

www.riigikogu.ee/rva/toimetised

Riigikogu Toimetised



RiTo 12 / 2005

Sisukord

<i>Peatoimetaja veerg</i>	
<i>Helle Ruusing</i> – Valikud meis endis.	7
<i>I. Essee</i>	
<i>Jaak Leimann</i> – Eesti majandusedu perspektiivid.	11
<i>II. Poliitiline foorum</i>	
KOHALIKU OMAVALITSUSE VOLIKOGUDE VALIMINE	
<i>RiTo vestlusring</i> – Kuidas mõõta võitu kohalikel valimistel?	25
ÕIGUSSÜSTEEM	
<i>Rein Lang</i> – Eesti õiguskorra arengust.	36
<i>Urmas Reinsalu</i> – Märkmeid Eesti õigussüsteemi tulevikust.	39
ÖKOLOOGILINE MAKSUREFORM	
<i>Aivar Sõerd</i> – Tööjõumaksude vähendamine tasakaalustab keskkonnatasude ja -maksude tõusu.	44
<i>Taavi Veskimägi</i> – Keskkonnakaitse ja eelarveaugud.	46
KULTUURIPOLIITIKA	
<i>Raivo Palmaru</i> – Eesti kultuuripoliitika teelahkmel.	50
<i>Signe Kivi</i> – Kultuurist ja kultuuripoliitikast.	59
<i>III. Põhiseaduslikud institutsioonid</i>	
EUROOPA KOMISJON	
<i>Siim Kallas</i> – Euroopa Komisjon tahab muuta asjaajamise läbipaistvaks.	63
<i>Indrek Treufeldt</i> – Euroopa Komisjon pole Euroopa Liidu valitsus.	66
<i>IV. Uuringud ja arvamused</i>	
ÕIGUSE KORRASTAMISEST EESTIS	
<i>Raul Narits</i> – Objektivse õiguse korraastamisest Eestis: kodifitseerimisest õiguse ümberkujundamiseni.	71
VALIMISTULEMUSED	
<i>Iti Vanaküla</i> – Valijavolatiilsuse mõõtmisest: Riigikogu valijad 1999–2004.	80
TÖÖSTUSPOLIITIKA	
<i>Rainer Kattel, Tarmo Kalvet, Anne Jürgenson</i> – Riiklik innovatsioonipoliitika vajab põhimõttelisi muudatusi.	88
TÖÖTURUPOLIITIKA	
<i>Andres Võrk, Lauri Leppik, Reelika Leetmaa</i> – Kollektiivsed koondamised: rahvusvaheline praktika ja Eesti kogemus.	97
RIIKLIK RAHASTAMINE	
<i>Janno Reiljan, Ele Reiljan</i> – Eesti üldhariduse finantsreformi vajalikkus ja probleemid.	106
<i>Olev Raju</i> – Kohalike omavalitsuste rahastamisest Eestis.	120
NOORTE POLIITILINE OSALUS	
<i>Marti Taru</i> – Kuidas võrrelda noorte eurooplaste sotsiaalpoliitilist aktiivsust?	127
ÖKOLOOGILINE MAKSUREFORM	
<i>Silja Lüpsik, Urmas Koidu</i> – Mis on ökoloogiline maksureform ja miks on seda vaja?	133

PARLAMENT EUROOPA LIIDU OTSUSTUSPROTSESSIS

<i>Aili Ribulis</i> – Poolteist aastat Euroopa Liidus: Riigikogu esimesed võidud	146
<i>Olev Aarma</i> – 2004. aastal ühinenud riikide parlamentide kaasatus Euroopa Liidu otsustusprotsessi	151
RIIGIKOGU KOHAST EESTI MEEDIARUUMIS	
<i>Tarmu Tammerk</i> – Riigikogu meediakajastuste analüüs (mai-oktoober 2005)	157
ELEKTROONILINE POST	
<i>Monika Saarmann</i> – Elektrooniline post avaliku sektori asutuste dokumentatsioonis ...	164

V. Kodanikuühiskond ja riigivõim

KODANIKUHARIDUS

<i>Anu Toots</i> – Demokraatia mudelid ja kodanikuõpetus üldhariduses: puuduva lüli otsingul	173
<i>Mare Räis</i> – Edu võtmeks õpihimulised, ettevõtlikud ja koostööaltid kodanikud	182

VI. Parlamendi ajalugu ja rahvusvaheline suhtlus

ÕIGUSLOOME AJALUGU

<i>Hulda Sauks</i> – Parlamendi õigusloome – Eesti riigi vaba arengu eeldus	189
RIIGIKOGU RAHVUSVAHELINE SUHTLUS	
<i>Mati Hint</i> – Reis Peterburist Petserisse	201

VII. Kirjandus ja andmebaasid

<i>Iain Watt, Giina Kaskla</i> – Euroopa Parlamendi raamatukogu uuenenud infokeskkonnas.	215
<i>Piret Viljamaa</i> – Parlamentaarsed uudised.	221
<i>Jette Arula-Jahe</i> – Visionäär Jeremy Rifkin.	228

VIII. Autoritest

IX. Contents in English

X. Summaries in English

XI. Nimeregister

RiTo 12 kunstigalerii

<i>Pille Kivihall</i> – Kõide. Villem Raami "Eksliibris ja Evald Okas", Kunst, 1986 (2003, Evald Okase kaanejoonistus; autori konstruktsioon, käsitsi värvitud taimparknahk, põime linanööriga, 26,5 x 21 cm). Foto Ingmar Muusikus	9
<i>Pille Kivihall</i> – Lõhnavad pipraraamatud (1998, autoritehnika, kroomnahk, nelk, pipar, vürts, 14 x 11 cm). Foto Ingmar Muusikus.	23
<i>Pille Kivihall</i> – Kõide. Jaan Kaplinski "Kui üldse olla..." (2003, pärgamentkõide, kaaned painutatud, viljaterad, 32 x 22,5 cm). Foto Ingmar Muusikus	61
<i>Pille Kivihall</i> – Kõide. Edmond Rostandi "Cyrano de Bergerac" (1999, Heino Kivihalli kalligraafia; autoritehnika, taimparknahk, adru, 32 x 23 cm). Foto Ingmar Muusikus	69
<i>Maarja Undusk</i> – Nahkpadi "Koera varjus" (2005, nahk, käsiõmblus, 60 x 60 cm)	171
<i>Maarja Undusk</i> – Nahkpadi "Loojak" (2005, nahk, käsiõmblus, 40 x 45 cm)	187
<i>Maarja Undusk</i> – Nahkpadi "Melanhoolia" (2005, nahk, käsiõmblus, 50 x 65 cm) ...	213

Valikud meis endis

Helle Ruusing RiTo peatoimetaja, Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik

Sellel sügisel lahvas meedias korraks arutelu eetiliste ja moraalsete väärtuste nappuse üle ühiskonnas. Luges tookordse kaitseministri Jaak Jõerüüdi tagasiastumisavaldust, tabasin end äratundmiselt, et minugi sotsiaalne närv on aasta-aastalt nürimaks muutunud. Olen hakanud sallima asju ja nähtusi, mida sallida ei tohiks. Veel halvem, olen muutunud ükskõiksemaks. Nagu paljud meist. Mille muuga seletada ühiskonnas levima hakanud kommet kombata nii seaduste kui ka moraalnormide piire. Kahetsusväärset on selline tegevus levinud ka eliidi hulgas. Juurasku inimesed võivad öelda, et ainus tõhus vahend õiguse ja õigluse jaluleseadmiseks on head seadused ning neist kinnipidamist jälgiv hästi toimiv sunniaparaat. Kuni seadused võimaldavad kõrvalteid, leidub selle leidjaid ja kasutajaid. Siiski pole ühiskonnas võimalik absoluutselt kõike seadustega reguleerida. Enamiku valikuid teeb inimene oma südametunnistust järgides. Suurem osa pahategudest jääb sooritamata seetõttu, et meile ei tule mõttessegi neid teha – ja mitte hirmust karistatud saada. Piir lubatu ja lubamatu vahel jookseb meis endis. Ja ohtlikum kui seaduste lüngad on selle piiri nihkumine meis endis. Sama tähtsad kui selge ja üheselt mõistetav õigussüsteem on ühiskonnas valitsevad käitumisharjumused, millest vaiksuse ja enesemõistetavalt kinni peetakse.

RiTo kutsus kuu aega pärast kohalike omavalitsuste volikogude valimist ühe laua äärde poliitikud ja politoloogid, et valimistulemuste taustal rääkida Eesti elanike valimiskäitumisest ja parteide positsioonist. Muret tekitab tendents, mis valimistest valimistesse süveneb, et kodanikud ei soovi valimistes osaleda. Võime leida põhjusi, miks inimesed valimistest üha rohkem kõrvale jäävad, võime loota, et poliitiline kultuur ajapikku paraneb. Kuid valimisosaluse suurendamiseks tuleb palju tööd ära teha eelkõige poliitikuil endil. Ajaloos on võideldud valimisõiguse andmise eest – olgu naistele või värvilistele – kui millegi eest, mis sümboliseerib võrdsust, veel täpsemalt on see olnud viis, kuidas öelda, et kõiki koheldakse võrdse austusega. Mida inimesed selle õigusega peale hakkavad, on juba nende valik. Siiski ei saa meie sajandil ja meie kultuuriruumis võimul olijad oma positsiooni millegi muuga õigustada kui sellega, et nad on rahva poolt ametisse valitud. Mandaat ei pruugi olla igavene. Seepärast peaks aina kahanev osalus valimistel murelikuks tegema eelkõige poliitikuid. Parteid võiksid edaspidi pigem panustada Eesti elanike sellele poolele, kes valimistel ei käi, kui kakelda juba kord jagatud poole ümberjagamise pärast. See tähendab pildil olemist mitte ainult valimiste ajal, vaid vajalikke ja nähtavaid tegusid aasta kõigil päevadel.

Käesolevas RiTo-s on läbiv teema majandus. See on valdkond, milles meil riigina viimasel kümnendil on hästi läinud. Kui paljud veel mäletavad, et pärast 1992. aasta rahareformi startis enamik meist 150 krooniga? Eesti edutegureid on mitu ja ma olen täiesti nõus professor Jaak Leimanniga, kes oma essees seab eduteguritest esikohale eesti inimese ja tema valmisoleku muutusteks, eestlase ettevõtlikkuse ning oskuse uuenenud majandusoludes toime tulla. Majandusedul on kindlasti ka oma negatiivne hind, kuid – siin tuleb jälle nõustada essee autoriga – keegi ei ole märksa edukamat, sotsiaalsete probleemideta teed usutavalt kirjeldanud. Palju olulisem on praegu küsimus, missugune on meie tee edasi ja kas meie edukus on jätkusuutlik. Kui palju sõltub meist endist, meie perekondade tarkadest otsustest säästmisel ja investeerimisel, meie riigi suutlikkusest samade vahenditega rohkem ära teha ning arukalt investeerida? Eesti riigi ressursid jäävad alati palju kordi väiksemaks meie partnerite omadest. Samas on arendamist vajavaid valdkondi ikka samasugune hulk. Seega meie suurus või õieti öeldes meie väiksus võib olla nii meie vaenlane kui ka liitlane.

Talupojamõistus sunnib ka headel aegadel mitte laristama ning halvematele aegadele ja kokkuhoiule mõtlema.

Lisaks majandusalastele kirjutistele leiab lugeja käesolevast numbrist jätku RiTo 11-s alustatud ökoloogilise maksureformi teemale: seisukohavõtnud nii ametisolevalt rahandusministrilt Aivar Sõerdilt kui ka endiselt rahandusministrilt Taavi Veskimäelt. Eesti õigussüsteemi tulevikust kirjutavad justiitsminister Rein Lang ja Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Urmas Reinsalu. Neile sekundeerib õigusteadlane professor Raul Narits. Kultuuriminister Raivo Palmaru ja Kunstiakadeemia rektor Signe Kivi kirjutavad kultuuripoliitika valikutest. Euroopa Komisjoni voliniku Siim Kallase ja Brüsselis töötava ajakirjaniku Indrek Treufeldti kirjutised lubavad lugejal kiigata Euroopa Komisjoni töötuppa. Kodanikuhariduse teemat lahkavad Mare Räis ja Anu Toots.

Lõpetuseks tahaksin tagasi pöörduda alguse juurde – ühiskond vajab vabanemist eetilisest tuimusest, et süveneks häbi- ja autundel põhinev oskus oma tegude eest vastutada. Mina usun selle võimalikkusesse. Ja soovin, et diskussioon eetiliste väärtuste üle ei ole koos kohalike valimistega lõppenud.

Eesti majandusedu perspektiivid

Jaak Leimann (RiTo 12), Tallinna Tehnikaülikooli professor

Enam levinud arvamuse kohaselt on Eesti olnud viimased kümmekond aastat majanduslikult edukas. Millised on majandusedu perspektiivid? Mida teha majandusedu tagamiseks?

Tänase hindamiseks ja tuleviku üle arutlemiseks tuleb alustada minevikust. Meenutame 1991. aasta sügist. Eesti oli taas vaba. Valitses õnnetunne, optimistlik meeleolu. Nõukogude impeerium oli lagunenu. Tundus, et maailm oli muutunud tublisti paremaks. Samas kasvas mure – iseseisvunud riigi majandus oli kriisis.

Meiega esimesi suhteid looma tulnud rahvusvaheliste majandusorganisatsioonide ja välisriikide esindajad küsisid, missugused on meie ressursid, millele loodame. Rääkisime oma ajaloolisest mälust, Hansa ajast, suhtelisest majanduse edukusest 20. sajandi alguse Tsaari–Venemaa oludes ja iseseisvana enne Teist maailmasõda. Rõhutasime eestlaste head haridust ja tahet ning oskust tööd teha. Pidasime vajalikuks selgitada oma turumajandusalast haridust. See tulenes meie lastetoast, kus meie vanemad olid üksikute meenutuste teel tutvustanud omaaegset toiminud Eesti riiki, kuid ka näiteks Soome televisioonist, mida olime aastakümneid jälginud. Lootsime heale geograafilisele asendile. Loomulikult andsime ülevaate oma nappidest, aga siiski märkimisväärtetest loodusvaradest. Neist põlevkivi ja mets on olulised tänaseni.

Olime kärsitud, tahtsime, et elu muutuks kiiresti paremaks. Minult kui tolleaegselt majandusministrilt küsiti tihti hinnanguid, millal tuleme välja majanduslangusest. Olin realistlik, paljudele tundus, et pessimistlik, pakkusin: vajame viis aastat. Ligikaudu nii ka läks. Nagu nüüd teame, pöördus majandus 1990. aastate keskel kasvule. Mul ei olnud tollal ennustamiseks mingeid erimeetodeid, lihtsalt sisetunne.

Mõned hinnangud tundusid ka mulle pessimistlikuna. Majandusministeeriumi külastas tollel 1991. aasta sügisel üks saksa professor. Kaks Saksamaad olid ühinenud aasta varem, meid huvitasid nende lahendused ja tulemused. Erilist huvi pakkus prognoos, kui kaua võtab aega Ida–Saksa integreerumine läänega. Professor vastas pikemalt mõtlemata: üks inimpõlv. Tollal tundus see hinnang mulle liiga pikana. Sama keel, sama kultuur, rikas Lääne–Saksamaa oma hiiglaslike ressurssidega toetamas, sakslaste tahe jms pidid minu arvates tulemuse andma märksa varem. Nüüd, kui Saksamaa ühinemisest on möödunud rohkem kui 15 aastat, tundub Saksa professori hinnang õige olevat. Saksamaa idaosa probleeme arvestades võib-olla isegi optimistlik.

Läbimurdeaasta

Lootused tulevasele edule sundisid tegutsema, samm sammu haaval plaane tegema. Kohe pärast taasiseseisvumist koostas valitsus nn 3 x 3 programmi. See käsitles olulisi tegevusi kolmeks esimeseks nädalaks ning tegevussuundi kolmeks järgneva kuuks ja kolmeks järgneva aastaks (Savisaar 2004, 748–754). Muu hulgas tuli leida lahendus kütusekriisile, teha ettevalmistusi järgmise aasta rahareformiks jpm. Toonase ja tänase paremaks

mõistmiseks pakun järgnevalt mõningaid mõtteid minu esinemisest 1991. aasta detsembris Eesti Vabariigi Ülemnõukogu istungil seoses järgmise aasta riigieelarve aruteluga (vt Eesti Vabariigi Ülemnõukogu stenogramm...). Muu hulgas rõhutasin: "... reforme ei saa läbi viia 2–3 aastaga. Kuni 10 aastat kulub selleks. Õnneks on meil midagi õnnestunud ära teha. Arvan näiteks, et rahuldavas faasis on meie maksu- ja eelarvereform, kuigi ka neil aladel on väga palju täiustusi ees. Kuid väga palju on veel teha, ja 1992. aasta on üks läbimurdeaasta. Oma rahale üleminek, rahareform on muidugi keskne reform. Tõelise reformi sisu annab kindlasti välja ka kõik see, mis saab toimuma kaubanduses. Kuid eelarve tulude tagamiseks, /.../ saabuva tööpuuduse leevendamiseks, endastmõistetavalt ka krooni stabiliseerimiseks pole midagi olulisemat kui ettevõtluse kiire areng. Kõva töö ja aruka äri oskuslik kombineerimine on üks võtmeküsimus. Majanduse edaspidine kiire rahvusvahelistumine on väljaspool kahtlust ülitähtis."

Tolleaegsest olukorrast tööstuses ning lootustest annavad pildi järgmised valikulised lõigud esinemisest: "Peame tegema kõik, et säiliks, areneks ja muutuks efektiivsemaks meie kütuse-energeetikatööstus, kogu see kompleks, kogu see valdkond. Kütuse ja energia kokkuhoid, vastavad meetmed igal tasemel muutuvad tuleval aastal esmakordselt viimase 50 aasta jooksul oluliseks. Riigi erilise tähelepanu all peab olema uuel aastal ka liha-, piima- ja üldse toiduainetetööstus. Sooja- ja söögiprobleemid tuleb ka kõige raskemal ajal vähemalt rahuldavalt lahendada. Kogu ülejäänud tööstuse osas muutub võtmesõnaks eksport. /.../ Oluline on tööstusettevõtete kiire privatiseerimine ja väliskapitali kaasamine. Ainult oma tarkusega ja Eesti omanikega me tööstust maailmaturuga ei integreeri."

Lootsime välisabile. Samas olin sunnitud maalima ka selles valdkonnas realistliku pildi: "Välisabi saamine on siiski aeganõudvam, kui me mõni kuu tagasi arvestasime ja lootsime, ja selle maht on märksa tagasihoidlikum, kui vaja oleks. Tahaksin lihtsalt taustaks tuua Saksamaa, kes planeerib 1992. aastaks oma eelarvest 110 miljardit Saksa marka ehk 68 miljardit dollarit endise Saksa Demokraatliku Vabariigi abistamiseks. Me oleme jämedalt öeldes kümme korda väiksem kui Ida-Saksamaa, seega võiksime eelarvest saada 5–6 miljardit dollarit, kui oleks selline eelarve maailmas olemas. Meie aga peame abiprogrammidena arvestama nähtavasti kaks suurusjärku väiksemate summadega."

Stardiraha 150 Eesti krooni

Väärtustasime ka tööjõuturgu. Mõned read seda problemaatikat puudutanud esinemisest: "Tööealiste, tervete inimeste jaoks käivitub meie arvates 1992. aasta teisel poolel karm tööjõuturg. Esmakordselt üle pikkade aastate tuleb täiskasvanud inimesel tõsiselt mõelda, missuguseid oskusi, teadmisi, kogemusi vajatakse tööjõuturul, mis tal on pakkuda ja kui palju selle eest makstakse. Tõenäoliselt jõuab 1992. aasta teisel poolel kaup poodidesse, aga rahval pole piisavalt kroone, et kõike soovivat osta. Me kõik muidugi tahaksime saada head palka, kuid meie tehtud töö lihtsalt ei maksa maailmaturul kuigi palju ja meil pole võimalik enamikule rahuldavat palka maksta. Loodame, et selline olukord suurendab ettevõtlikkust, tootlikkust, töökust. Kõigil läheb vaja oskust võlgu elada ja võlgasid maksta, nii nagu see on turumajanduses üldlevinud."

Lõpetasin oma esinemise kokkuvõtlikult: "Iseseisvumine ja turumajandusse sisenemine toob kaasa märksa radikaalsemaid muudatusi, kui meie siin Ülemnõukogus ja valitsuses oleme julgenud kavandada. Neid protsesse ei ole võimalik enam peatada, isegi mitte oluliselt aeglustada, nad on hädavajalikud tuleviku nimel, neile tuleb julgelt vastu minna ja võimalikult üksmeelselt ja arukalt tegutseda. Peame endale aru andma, et läheme uude paradigmasse, oleme sinna sunnitud minema oma mõtteviisiga, muutused ei ole enam evolutsioonilised, vaid sõna tõsisel mõttes revolutsioonilised...."

Vabandan lugeja ees ühe toonase ettekande liigse tsiteerimise pärast. Kuid minu arvates annavad need lõigud hea ülevaate meie stardipositsioonist. Pealegi pole tolle aja arutlused üldjuhul kergesti kättesaadavad. Mõned esitatud seisukohtadest tunduvad tänasele lugejale võib-olla primitiivsed, mõned mõtted sobivad hästi ka tänasesse päeva.

Mäletan, et tolle aja esinemistes sai antud mitmesuguseid hinnanguid, sealhulgas vajalike investeeringute kohta. Pakkusin välja, et peame normaalse elukeskkonna saavutamiseks investeerima inimpõlve või enama jooksul iga elaniku kohta vähemalt miljoni. See tähendas tolleaegsete ja ka praeguste arusaamade kohaselt astronoomilist summat – ligikaudu 1,4 triljonit krooni ehk ligemale 100 miljardit eurot. See on ligikaudu kümme tänast Eesti ühe aasta sisemajanduse kogutoodangut. Nagu teame, jätkub praegu miljonilisest investeeringust üksnes Tallinnas väikese korteri omandamiseks. Kuid me ei vaja ainult korterit. Seega üks miljon investeeringuid inimese kohta ühe inimpõlve jooksul pole sugugi palju.

Meie stardipositsiooni kirjeldab hästi rahareformi päev 1992. aasta juunis. Teatavasti vahetati rublasid piiratud koguses, nii et enamik startis krooniaega 150 Eesti krooniga. Tuleb lisada, et korterid, kus me elasime, kuulusid enamasti riigile, olid kehva kvaliteediga, väljavahetamist vajasisid nõukogudeaegne kodutehnika, autod jms. Uuendamist vajasisid ühissõidukid, teed, sillad, torustikud, elektriliinid, ettevõtete sisseseaded, ühiskondlikud hooned jne. Paljuskki on kõik veel tänagi pooleli.

Õeldule tuleks lisada meie tagasihoidlik ettevalmistus, teadmised ja oskused turumajanduseks. Kõike kokku võttes nendime, et alustasime teed tulevasele majandusedule enam kui tagasihoidliku pagasiga. Põlvkond, kes astus ellu 1990. aastate algul, sai päranduseks võrratult viletsama majanduse kui näiteks naaberriigi Soome vastav põlvkond. Alustasime märksa kehvemast seisust kui Kesk-Euroopa riigid, kuid paljude endiste liiduvabariikidega enam-vähem võrreldavast seisust. Kuid olime optimistlikud, meil oli lootus, tahe saavutada edu.

Praegune olukord ja edu tegurid

Praegust majandusolukorda hinnatakse erinevalt. Rahvusvaheliste reitingute järgi otsustades oleme kahtlemata edukad. Meie külalised jagavad enamasti kiidusõnu. Koos lõunanaabritega nimetatakse meid Balti tiigriteks. Eesti majandusnäitajate võrdlemine teiste riikide näitajatega annab aluse meid edukaks nimetada.

Edu on suhteline, edukad oleme muudatuste dünaamikas, võrreldes oma stardipositsiooniga ja paljude saatusekaaslastega, kes vabanesid pealesunnitud režiimist meiega ühel ajal. Majandusedu tunnistab noorem, hinnangu andmisel on enamasti kahtlev vanem põlvkond. Esimestel on majanduslikult paremini läinud kui teistel. Majandusedu tajuvad mitme suurema linna elanikud, edus kahtlevad paljud väikelinnade ja maapiirkondade elanikud.

Mõnes uuselamurajoonis jalutades või uusi kaubanduskeskusi külastades on majandusedu silmaga nähtav. Tallinnas Mustamäel näeb üksnes mõningaid edu märke: mõned majad on remonditud, palju aknaid vahetatud, parklad autosid täis, tõsi, enamik kaugeltki mitte uued. Mõnda ääremaakülla sattudes pole majandusedust üldse võimalik rääkida, sest küla lihtsalt enam pole.

Siiski oleme pigem edukad kui mitteedukad. Kuid nimetamisväärselt majanduskasvust hoolimata oleme endiselt suhteliselt vaene riik. Maailmapanga andmeil (2004. a – www.worldbank.org) oleme maailma 208 riigi seas kogutoodangu tasemelt ühe elaniku kohta (ostujõu järgi) 62. kohal ehk esimese kolmandiku lõpus. Oleme ligikaudu sama jõukad kui Slovakkia (59.), Poola (64.) ja Leedu (65.). Meist peaaegu 1,5 korda jõukam on uus Euroopa Liidu liige, väikeriik Malta (48.) ja juba staažikas liikmesriik Portugal (47.). Sellise arvestuse järgi ligi kaks korda jõukamad on meile sageli eeskujuks seatav Singapur (27.) ning Hispaania (29.). Meie unistuste maad – Põhjamaad – kuuluvad kõik esimese 30 jõukama riigi sekka ja on meist ligikaudu 2,5 korda kõrgemal tasemel. Oleme olnud kahtlemata edukad, kui võrrelda meid näiteks Ukrainaga (106.), kelle vastav näitaja on meie omast üle kahe korra väiksem, või Gruusiaga (146.), kelle kogutoodang elaniku kohta on ligemale 4,5 korda väiksem. Mäletame neid riike, tollal liiduvabariike, paarkümmend aastat tagasi – siis olime enam-vähem võrreldavas seisus.

Praegusele olukorrale hinnangu andmisel võrdleme sageli Eestit ja Soomet. Ja võrdlus ei ole enamasti loomulikult meie kasuks. Pean siiski märkima, et tänapäeva Soomest võib leida samu probleeme mis meil. Näiteks vaesus, tööpuudus, ääremaade tühjenemine, rongi- ja bussiliikluse vähenemine maapiirkondades jms. Ideaalriiki pole olemas, aga paremini saab alati.

Edu tegureid on palju ja nad on omavahel seotud. Neist on ka palju kirjutatud. Mainigem näiteks edukat rahareformi, fikseeritud vahetuskurssi, tugevat finantssüsteemi, edukaid struktuurireforme ja erastamist, liberaalset väliskaubanduspoliitikat ja kapitali vaba liikumist, maksusüsteemi ja eelarvedistsipliini. Seetõttu ei ole õige, kui tõstame liigselt esile mõnda üksikut edu tegurit, näiteks lihtsat maksusüsteemi ja proportsionaalset tulumaksu.

Seaksin edu tegureist esikohale inimese, kellel oli piisavalt valmisolekut muudatusteks, ettevõtlikkust ja oskust uuenevates majandusoludes toime tulla. Eri valitsustel õnnestus heas tempos reforme ellu viia (Terk 2005). Oluliseks osutus meie avatus ning asend rikaste Rootsi ja Soome läheduses. Tulid suured välisinvesteeringud, tehnoloogia, oskusteave ja ärikultuur. Oma mõju avaldasid Helsingi lähedus, Soome turistid, Venemaa naftasaaduste transiit, kiiresti kasvanud kinnisvaraäri jpm. Eeldused eduks löi samm-sammult välja kujunenud majandusmudel, aga sellest on juba palju räägitud.

Pealesunnitud kokkuvõid

Kahtlemata on olnud senise majandusedu üks oluline tegur madalad palgad ja paljude perekondade vaevamine toimetulek. Sel viisil on tagatud toodete ja teenuste madalad tootmiskulud, leitud turg, ka ekspordivõimalused. Madal palgatase on omakorda meelitanud siia välisinvestoreid, see on edendanud majandust. Teisiti öeldes on üks edu tegureid pealesunnitud kokkuvõid, ressursside ümberjagamine. Võib ka öelda, et majandusedu hinnaks on enamiku perede toimetulekuraskused. Võib-olla osaliselt ka rahva kehvapoolne tervis, sündimuse vähenemine ja palju muid selliseid probleeme. Samas tuleb küsida: kas oleks saanud teisiti? Kas vähema majandusedu korral oleksid sotsiaalsed probleemid vähem teravad? Julgen kahelda teise, märksa edukama tee olemasolus. Vähemalt ei ole keegi seda usutavalt suutnud kirjeldada.

Viimaseil aastail on üheks majandusedu teguriks kujunenud jõukamate üksikisikute ja perede julge laenamine ja laenatud vahendite kasutamine, seda eeskätt soodsate laenuitingimuste tõttu. Ligemale viiendikul perekondadel on nimetamisväärseid laenukohustused. Kuid kaugeltki kõik pole laenuvõimelised.

Analüüsides Balti riikide arengut seoses ettevalmistustega ja ühinemisega Euroopa Liiduga, võib väita, et meid veab edule seesama rikas Euroopa Liit. Veduriks on suur avatud turg, rahalised toetused, mis on peagi ligemale kümnendik meie aasta eelarvetest jpm. Mäletatavasti kurtsime perestroika ajal, et ei ole võimalik keeta paksemat suppi katla ühes servas, ja selgitasime sel viisil, miks me ei saa edukamad olla. Nüüd võib väita samamoodi: katla ühes servas ei ole võimalik keeta lahjemat suppi. Euroliit on uus katel, kuhu kuulume. Toimib ühendatud anumate seadus, kui füüsilikat selgituseks appi võtta, või konvergens, kui majandusteaduslikku terminoloogiat kasutada.

Mäletatavasti olime 1990. aastail oma reformide ja majandusarenguga Lätist–Leedust mõnevõrra ees. Nüüd on nad meile järele tulnud, kuigi mitmed lahendused olid ja on meil tänagi erinevad. Võimsa tegurina toimib euroliidu turg, senised paljukorruptatud edutegurid on jäämas tagaplaanile. Kahtlemata aitab kaasa meie väiksus. Sageli seda ei tajuta, sellepärast pakuksin järgmise võrdluse.

Teatavasti on Eesti majanduse arengut mõjutanud kõige rohkem naaberriigid Soome ja Rootsi. Liites kokku Rootsi ja Soome majanduse kogutoodangu (2004. aastal) ja võrreldes seda Eesti näitajaga, selgub, et meie majandus on ainult kaks protsenti nende riikide kui peamiste investorite summaarsest majandusest. Muide, Soome ja Rootsi nimetavad ennast väikeriikideks. Meist märksa väiksemad, näiteks Andorra, on miniriigid. Sellepärast võiks Eestit nimetada pisiriigiks. Mitte halvustamiseks, alaväärtustamiseks, vaid objektiivsuse mõttes. Pilt on veidi parem, kui võrdleme kogutoodangu näitajaid korrigeerituna ostujõu järgi. Sel juhul on Eesti majandus üle nelja protsendi Rootsi–Soome majandusest. Arvestades ka eespool kirjeldatud kvalitatiivset vahet, peaks ühisturus toimiv konvergens olema vähemalt lähiaastail mõjuvõimas ja pisikese Eesti majandusedu tegurina oluline. Kui vaid euroliid ise jätkuvalt areneks.

Proгноosimise raskused

Mis saab edasi? Kas Eesti majanduse areng on pikaajaliselt jätkusuutlik? Kas Eesti jätkuv, näiteks vähemalt kuueprotsendiline majanduskasv aastas on võimalik? Kas Eesti majandus peaks ja võiks kasvada pikaajaliselt kümme protsenti aastas? Kas on võimalik saavutada majandusedu, mida enamik elanikke tunnetab ja tunnistab? Millal jõuame majandusnäitajatega euroliidu keskmisele tasemele? Millal saavutame Soome majandustaseme, palgataseme? Neile ja paljudele säärasele küsimustele on otsitud vastuseid, need pakuvad laialdast huvi.

Majandusprognose on sama keeruline teha kui ilmaprognose. Lühikeseks ajaks see enamasti õnnestub, pikemaks ajaks harvemini. Kuid ka lühiajalised prognoosid osutuvad mõnikord vääraks. Rõõmustame, kui ootamatult, mitte prognoosi järgi, ilm paraneb, ja vastupidi. Ka majanduses on aeg-ajalt nii.

Olen kasutanud näidet Mart Siimanni valitsuse ajast. Uus valitsus tegi 1997. aasta aprillis prognoose aasta tulemuste, sealhulgas majanduskasvu kohta. Kasutati kättesaadavat infot ja räägiti võimalikust ligikaudu kuueprotsendilisest aastasest majanduskasvust. Kuna majandusliku tegevuse tulemused kajastuvad statistikas alati mõningase hilinemisega, ei teadnud prognoosi koostajad, et majanduskasv oli juba toleaks ajaks märkimisväärselt kiirenenud. Tegelikult saavutati aasta majanduskasvuks rekordilised rohkem kui kümme protsenti.

Meenub ka 2005. aasta teise kvartali ligikaudu kümneprotsendiline majanduskasv. See oli üllatus enamikule analüütikuile. Veel mõned päevad varem oodati tagasihoidlikumat tulemust, kuigi kõik oli tegelikkuses juba toimunud, sest teine kvartal oli selleks ajaks ammu lõppenud, kui statistika meid tulemusest informeeris. Siiski võib suure tõenäosusega lühiajaliselt prognoosida, et Eesti majanduse kiire areng jätkub. Asjatundmatuna mõjuvad liiga täpsed, näiteks protsendikümneendiku täpsusega prognoosid. Muide, prognoosijad saavad sellest ka ise aru, kuid selgitavad, et täpsust nõuab neilt ajakirjandus.

Ettevaatlikumalt tuleks suhtuda pikemaajalistesse prognoosidesse. Seda, millal me jõuame teatud tasemele euroliidu või Soomega võrreldes, saab prognoosida üksnes tõenäosusega ja usutavam on selline tulemus, mis esitatakse pikema ajavahemikuna. Me ei tea, kuidas muutub meie arengukiirus olukorras, kui näiteks Eesti majanduse areng on kümne aasta pärast kaks korda kõrgem kui täna. Soome praeguselt tasemelt saavutatav paariprotsendiline kasv on tegelikult palju väärtuslikum ja kvalitatiivsem kui Eesti tänaselt tasemelt saavutatav märksa suurem kasv. Võrreldes selle mõistmiseks kas või kõrgushüppajaid, kellest üks parandab oma aastatulemusi maailmarekordilähedast 235–240–sentimeetriselt tasemelt, teine aga kahe meetri kandist. Seetõttu pole võimalik usutavalt prognoosida, kas me üldse kunagi praegusele või, veelgi enam, tuleviku–Soome tasemele jõuame. Samuti ei ole põhjust naerda välja ennustajat, kes väidab, et teatud asjaolude kokkulangemisel võime kaugemas tulevikus Soomet või mõnda teist Põhjamaad koguni edestada.

Odava tööjõu aeg lõppemas

Raske on anda ühest hinnangut Eesti majanduse arengu jätkusuutlikkuse kohta. Oleme juba aastaid rääkinud, et majanduses odavale tööjõule panustamise aeg on lõppemas. Rõhutame, et peame märksa enam ja kiiremini lisama väärtust oma toodetele ja teenustele, olema konkurentsivõimelisemad maailmaturul jms. Vastasel juhul ei ole me jätkusuutlikud. Diagnoos peaks olema õige. Kuid lahendusi toovaid stsenaariume on vähemalt kaks.

Esiteks võib Eesti majandus kohaneda uute oludega järk-järgult, tehes läbi vajalikud struktuurimuutused ja saavutades jätkuvalt edu. Teiseks võib vajalik oluline korrektsioon tulla kriisi kaudu. See tähendab olulist, kuid loodetavasti ajutist majanduslangust paljudes majandussektorites, pankrotte, omanike vahetust ja lõppkokkuvõttes uuenenud, konkurentsivõimelisema majandusstruktuuri teket.

Võib kindel olla, et Eesti majandus elab pikema aja jooksul üle teatud langusi ja võimalik, et ka kriise. Maailma majandus areneb jätkuvalt tsükliliselt. Uuema ajaloo mälus on meil ainult üks tõsisem majanduslanguse aasta – 1999. Selle põhjused on teada. Kriis algas tollal Aasiast ja peaaegu samal ajal kukkus Vene majandus. Tuletan meelde, et maailmamajanduse ja Vene majanduse analüütikud ei suutnud neid prognoosida.

Riigid, mille majandus on aastakümneid võrreldavalt arenenud, omavad põhjalikku ülevaadet ka mineviku majanduslangustest. Samas tunnistatakse prognoosimise raskusi ja prognooside ligikaudsust (Vartia 1994). Tulevasi majanduslangusi ei ole võimalik vältida, küll aga võib arutleda, kuidas nende mõju leevendada ning majanduslanguse olukorras parimaid otsuseid teha. See aga ei ole meie tänane teema.

Majandusuuringuist võib tuleviku kohta välja lugeda mitmesugust vajalikku informatsiooni. Näiteks on selge, et majanduskasvu jätkumine toob kaasa palgakasvu ja hinnataseme tõusu. Teisiti öeldes, kui meil läheb majanduses hästi, tõusevad ka palgad ja hinnad. Vähemalt mõnes majandussektoris kaasneb sellega rahvusvahelise konkurentsivõime langus. See omakorda sunnib peale vajalikke majanduse struktuurimuudatusi.

Prognoosida on võimalik paljusid meetodeid kasutades. Usutavama tulemuse saab eri meetodeid kombineerides. Kuid vähemalt pikaajaliste prognooside andmisel on olulisel kohal eksperthinnangud. Arvestades, missuguses seisus me 1990. aastate algul alustasime, ja vaadates tulemusi, tahaks meelsasti anda optimistliku hinnangu. Siiski kaldun arvama, et meie nn tee õnnele kestab ligikaudu sama kaua kui okupatsioon ehk siis 50 aastat. Peaaegu kolmandik sellest teest on läbitud. Kuid kindlasti on tulevane õnn märksa teisenäolisem, kui me seda praegu ette kujutame.

Vajalikud struktuurimuudatused

Eesti majandus on viimase 15 aasta jooksul läbi teinud suured struktuurimuudatused. Eriti kiired olid need nimetatud perioodi esimesel kolmandikul. Eesti statistika aastaraamatut sirvides selgub nii mõndagi huvitavat. Ligikaudu 60 protsenti meie 600 000 töötajast on hõivatud tertsiaalsektoris ehk lihtsamalt öeldes teeninduses. Ligemale kolmandik töötab

sekundaarsektoris ehk tööstuses ja ehituses ning ca 6 protsenti primaarsektoris ehk põllu- ja metsamajanduses. Viimasena mainitud sektoris on olnud suurim hõive langus. Veel 1995. aastal töötas selles sektoris 64 600 töötajat, 2004. aastal aga ainult 35 000. Hinnates praegust hõivatuse struktuuri meist märksa enam arenenud riikide näitajaga, võib prognoosida teenindussektori osa jätkuvat suurenemist.

Tähtsam kui esitatud üldine struktuur on nimetatud sektorite sisestruktuur. Nii tööstuses kui ka teeninduses on eriti väärtuslikud need sektorid, mis suudavad pakkuda enam lisandväärtust andvaid tooteid ja teenuseid. Kuna meie siseturg on väike ja keskmine ostujõud madal, on tähtis, et need tooted oleksid eksporditavad. See on ühtlasi ka nende rahvusvahelise konkurentsivõime tunnus. Eesti tööstuse struktuur on olnud traditsiooniline, ligikaudu samasugune kui kümme aastat tagasi.

Suuremad sektorid hõivatuse järgi olid 2004. aastal puidutöötlemine ja puittoodete tootmine – 22 900 töötajat, toiduainete ja jookide tootmine – 21 300 töötajat, metallitoodete tootmine – 14 400 töötajat, elektri- ja optikaseadmete tootmine – 12 900 töötajat, rõivatootmine – 11 500 töötajat, tekstiilitootmine – 10 400 töötajat jne. Töötleva tööstuse ettevõtete toodang on enamasti lihtne, tööjõu- ja materjalimahukas. Seetõttu oli töötleva tööstuse ettevõtete puhaskasumi osatähtsus netokäibes 2003. aastal kõigest 5,8 protsenti (võrdluseks: näiteks kinnisvarategevuse asjaomane näitaja on 31,9 protsenti, raudteeveondusel 21,1 protsenti, postidel ja telekommunikatsioonil 18,8 protsenti).

On avaldatud kahtlust, kas Eesti tööstusel on tulevikku, ning pakutud, et peaksime rohkem lootma teeninduse arengule ja teenuste ekspordile. Selline vastandamine ei ole õige. Kindlasti on vajalikud nii tööstus kui ka teenindus ning mõlemad valdkonnad on perspektiivsed. Küll on vaja muuta tööstuse struktuuri. Traditsiooniline, tööjõu- ja materjalimahukusel põhinev tootmine peab asenduma teadmistemahuka, säästliku, suurema lisandväärtusega toodete tootmisega. Sealjuures toimub nimetatud struktuurimuutus samm-sammult, sellega võib kaasneda tagasimineku üksikuis sektoreis ja isegi üksikute ettevõtete pankrotistumine. Struktuurimuutuste tulemusena ei paku edaspidi keerulisemat, kõrgema lisandväärtusega toodangut mitte ainult kõrgtehnoloogilise tootmisega moodsad tööstusharud, vaid loodetavasti ka mitmed traditsiooniliste tööstusharude ettevõtted. Moodsaid ja traditsioonilisi ei tuleks vastandada. Ka tippriikides on kõrgtehnoloogilise tööstuse osatähtsus väike. Struktuurimuutused toimuvad sektori sees, konkreetse ettevõtte toodangu ja teenuste ning kasutatava tehnoloogia uuenemise teel.

Vana tuntud soov

Omaette küsimus on, kas, kuidas ja kuivõrd saab soovitud struktuurinihkeid toetada ja kiirendada. Pakutakse, et näiteks valitsus määrab prioriteedid ja panustab oma ressursid teatud sektorite arengusse, samuti sõnastab konkreetse tööstuspoliitika. See on vana tuntud soov. Kardan, et valitsus ei saa sellega hakkama, otsustavad jätkuv üleilmastumine, rahvusvahelise tööjaotuse dünaamika, palgataseme tõus, tööjõupuudus jms. Pigem tuleks loota ettevõtjatele ja investoreile.

Tööjõu ja muude tootmiskomponentide kallinedes panustatakse loodetavasti suuremate eksimusteta perspektiivsetesse uutesse toodetesse ja sektoritesse. Valitsus saab nende protsesside kujunemisele üksnes kaasa aidata, seda enam, et ka võimalikud valitsuse käsutuses olevad toetusressursid on nii nüüd kui ka tulevikus napid. Küll aga saab valitsus perspektiivseid struktuurinihkeid soodustada kaudselt, näiteks infrastruktuuri kaudu, samuti vajalike spetsialistide ettevalmistamise tagamisega. Sellest aga mõnevõrra tagapool.

Struktuurimuutused leiavad aset ka teeninduses. Näiteks on Eesti logistikasüsteem orienteeritud tooraine ja energiakandjate veole. Kõrgema väärtusindeksiga toodete (tarbekaubad, masinad ja seadmed, aparaadid jms) veoks ei ole Eestit läbiv tarneahel näiteks Soome transiidikoridoriga konkurentsivõimeline. Selle teenindussektori jätkusuutlik tulevik sõltub rahvusvahelise konkurentsivõime suurendamisest. Kindlasti muutuvad nii sisult ja loodava lisandväärtuse määralt kui ka ekspordi mahtude mõttes teisedki Eesti majanduse teenindussektorid. Olles panustanud rea aastate jooksul infotehnoloogia ja telekommunikatsiooni arengusse, peaksime olema lähiaastail võimelised teenuste ekspordist märksa rohkem teenima.

Perspektiivsed struktuurimuutused majanduses toimuvad lähiaastail tõenäoliselt mitme teguri mõjul, neist tähtsamad on kindlasti jätkuv globaliseerumine ja regionaliseerumine. Olulist mõju avaldavad välisinvesteeringud ja Eesti atraktiivsus rahvusvahelistele korporatsioonidele. Perspektiivne ja toetamist vääriv on kindlasti rahvusvaheliste korporatsioonide tegevus oma uurimis- ja projekteerimisüksuste loomisel Eestisse. Positiivse näitena võib tuua elektroonikafirma Ericssoni ja keemiafirma Akzo Nobeli siinsed allüksused. Sel viisil pakume kohapeal rahvusvahelise haardega tööd oma spetsialistidele, muudame teenuste struktuuri ning suurendame teenuste ekspordi.

Vajalikud struktuurimuutused ei tule iseenesest. Neid on vaja kavandada.

Kas plaanimajandus tuleb tagasi?

Viimaseil aastail on meil juurdunud keskpikk planeerimine. Äriettevõtted koostavad enamasti 3–5-aastase horisondiga kavasid, paljudel on olemas mingi strateegia nime kandev koonddokument. Eestis paiknevad välisfirmadele kuuluvad tütarettevõtted koostavad peakontori suuniste järgi detailseid kolme aasta eelarveid. Nüüdisaegne infotehnoloogia võimaldab kontrollida nende täitmist peaaegu reaalajas.

Avaliku sektori asutused on koostanud ja koostavad mitmesuguseid organisatsiooni- ja valdkonnapõhiseid, pikemaajalisi arengukavu. 2005. aasta sügisel kiitis Riigikogu heaks põhjaliku kava “Säästev Eesti 21”, mis käsitleb aega kuni aastani 2030. Selle kava koostamises osales arvukalt Eesti teadlasi ning see on omamoodi Eesti ellujäämise ja arengu programm pikemaks perioodiks. Samal ajal võttis valitsus vastu dokumendi “Majanduskasvu ja tööhõive programm aastani 2008”. Selle koostajad olid põhiliselt kõrgemad valitsusametnikud ning dokument valmis Euroopa Liidu algatusel ja juhendamisel.

Euroopa Liidu eestvõttel on koostatud ka Vabariigi Valitsuse poolt vastu võetud ja Euroopa Komisjoni poolt kinnitatud “Eesti riiklik arengukava 2004–2006”. Koostamisel on järgmist

perioodi hõlmav arengukava aastaiks 2007–2013. Aastal 2007 võetakse kasutusele nii Eesti kui ka Euroopa Liidu rahaliste vahendite kasutamiseks strateegiline dokument – riigi eelarvestrateegia. Koostamisel on riigi eelarvestrateegia 2007–2010. Mitmesuguste arengukavade koostamine ja elluviimine sunnib asjaosalisi tegelema tulevikuga. Kindlasti aitab selline tegevus kindlustada tulevast majandusedu.

Samas planeeritakse meie tegevust üha enam teistest keskustest. See annab teatud kindluse, kuid tekitab ka ohutunnet. Kas suudame säilitada oma näo ning senise paindlikkuse ja reageerimiskiiruse? Milline on praegu ja tulevikus Eesti–suguse pisikese riigi juhitavus? Planeerimine on muutunud detailsemaks, kohati tekib tunne, et plaanimajandus tuleb tagasi. Arengukavu on palju, nad erinevad nii tasemelt kui ka ajaliselt. Rahandusministeerium on juba pikemat aega tegelnud valitsuse määruse eelnõu ettevalmistamisega, mis reguleeriks strateegiliste arengukavade koostamist, täiendamist, elluviimist ja hindamist ning nende kohta aru andmist. Loodetavasti jõustub see määrus peagi ja korrastab strateegilise planeerimise valdkonda.

Samas on kümned, isegi sajad arengukavad enamasti ühenäolised, omavahel seostamata, vähe uusi ideid sisaldavad soovide ja unistuste kirjeldused. Nüüdisaegsete strateegiliste teoreetiliste seisukohtade ja edukate ettevõtete strateegia praktika põhjal on edukuse aluseks just loomingulisus. Tegelikult on samalaadsetel organisatsioonidel sageli üpris sarnased arengukavad või avalikustatud strateegiad. Ometi saavutavad ühed märksa suuremat edu kui teised. Erinevus on elluviimises. Tulevane tegelikkus erineb vähem kavandatust, kui oskame kavandatut sihipäraselt ellu viia.

Pealegi on arengukavad sageli liialt mahukad dokumendid, mis ei erista olulist vähem olulisest. Vähemalt mõned strateegiateoreetikud väidavad, et kui olukord muutub keeruliseks, siis strateegia peaks muutuma lihtsamaks. Kui õige koostaks edaspidi lühemaid ja tuumakamaid arengukavu. Operatiivsed igapäevased tegevused vormistame tegevuskavadena. Mõnel juhul on nn väikeste sammude strateegia edukam kui mahukate strateegiadokumentide koostamine ning pikaajagete visioonide väärtustamine.

Kuidas mõista teadmistepõhisust?

Planeerimine on vajalik, kuid veelgi vajalikum on strateegiline mõtlemine, strateegiline tegutsemine, kavandatu elluviimine. Tulevase edu tegureid on palju ja need muutuvad ajas. Vajalik on keskenduda olulisematele. Valitseva mõtteviisi kohaselt kuuluvad tähtsamate edutegurite hulka teadmistepõhine ühiskond ja majandus, teadus- ja arendustegevus, innovatsioon, haridus jms (Kalvet, Kattel 2002; Tiits, Kattel, Kalvet 2005). Sellega tuleb kindlasti nõustuda, kuid samal ajal tuleb arutlustes minna konkreetsemaks ning arvestada seejuures Eesti eripära.

Eesti ühiskond ja Eesti majandus on teatud mõttes ka praegu teadmistepõhised. Töötajail on üldjuhul vajalikud teadmised, neid täiendatakse igapäevase töö käigus, pealegi on uued teadmised mis tahes valdkonnas üha enam kättesaadavad. Tõsi, kiiresti muutuvate olude tõttu napib nii mõneski valdkonnas teaduslikke teadmisi.

Teadmistepõhisest ühiskonnast või majandusest rääkides tuuakse eeskujuks Soomet. Kui aga küsida mõnelt Soome ühiskonda ja majandust hästi tundvalt soomlaselt, kas neil on teadmispõhine majandus, on vastus skeptiline. Kindlasti on Soome ühiskond ja majandus teadmispõhisem kui Eesti ühiskond ja majandus. Kindlasti on Soome paljude majandussektorite töötajad paremate teadmistega kui Eesti kolleegid. Kindlasti luuakse Soomes mitmes valdkonnas ühe töötaja kohta rohkem uusi teadmisi, tehakse märksa enam teaduslikke uuringuid ning kasutatakse paremini uusi teadmisi ühiskonna ja majanduse arendamisel. Teadmispõhine majandus ei ole aga ainult majanduses realiseeritav suurem teadmiste hulk, sellesse majandusse jõudmise kindlaim viis on üldine haridustaseme tõus.

Lootus, millele Eesti tulevane edu rajatakse, on teaduse ja arendustegevuse mahu oluline suurendamine. See on õige suund, kuid vajab paremat lahtimõtestamist. Peaaegu igas sellealases artiklis ja sõnavõtus on juttu, et me panustame uurimis- ja arendustegevusse ligikaudu 1% SKT-st, Soome panustab ca 3%, Rootsi veelgi rohkem. Soovitatakse, et ka meie peaksime panustama ligikaudu Soome tasemel, sellest peaks erasektori osa olema kuni kaks kolmandikku. Arvestame selle rahasse. Praegu kulutab Eesti uurimis- ja arendustegevusse kuni 1,5 miljardit krooni aastas. Soome teeb asjakohaseid kulutusi kroonidesse arvestatuna ligemale 90 miljardi eest, mis on näiteks Eesti riigi eelarvest 1,5 korda suurem. Kui suudaksime viia vastavate kulutuste osa Soome praegusele suhtelisele tasemele ja seejuures kasvatada majandust kahekordseks, milleks kulub ehk kümmekond aastat, saame teadus- ja arendustegevuse rahalise mahu viia üksnes kümnendikuni Soome praegusest mahust. Sellest ei jätku kindlasti nähtavaks läbimurdeks, mille tulemuseks oleksid uued tooted, teenused ja tehnoloogiad ning neil baseeruv edukas ja mahukas äritegevus.

Õnnega pooleks võib mõni üksik läbimurre muidugi toimuda. Seega on meie selle valdkonna ressursid absoluutväärtustes nüüd ja tulevikus napid. Me ei saa, isegi kui oskaksime, neid ressursse kontsentreerida üksikutesse läbimurdevaldkondadesse. Unikaalse pisikese rahvusriigina peame säilitama ja arendama vajalikku kompetentsi peaaegu sama laias spektris kui suuremad riigid ning seega oleme sunnitud hajutama oma nappe vahendeid paljude teadusharude ja allharude vahel.

Otsustavad tippspetsialistid

Sellises olukorras peaksime andma loodetavasti üha mahukamale teadus- ja arendustegevusele realistlikuma rõhuasetuse. Selle väljund peaks olema eeskätt tulevast majandusedu kindlustavate eriharidusega spetsialistide ettevalmistamine. Teadus- ja arendustegevus loob niisiis pigem potentsiaali kui ärieduna realiseeritavat tulemust. Uued seadmed, tooted ja tehnoloogiad luuakse üha enam rahvusvahelistes suurfirmades, mille igaühe aastaeelarve on võrreldav näiteks Soome sellealaste kulutustega. Tõsi, võrgustike kaudu on firmade uurimis- ja arendusüksused seotud vastava ala parimate ülikoolide ja uurijatega üle maailma. Sel viisil saame ka meie osaleda. Teisiti öeldes on teadus oma iseloomult üleilmne, ka Eesti teadus annab oma panuse ühisesse varamusse.

Teadustulemuste tee ühte konkreetsetesse Eesti ettevõttesse on enamasti keeruline, realiseerudes uute seadmete ja tehnoloogiate kaudu, mis on valdavalt loodud väljaspool Eestit. Seepärast tuleb teadus- ja arendustegevuse kõrval palju rohkem tähtsustada ja

toetada tehnoloogiasiiret ning veelgi avaramalt lähenedes – mitmesuguseid innovatsioone. Neid tehakse ettevõtetes ja asutustes iga päev ning peavad olema oma sisult üha enam teadmispõhised (Liiv, Kalle 2005). Ettevõtte tasandil ei ole enamasti seost teadus- ja arendustegevuse kulude ja innovaatilise edukuse vahel. On palju näiteid, kus vähem, kuid targemalt investeerinud ettevõtted on saavutanud innovaativsemaid tulemusi. Selliselt arutledes leiame jällegi tee vajalike spetsialistideni, ilma kellela kvalitatiivsed muutused mis tahes alal ei ole võimalikud.

Nüüdisühiskond ja majandus vajab spetsialiste väga paljudes valdkondades. Homne tööstus ja teenindus vajab aga kindlate valdkondade spetsialiste, sealhulgas tippspetsialiste. Lepime kokku, et tippspetsialisti tunnus on vähemalt magistrikraad. Statistikast selgub, et 2004. aastal sai Eestis magistrikraadi 1472 inimest, esmapilgul polegi vähe. Muret tekitav on pilt üksikute erialade lõikes. Magistrikraadi sai üksnes 48 tehnikaala ning 12 tootmis- ja töötlemisala spetsialisti. Veelgi vähem inimesi sai neil aladel doktorikraadi – tehnikaaladel 13, tootmise ja töötlemise alal ainult üks.

Tehnikavaldkonna laia spektrit arvestades suutsime pakkuda arendust ja innovatsioone vajavatele tööstus- ja teenindusettevõtetele tühise arvu tippspetsialiste. Kahjuks ei ole tegemist ühe aasta kehva tulemusega, probleem on tuntud juba aastaid (Tärno 2002). Lähitulevik lubab siiski enamat. Riigitellimusest lähtudes peaks lähiaastail Tallinna Tehnikaülikoolis kaitsma doktorikraadi igal aastal 22–24 tehnikaala spetsialisti. Veelgi suurem hüpe peaks toimuma tehnikaala magistrikraadide omandamisel. Tehnikaülikooli riigitellimus on ligikaudu 250 magistrit aastas.

Nimetatud valdkondade spetsialistide ettevalmistamisega hõivatud dotsentide ja professorite keskmine vanus on kõrge, paljud neist on pensionieas ja vajavad töö jätkajaks doktorikraadiga noori. Tallinna Tehnikaülikooli energeetikateaduskonna professorite keskmine vanus on (2005. aasta sügise seisuga) 64 aastat, keemia- ja materjalitehnoloogia teaduskonnas 59 ning mehaanikateaduskonnas 56 aastat. Keskmiselt veelgi vanemad on dotsendid: ehitusteaduskonnas 65, keemia- ja materjalitehnoloogia teaduskonnas 62, mehaanikateaduskonnas 59 aastat. Mehaanikateaduskonna 12 professorist on 5 pensionieas ja 2 vanus on selle lähedal, 14 dotsendist 8 on pensionieas ja 4 vanus selle lähedal. Oluliselt parem ei ole olukord paljudel teistel aladel, ja mitte ainult vaatlusaluses ülikoolis.

Säästlikkus on kultuur

Kui oleme seisukohal, et Eesti majandus vajab jätkuvalt ja piisaval hulgal tippspetsialiste, käsitletaval juhul keemilise tehnoloogia, mehhatroonika, energeetika jms tippspetsialiste, peame otsustavalt panustama asjaomase valdkonna õppejõudude otsustavale noorendamisele, järelkasvule, välisõppejõududele, tehnilis-tehnoloogilise infrastruktuuri uuendamisele jms. Ei piisa, kui arendame üksnes teadus- ja arendustegevuse infrastruktuuri, sama tähtsad on õppeotstarbelised laborid ja seadmed, ka aladel, kus täna tippteadust ei tehta.

Esitatu oli üks lõiguke meie spetsialistide ettevalmistuse köögipoolelt. Süvenevat analüüsi vajavad paljud valdkonnad. Teeme endale karuteene, kui kõlavate nimetustega kavade

koostamise ja väärtustamise kõrval ei leia lahendusi Eestile vajalike tippspetsialistide ettevalmistamise probleemidele. Niisiis on tulevase majandusedu olulisimaid tegureid spetsialistid, laiemalt võttes ja moodsamalt väljendades – inimkapital. Heaks spetsialistiks saamiseks on vaja tingimusi, aga ka palju tööd ja eeskätt tahet. Me ei suudagi õppuritele Eestis kõike vajalikku pakkuda. Lahenduseks on rahvusvaheline koostöö, üliõpilaste liikuvus, õppimine, vähemalt osaliselt välismaal jms. Praegu oleme alles selle tee algul.

Jätkuvaks majanduseduks on vaja mitte ainult väärtuslikumat inimkapitali, vaid ka üha suuremaid materiaalseid ressursse. Peame jätkuvalt investeerima igal aastal kümneid miljardeid kroone. Loodame edaspidisele Eesti atraktiivsusele ja sellest tulenevatele suurtele välisinvesteeringutele. Kuid jätkuvalt peame rõhku panema ka säästlikkusele ja sellest tulenevale investeerimisvõimele. Senine suhteline majandusedu on nii mõnelgi juhul mõjunud uimastavalt, tekitades aeg-ajalt tunde, et oleme juba jõukad ja võime laiutada. On inimlik tahta näida ja vahel ka tegutseda jõukamana, kui tegelikult oled. Ent meenutades, millise pagasiga me ligemale viisteist aastat tagasi alustasime, kui suuri investeeringuid on tehtud ning kui palju tuleb jätkuvalt igasse eluvaldkonda teha, vajame panust kokkuhoiule.

Riigil tuleks sihikindlalt otsida võimalusi samasuguste vahenditega enam ära teha. Peaksime rohkem väärtustama tootlikkust ka riigi valitsemises, arutlema haldusökonoomika, õigusökonoomika, sise- ja välispoliitika ökonoomika kategooriates. Kas ikka ühel pisikesel riigil on vaja kõike seda tingel-tangelit, mis meid ümbritseb suurriikidest kopeerituna. Kas me ikka vajame nii grandioosseid valimiskampaaniaid, kõiki haldusstruktuure, kõiki välissaatkondi, lugematuid sõite mõttetuile rahvusvahelistele üritustele, mõnede ametnike tipp-palkasid, üha paremaid ja võimsamaid autosid jms. Tõsi, need kulutused ei ole absoluutväärtuses teab kui suured, aga raiskamine on kahjuks nakkav, eriti kui see paistab kõrgelt kaugemale. Pealegi hävitab see tasapisi rahva õiglustunnet.

Matsirahvana pole meil mälus kuigi palju oma rahvusest ülikuid. Oleme enamasti pärit kokkuhoidu väärtustavatest peredest ja ootame ka oma riigilt samasugust käitumist. Kui prooviks iga kümne või saja uue vastuvõetud seaduse või muu regulatsiooni kohta sõnastada ja järgimiseks võtta vähemalt ühe moraalinormi või eetilise printsiibi. Sel juhul oleks riigi valitsemine nii odavam kui ka efektiivsem ja majandusedu jätkuvus tõenäolisem. Kui lepiks kokku, et edaspidi räägime moraalsest vastutusest vähemalt sama palju, kui armastame rääkida poliitilisest vastutusest. Ühiskonnale, kus peaaegu kõik tunnevad kõiki, peaks see sobima. Säästlikkus, kokkuhoidlikkus ei ole ainult reaalökonoomika, see on kultuur.

Perekond kui majandusüksus

Majandusedu mitmetahulist teemat, sealhulgas edu tegureid, on raske ühes artiklis piisavalt avada. Lõpetuseks tahaksin siiski puudutada ühte, seni põhjendamatult vähem käsitletud valdkonda. See on perekonna majandamine, säästlikkus perekonnas, panustamine tulevikule, investeerimine.

Eestis on rohkem kui pool miljonit perekonda. Perekond on kõige levinum organisatsioon, nimetamisväärsel summaarse aastakäibega, mitmekülgse majandusliku väljundiga. Kui areneb peremajandus, areneb ka üksikisik ja areneb riik. Kui Eesti peredel läheb hästi, on

edukas Eesti majandus. Ja muidugi ka vastupidi, Eesti majandusedu tagab üha enamate perede eduka toimetuleku. Tähelepanu ja tunnustust on viimasel ajal väärinud perekond kui rahva taastootja. Rohkem tähelepanu vajaks perekond kui majandusüksus, kui oma liikmete karjääri toetaja, kui moraali ja eetika kandja ja arendaja.

Hiljuti koostasime ja andsime välja sellesisulise raamatu pealkirjaga "Peremajanduse ABC". Püüdsime avada inimese eluteed ja selle seoseid perekonna majandamisega. Käsitlesime perekonna sissetulekut ja elujärge, pere-eelarve koostamist ja sissetulekute-väljaminekute planeerimist. Kahtlemata on pere iga inimese karjääri üks alustalasid, edukas peremajandus toetab tööd ja karjääri. Üksikisikud ja perekonnad peaksid rohkem oma elu ja karjääri planeerima. Andsime soovitusi säästuvõimaluste leidmiseks ja säästude paigutamiseks, riskide maandamiseks.

Raamat annab ka peremajandusalaseid juriidilisi soovitusi, võtab seisukoha, et õnn ei peitu ainult rahas, annab soovitusi, kuidas raskes olukorras hakkama saada. Raamatust leiab muudki kasulikku, näiteks kuidas pikendada tööiga ja saada hakkama pensionärina, soovitusi kodu soetamiseks ja auto ostmiseks. Ilmselt vajame palju enam sellealast kirjandust, koolitust, arutelu. Üleeuroopalised sotsioloogilised uuringud näitavad, et Eesti inimesed väärtustavad perekonda kaugelt rohkem kui eurooplased keskmiselt. Ehk on selles tee ka perekondade majandusedule ning Eesti majandusedule tervikuna.

Teatud mõttes oleme samas seisus kui ligemale viisteist aastat tagasi, mille kirjeldamisega algab käesolev essee. Meil on teatud saavutused, on eeldused, millele tulevik rajada, on tahe areneda, kuid on ka probleeme, mida lahendada. Vajame enam loomingulist arutelu parema homse teostamiseks, sealhulgas majandusedu tagamiseks.

Kasutatud kirjandus

Eesti statistika aastaraamat 2005 (2005). Tallinn: Statistikaamet.

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu kaheteistkümnenda koosseisu viiekümne seitsmenda istungjärgu stenogramm (1. ja 2. istung). Eesti Riigiarhiiv, f R-3, n 3, 15875, l 74-105.

Kalvet, T., Kattel, R. (2002). Majandusareng, innovatsioon ja tehnoloogilis-majanduslik paradigma: väljakutse Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele. – Riigikogu Toimetised 5, lk 142-148.

Liiv, I., Kalle, E. (2005). Teadmisjuhtimine. Tallinn: TTÜ kirjastus.

Peremajanduse ABC (2005). Koost J. Leimann. [Tallinn:] Vastus.

Savisaar, E. (2004). Peaminister. Eesti lähiajalugu 1990-1992. Tartu: Kleio.

Terk, E. (2005). Eesti majanduspoliitika: muutuv või muutmatu? – Eesti poliitika eile, täna, homme. [Tartu:] Johannes Mikhelsoni Keskus, lk 67-88.

Tiits, M., Kattel, R., Kalvet, T. (2005). Made in Estonia. Tartu: Balti Uuringute Instituut.

Tärno, Ü. (2002). Hea inseneriharidus ausse. – Riigikogu Toimetised 5, lk 136–141.

Vartia, P. (1994). Talouden ennustamisen vaikeus. ETLA B 100.
Helsinki.www.worldbank.org/data/databytopic/

Kuidas mõõta võitu kohalikel valimistel?

RiTo vestlusring

Riigikogu Toimetised kutsus 14. novembri õhtupoolikul ühe laua äärde poliitikud ja politoloogid, et kohalike omavalitsuste volikogude valimise tulemuste taustal rääkida inimeste valimiskäitumisest ja parteide kohast poliitikas.

Vestlusringis osalesid poliitikud Meelis Atonen (Reformierakond), Mart Nutt (Isamaaliit) ja Evelyn Sepp (Keskerakond) ning politoloogid Allan Sikk (Tartu Ülikool) ja Anu Toots (Tallinna Ülikool). Küsimusi esitas Riigikogu Kantselei pressitalituse juhataja Aivar Jarne. Valiku pooleteisetunnisest vestlusest tegi RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

Kuidas hinnata valimisaktiivsust?

A. Jarne: Alustades kohalike valimiste ümarlauda, pakun esimeseks küsimuseks valimisaktiivsuse. Kuidas hinnata valijate 47%-list osalust?

A. Sikk: Ühest küljest on 47% kaunis vähe, aga samas on küsimus selles, millega võrrelda. Kindlasti on riike, kus kohalikel valimistel on osalusprotsent veel väiksem. Tähtsam on see, et 2002. aastaga võrreldes on osalus 5,5 protsendipunkti langenud. Järelikult iga kümnes inimene, kes 2002. aastal hääletamas käis, tänavu seda ei teinud. Seega on mittehääletajate erakond – kui seda nii võib populaarse terminiga nimetada – Eestis juba ammu kõige suurem ja suurenes nendel kohalikel valimistel veelgi. Osalusprotsendi küllaltki järsk langus on minu arust praegu Eesti riigi ja demokraatia seisukohalt päris oluline küsimus. Kui vaadata Tallinna, siis Tallinnas tuli kohalikel valimistel välja 16 000 valijat vähem. Ma arvan, et 16 000 tallinlast, kes jätsid oma hääleõiguse kasutamata, on päris tõsine hulk. Sealjuures oli langus drastilisem pigem sellistes linnaosades nagu Põhja-Tallinn, Lasnamäe ja Mustamäe, kus ei saa rääkida sellest, et inimesed oleksid eluga niikuinii rahul. Tallinnast eemale minnes on samuti üldine langustendents, ja pigem jälle linnades. Väikestes valdades ja maakondades, kus ei ole väga suuri linnu, on langus natuke madalam. Jõgevamaa oli vist isegi ainuke, kus osavõtuprotsent veidi tõusis. Ja kui vaadata küsitlust, mille Tartu Ülikooli politoloogiaosakond Turu-uuringute Aktsiaseltsi abiga vahetult pärast kohalikke valimisi tegi, siis Jõgeva ja mõned Kesk-Eesti maakonnad paistavad silma sellega, et seal ollakse kohaliku omavalitsuse demokraatia toimimisega suhteliselt rohkem rahul kui suuremates linnades. Valimistel osalemise mõttes on suuremad linnad kõige problemaatilisemad.

A. Jarne: Kas erakonnad peaksid madala osalemisprotsendi pärast häirekella lööma?

M. Atonen: Kõigepealt peab arvestama sellega, et kui spetsialistidelt oleks küsitud enne valimisi, siis nad oleksid arvanud, et protsent tuleb veelgi madalam. Nii et selle koha pealt väga hull ei ole. Madal osalus on vaieldamatu tendents suurtes linnades ehk seal, kus võim on inimesest kaugemal. Väikestes valdades, kus inimene tunneb vallajuhte ja teab, mis toimub, suudetakse inimesi ka väga hästi mobiliseerida. Selles mõttes ma arvan, et see on Tallinna, Tartu ja teiste suuremate linnade probleem, et inimesed ei tunne kohalikku võimu ega pea seda nii tähtsaks. Teine probleem – seda võib öelda ilma poliitikata – on selles, et

mida suurem omavalitsus, seda tähtsam on igasugune reklaam. Et inimesed teaksid, et valimised üldse toimuvad. Vaikses külakohas, kus on 600 valijat, jõuab peaaegu iga valijani keegi personaalselt. Suures kohas ei jõua, seetõttu ma arvan, et välireklaami puudumine, selle keelustamine võis ka osalust kuigi palju mõjutada.

M. Nutt: Minu arust selle taustal, et valimisaktiivsus on 47%, ei ole paanikaks küll põhjust. Suurusjärgu võrra suuremat valimisaktiivsust, nagu näiteks Põhjamaades, ei ole võimalik praegu saavutada, seal on teistsugune poliitilise kultuuri keskkond. Kõrge valimisaktiivsus võib kujuneda pika poliitilise protsessi tulemusena, mitte ühtede-kahtede valimistega. Meie valimisaktiivsus on kusagil 50% kandis. Ma kujutan ette, et problemaatiliseks võiks kujuneda olukord, kui valimisaktiivsus hakkaks langema alla kolmandiku või alla veerandi. Mis on need tegurid, mis mõjutavad valimisaktiivsust? Siin olen ma Meelis Atoneniga ühes asjas kindlasti nõus: suuremates omavalitsustes inimesed võib-olla ei tunneta, et nad võiksid seda protsessi reaalselt mõjutada ja et nende valimistel osalemine tähendab midagi. Eriti kui kandidaatide hulgas on väga palju tundmatuid nägusid, kui nendega ei ole silmsidet. Välireklaami keelustamine kahtlemata teatava tagasilöögi andis, ehkki ma ei usu, et sellel oleks olnud väga suur valimisaktiivsust mõjutav roll. Kujutan ette, et me oleme just sellises poliitilise kultuuri keskkonnas, nagu me oleme.

E. Sepp: Seni kõlanu valguses kirjutasin üles kolm märksõna. Need on identiteet, valijate struktuuri muutus ja välireklaami keeld. Ma ei ütle, et üks nendest on kuidagi olulisem kui teine. Olen kaugel ka sellest, et sattuda 47-protsendilisest valimisaktiivsusest paanikasse. Loomulikult pole see mingi märkimisväärselt suur osalus, aga ka mitte midagi sellist, mis peaks väga murelikuks tegema.

Märksõna on üldine identiteedi kadu, mis on minu meelest hoopis laiem küsimus ja pole seotud ainult valimistega. See on iseenda määratlematus mitte ainult poliitiliselt, vaid igas mõttes. Loomulikult on see ka erakondade identiteedi laialivalgumine või pihustumine, et erakonnad on muutunud ühte nägu. Teisalt tundub mulle, et nendel valimistel, vaatamata isegi e-hääletusele, muutus valijate struktuur, ja ma kardan, et mitte aktiivsema ja noorema valijaskonna kasuks. Võitsid pigem need erakonnad, kellel on laiem toetuspind kas regiooniti või sihtgruppides selgelt välja joonistunud toetuspind. Mis puutub välireklaami kaotamisse, siis pole mingit kahtlust, et mida suurem keskkond, seda selgemini on vaja märke, mis aitavad sõnumit teavitada ja kohale viia. Seda kannab endas ka välireklaam – see ei tutvusta ainult nägusid.

A. Toots: Mis puudutab üldist osalusprotsenti, siis minu jaoks on see siiski muret tekitav, kuigi kindlasti ei ole mõtet rääkida paanikast. Kui võrrelda Eestit teiste Euroopa maadega, siis jääb meist tahapoole veel Poola, kus valimisosalus on kusagil 20–30% piires. Alla 50-protsendiline osalus on vaieldamatult muret tekitav. Ma olen nõus Mart Nutiga, et osalemine, valimas käimine on osa poliitilisest kultuurist – ja see ei teki üleöö. Kui jällegi vaadata Euroopa riike, siis kõrgel või keskmisel või madalamal valimisprotsendil on mingi seletus. Praegu on meie valimisprotsent sarnane Šveitsiga, aga me teame väga hästi, kuidas Šveitsis rahva hääli poliitikasse jõuab. Eestis sellist mehhanismi ei ole. Ka Ameerikaga on meil vist enam-vähem sarnane osalusprotsent, aga meil ei ole neid mehhanisme, mis on USA-s, ma

pean silmas vitsalset ja hästi toimivat kodanikuühiskonda. Niisugustes perspektiivides vaadates arvan, et meie 47% on madal. Kuid ma ei arva, et me võiksime rahulduda sellega, et poliitiline kultuur kujunebki ajapikku. See ei kujune iseendast, kui sellega tööd ei tehta. Eestis on osalusprotsent 1990–ndatest kuni 2005. aastani kogu aeg kahanenud. Lootus, et langus peatub, on viimaste valimistega purunenud. Kas valimisaktiivsus läheb veel palju allapoole, selle kohta mul vastust ei ole. Küll aga tundub, et nende valimistega ei õnnestunud mobiliseerida kahte olulist elektoraadigruppi. Ühed on noored, kelle jaoks tehti e–valimised või kellele kõige rohkem loodeti. Aga ei ole mingit märki, et noored oleksid rohkem valinud. Teine rühm on mitte–eestlased. Kui me vaatame ringkondi, kus nad on suures enamuses, näiteks Lasnamäel, siis näeme, et seal oli osalus isegi alla 40%. Nii et olenemata sellest, et seal kandideeris Savisaar, oli osalus ikkagi väga madal. Tervikuna ei oleks ma vene valija suhtes väga paaniline, sest nad käituvad väga erinevalt. Kui vaadata Kirde–Eestit, siis seal on nii osalust kui ka toetust seinast seina. Üldse vene valijast kui sellisest rääkida on natuke eksitav. Meil ei ole niisugust etaloni nagu vene valija.

A. Sikk: Seoses osalusprotsendiga kerkib küsimus 53%–st, kes ei käinud valimas. Miks nad ei moodusta erakonda? Kas nad ei ole suutelised end mobiliseerima sellepärast, et neil puuduvad vastavad oskused ja raha või on mängus mingid muud põhjused?

M. Atonen: Ma ei ole nõus, et kõiki neid, kes ei hääletanud, saab üldse koos vaadata või neist kui mittehääletanute parteist rääkida. Väga huvitavad oleksid tulemused, kui valimine oleks kohustuslik. Ma arvan, et nende hääled jaguneksid ikkagi, kas just täpselt samas võtmes nagu praegu hääletanute hääled, aga suures osas jaguneksid need ka siis praeguste erakondade vahel laiali.

M. Nutt: Lisan võib–olla nii palju, et demokraatia tähendab ka õigust olla esindamata. See ei tähenda veel kohustust olla esindatud.

A. Sikk: Minu küsimus ongi see, miks erakonnad ei vaata seda 50% kui potentsiaalset valijaskonda. Ma arvan, et see on järgmiste kahtede valimiste võti. Siis muutub atraktiivseks just see järelejäänud 50%, kes ei käi valimas. Ja milles seisneb oht? Et nad ei ole praegu kaasa läinud olemasolevate parteidega, siis kujutavad nad endast mõnes mõttes populismi taimelava, kust on hääli kõige lihtsam noppida kas või populismiga.

M. Atonen: Kõik need parteid, mis täna eksisteerivad, üritavad tegelikult seda turgu hõivata või neid hääli endale saada, inimesi aktiveerida. Ma arvan, et absoluutselt iga erakond näeb seal potentsiaali. Aga ju ei ole selle kasutamine, tuleb enesekriitiliselt tunnistada, olnud liiga edukas.

A. Toots: Arvan siiski, et populismil ei ole õnneks väga suurt perspektiivi. Ma kaldun arvama, et need mittehääletajad ei ole selline koherentne seltskond. Nad ei ole kõik vaesed, harimatud ja ustavad, et kummardavad iga kumiiri. Sest miks ikkagi Tartus on osalus 42%, kuigi Tartu on ilmselt Eesti oludes üle keskmise haritud linn? Pigem ongi erakondadele trikkiküsimus, kes on need, kes ei hääletanud, milline on nende portree ja kui palju erinevaid kategooriaid nende hulgast välja koorub.

E- ja i-hääletamine

A. Jarne: Rääkisime palju neist, kes ei käinud hääletamas, aga nendel valimistel oli huvitav ka e-hääletajate protsent. Kas see oli suur, väike või ettearvatav?

A. Toots: Mul ei olnudki erilist ootust, milline see protsent tuleb, olin ainult kindel, et see ei tõsta üldist osalust. Samas ma ei arvanud, et üldine osalus veelgi langeb. Nagu näha võis, oli e-valijaid 1,8% kõigist valijaist, sealjuures kolmandik neist oli Tallinnast. Mingi leht tõi ära ka need kandidaadid, kes rohkem e-hääli kogusid. Nii et kogu ettevõtmine oli äärmiselt kitsale elektoraadile. Ma ei ütleks isegi, et see on segment. Need on tõesti üksikud inimesed, mingid e-fännid, kelle jaoks ei ole isegi tähtis, kas on e-valimine, e-pangandus, e-kool, e-polikliinik või mis iganes, peaasi, et see on e-asi. Ja suhteliselt selgelt valiti neid kandidaate, kes passisid selle e-asja kuvandisse. Ma kardan, et kulud, mis pandi e-hääletamise juurutamisse, ei õigustanud ennast.

M. Atonen: Tegelikult saab seda protsessi hinnata, ma arvan, 15–20 aasta pärast. Teatud aegruumis tagasi minnes ja panganduse arengule mõeldes, kas keegi oleks 1997. ja 1998. aastal ennustanud tänast Interneti-panganduse ulatust. Selles mõttes on e-valimistele hinnangu andmine minu arvates täna väga ennatlik. Vaatame, hindame seda protsessi näiteks 4–5 valimise järel, siis, kui me näeme, mis tendentsid on olnud.

M. Nutt: Olen selles küsimuses Meelis Atoneniga täiesti päri. Minu hinnangul ei saa e-valimisi vaadelda muud moodi kui ikkagi eksperimenti. Kui vaadata kontekstis, kas kulutused olid proportsionaalsed või ei, siis ma paneks need ühele pulgale üldise tehnoloogiasse investeerimisega. Ka digitaaltelevisioonile üleminek ei anna esimesel kolmel-neljal aastal kindlasti kasumit, ainult et mingil hetkel on üleminek lihtsalt paratamatu ja kulutused tuleb ära teha. Selles mõttes on see suund, tegevus, mille aeg meile nii või teisiti peale surub.

A. Sikk: Mina arvan ka, et mingeid järeldusi teha on natuke vara, kuna umbes 2% valijatest hääletas Interneti teel. Ma soovitaks üldse kasutada nimetust i-hääletamine, sest elektrooniline (e)-hääletamine tähendab seda, et valimisjaoskonnas on masin, elektrooniline aparaat, millega hääletatakse. Aga ma kardan, et kui i-häälte osakaal tõuseb, siis me puutume kokku hoopis teist laadi probleemidega. Esiteks, kuna seekord oli i-hääli väga vähe, siis ei tulnud ka mingeid tõsiselt võetavaid süüdistusi, et hääli oleks ostetud või et keegi oleks midagi rikkunud. Aga kui i-häälte osakaal on 15–25%, siis tekib erakondadel suurem motiiv, et tulemustega rahulolematu olla või reaalselt häälte ostmist tõestada. Sest ostmist tuleb, selles ei ole mingit kahtlust. Me küsisime oma küsitluses ka seda, kui kõrgelt neid riske hinnatakse. Nende hulgas, kes plaanivad tulevikus hääletada Interneti teel, näeb kolmandik riski, et häälteostmine on suur või pigem suur risk. Kui i-hääled hakkavad järjest rohkem reaalselt lõpptulemust mõjutama, siis tekib ka rohkem motive või objektiivseid põhjusi kogu protsess kahtluse alla seada. Teine asi, millest Eestis on väga vähe räägitud, on see, et kui i-hääletamine laieneb, siis hakkab järjest enam välja lööma digitaalne lõhe, mis meie ühiskonnas ikkagi olemas on ning mis tuleneb eeskätt valijate sissetulekust, vanusest ja haridusest. Siis tekib küsimus, miks me peame looma riigi raha eest mugavusi neile, kelle elu on objektiivsetel põhjustel niigi juba natuke parem. Ja veel üks huvitav asi, mis

küsitlusest välja tuleb: veerand neist, kes meie valimisse sattusid, tunnistasid, et nad ei olnud hääletamishetkel arvuti taga üksi.

E. Sepp: Olen eespool kõnelduga 100% nõus. Nii kaua, kui inimestel on kohud tühjad, kui nad on tänaval või neil ei ole tööd, nii kaua ei peaks üks seltskond rääkima sellest, et vaja on lahendada laiskade või mugavate inimeste probleeme, kes ei viitsi muidu valimistel käia. Kui aga aja jooksul peaks selliste inimeste osakaal oluliselt suurenema, siis need õiguslikud, regionaalsed probleemid, mis sellest tekivad, seesama digitaalse lõhe suurenemine, kõik see ei integreeri ühiskonda, vaid teravdab selle lõhestumist erinevatesse gruppidesse veelgi.

A. Toots: Tahaksin ainult lisada, et kui räägitakse digitaalsest lõhest ja kellestki, kellel ei ole võimalik i-häält anda, siis mulle tundub, et peetakse silmas seda vaest venelast Lasnamäel. Aga meil on praegu töötluses üks koolinoorte andmebaas, kust on näha, et vene koolinoored ületavad eestlasi Interneti kasutamisel. Nii et kui i-hääletus tegelikult jääb, siis on see üks moodus vene valijaid võita.

M. Atonen: I-hääletamise vastu võitlemine oleks progressi vastu võitlemine. Võime muidugi rääkida, et inimesed istusid hääletamise ajal mitmekesi laua taga, aga progressi vastu ei ole võimalik võidelda.

A. Jarne: Teeme väikese ennustuse järgmisteks valimisteks: kas i-hääletamist kasutatakse ka 2007. aasta Riigikogu valimistel?

M. Nutt: Seadused näevad selle võimaluse ette ja ma ei usu, et keegi neid seadusi tühistama hakkab. Samuti ma ei usu, et i-hääletamise võimalust kasutab märkimisväärselt suurem protsent valijaid kui praegu. Kordades suurem. See on tõenäoliselt pikaajalisem protsess, kui i-hääletamise osakaal hakkab suurenema, ja ma ei taha ennustada midagi 50 aasta peale ette. Aga käega katsutavas tulevikus jääb see siiski tõesti täiendavaks võimaluseks.

E. Sepp: Asi, mis aja jooksul nendesamade i-valimiste kontekstis veelgi aktualiseerub, on Internet ja selle turve nn terrorismivastase võitluse eesmärkidel. Ehk siis isiku privaatsuse tagamine massilise avaliku võimu jälgimise eest. Meie liigume siin pigem selles suunas, et suuname inimesi oma poliitilisi valikuid tegema keskkonda, mis on erinevatel põhjustel avatud nende jälgimiseks nn terrorismivastase võitluse põhjendusel. See on vägagi küsitav.

Kuidas mõõta valimisedu?

A. Jarne: Kuidas mõõta võitu kohalikel valimistel? Anu Toots, kas oskate öelda, millist mõõdupuud kasutada, kui meil on nii palju valimiste võitjaid ja ainult üks erakond ehk Res Publica on tunnistanud väikest kaotust?

A. Toots: Olen sellele tõesti mõelnud, kuidas valimisedu mõõta. Üks tõde, mis on politoloogia aabitsatõde, ütleb, et kogutud häälte protsent, mandaatide hulk ja tegelik võim on erinevad asjad. Siit tulebki mõttekäik: selleks et öelda, kes võitis kohalikud valimised Eestis, peab vaatama päris mitmeid parameetreid. Mina vaatasin selle järgi, kui suur osa mandaatidest on ühe erakonna käes, ja vaatasin ka erakonna kandideerimise tõhusust. Ehk

siis seda, mitu protsenti kandidaatidest osutus valituks, sest see näitab pika pingi või lühikese pingi fenomeni. Kolmas mõõdik, mida ma pole jõudnud läbi analüüsida, on see, kes ja kui paljud moodustasid koalitsioone või kui palju valiti ühest parteist vallavanemaid ja linnapäid. Kahe esimese mõõdiku järgi – kellel on kõige rohkem mandaate ja kelle kandidaadid olid kõige tõhusamad – tuli minu arvates valimiste võitjaks Rahvaliid ja teiseks platseerus Keskerakond. Keskerakond ja Reformierakond kõikusid, nii et kord oli üks parem ühes ja teine teises kohas. Ühesõnaga on see kolmik ikka esikolmik, ükskõik mis nurga alt asja analüüsida.

M. Nutt: Minu arvates saabki kohalike valimiste võitjat vaadelda üleriigilisel tasandil ainult läbi politoloogilise, mitte praktilise poliitika prisma, sest praktilises poliitikas saab võitjat vaadelda konkreetse omavalitsuse kaudu. Kes on Tallinnas võitja, ei pruugi olla võitja Tartus, ja vastupidi, väiksematest omavalitsustest rääkimata. Seetõttu lähen ma ka ise pisut sellele politoloogilisele teele, sest üks asi on käsitleda võiduna seda, kui erakond on saavutanud paremad tulemused kui eelmistel valimistel. Samas võib võiduna käsitleda ka seda, kui erakond on saanud tulemuse, mis annab talle võimaluse kas üksinda või koalitsioonis tugeval positsioonil olles teostada kohalikku võimu. Seda isegi juhul, kui tema konkreetset tulemust on halvemad kui eelmistel valimistel. Praktilise poliitika seisukohalt on minu arvates konkreetse omavalitsuse tasandil toimuv ikkagi kõige olulisem.

M. Atonen: Ka mina arvan, et võimu jagatakse kohapeal. Mandaatide kokkulugemine on subjektiivne tegevus. Ma isegi ei oska öelda, kes valimised võitis. Kujutage ette, kui tore olukord on pärast neid valimisi: see on ju fantastiline, et kõik me oleme võitjad, nii võiks igavesti jätkata. Ehkki ma olen päris kindel, et oma köögis tunnevad erakonnad suurt muret ja tegelikult vaatavad just nimelt üleriigilise toetuse peale ning teevad järeldusi. Ma arvan, et Keskerakond pani tähele, et neil oli eelmiste valimistega võrreldes vist pool protsenti langust. Arvan samuti, et Rahvaliid, kes on maapiirkondades väga populaarne, ootas sealt tegelikult veel suuremat kasvu, samuti ootasid nad väga suurt läbimurret Tallinnas. Tegelikult murdsid läbi sotsid, Rahvaliidul jäi see saavutamata. Rahvaliid murdis Tartus nüüd läbi sellega, et tuli keegi, kes kelkis oma rahandus- ja keskkonnaministriga ja sai koalitsiooni, eks ju? Tegelikult peab tunnistama, et suur läbimurre jäi ka seal teoks tegemata. Isamaaliit võib vist küll öelda, et neil läks väga hästi, kuigi tegelikult kindlasti eeldati, et toetus võiks olla veelgi suurem. Samas ei saa nii tõsiselt võtta Res Publica juttu, et nad on väga rahul, et neil on kolm korda vähem hääli kui kaks ja pool aastat tagasi. Sotside kohta arvan ma siiralt, et nemad ei saa end võitjaks nimetada, vähemalt mitte oma köögis. Reformierakonna toetus tõusis üle Eesti ligi 5 protsendipunkti, kusjuures valdav osa toetuse tõusust tuli selle arvelt, et varem valimisliitudes kandideerinud inimesed kandideerisid seekord erakonna nime all. Tegelikult lootsime ka meie rohkem.

A. Sikk: Võidu definitsioon on niivõrd segane ühest küljest sellepärast, et me räägime tegelikult kohalikest valimistest, mis on igas omavalitsuses täiesti erinev asi, teisest küljest üle-eestilisest tulemusest. Meil ei ole väga häid analüütikuid, kes kõik need rohkem kui 200 omavalitsust suudaks läbi lahata ja vaadata, mis on kusagil võit ja mis kaotus. Ma arvan, et üks võitja nendel valimistel oli kindlasti Eesti parteisüsteem kui selline, ja nimelt selles mõttes, et kõik parteid jäid pildile.

Valimisliidud endiselt pildil

A. Jarne: Nüüd jõudsime otsaga juba ühe teise teema juurde: n-ö pildile jäid vaid erakonnad. Kas see tähendab seda, et valimisliidud jäid eelmiste kohalike valimistega võrreldes veidi varju?

A. Toots: Vaatasin jälle arve ja need ütlevad, et valimisliidud on äärmiselt elujõulised. Valimisliitude osakaal nimekirjades langes väga vähe, paar kuni viis protsenti kõige rohkem. Ja samamoodi olid nad edukad mandaatide hankimisel. Nii et 2/3 mandaatidest on jätkuvalt erakondade ning 1/3 valimisliitude ja üksikkandidaatide käes. Miskipärast ei taha aga meie Vabariigi Valimiskomisjon valimisliitudest midagi kuulda. Statistikas nad seda kokku ei võta ja seetõttu on vaestel politoloogidel jälle mitu unetut ööd, et igas omavalitsuses ja vallas kõiki üksikuid hääli kokku arvutada. Üldjoontes on valimisliite jäänud alles üllatavalt palju. Iseküsimus on muidugi see, mida ka statistika ei näita, kellest valimisliidud koosnevad ning kui palju on seal tegelikult erakondade liikmeid ja kui paljud nendest on erakondade suitsukatted või käepikendused. Selle kohta minul andmeid ei ole.

M. Atonen: Kõige suurem mure valimisliitudega ongi see, millele Anu Toots vihjas. Minul ei olekski probleeme valimisliiduga, mis on tõesti koostatud n-ö vabadest meestest. Kahjuks selliseid valimisliite, milles poleks erakondade liikmeid või erakondadest sõltuvaid inimesi, on praegu tublisti alla poole või on nende arv isegi veel väiksem. See ongi valimisliitude suur nõrkus, et nad ei ole nn kohalikud erakonnad. Senikaua, kuni valimisliitudes on inimesi, kes millegipärast tahavad kohapeal oma erakondlikku kuuluvust varjata, diskrediteerib kogu see tegevus valimisliite. Seda enam, et minu arvates teatakse igal pool nagunii, kes sellesse või teise erakonda kuulub.

M. Nutt: Mina ei saa ka öelda, et ma oleksin valimisliitude tuline pooldaja või nende hirmus vastane, aga kuni Eestis on hulk väikesi omavalitsusi, kus kohapealsed erakondade organisatsioonid ei esinda kogu erakondade spektrit, piirab valimisliitude keelamine tegelikult kohaliku demokraatia võimalusi. Üks põhjus, mille Meelis Atonen välja tõi, on kahtlemata see, et erakondade populaarsus on ühes või teises omavalitsuses lihtsalt madal ja sellega väga kaugele ei purjeta. Aga on ka teine ja minu arvates palju neutraalsem põhjus, nimelt see, et erakonnad ei saa väikeses omavalitsuses lihtsalt oma nimekirju kokku.

A. Sikk: Valimisliidu edukust näitab see, et ehkki inimesed teavad, et sellised lödvad koalitsioonid on ebapüsivad, hääletatakse ikkagi nende poolt. Kui on valijaid, kes soovivad valida valimisliite, ja nad ei tegele millegi põhiseadusevastasega, siis ma ei näe mingit põhjust, miks peaks sellist ühenduste loomist takistama. Seda enam, et Eesti erakonnaseadus on ikkagi päris range ja erakonna moodustamine lääneriikidega võrreldes päris raske. Arvamus, et erakonnad on tunduvalt vastutusvõimelisemad, ma kahtleks.

E. Sepp: Mind siiski üllatas mõnevõrra, et valimisliitudel, kellest iganes nad koosnesid, oli nendel valimistel suhteliselt suur toetus. Formaalselt on nad valimisliidud ja nii tuleb neid ka võtta. Kui esitada küsimus, kas valimisliitude keelustamisega on aeg edasi liikuda, siis kaldun arvama, et erakonnad lasksid võimaluse käest kuskil aasta-poolteist tagasi. Avada täna uuesti debatt nende keelustamiseks, eriti äsjaste valimistulemuste valguses, ei ole

tegelikult erilist alust. Võimalik, et see võimalus avaneb uuesti nelja või kaheksa aasta ehk ühe või kahe valimistsükli pärast, kes teab. Üks asi veel, mille suhtes erakonnad peaksid võib-olla ise olema märksa enesekriitilisemad, on küsimus, millest siiski tuleneb valimisliitude edu ning see, et nendesse usutakse justkui rohkem kui erakondadesse. Vastus sellele küsimusele oleks ühtaegu nii huvitav kui ka kasulik.

Kahel toolil istumisest

A. Jarne: Selle teema sissejuhatuseks lubage kõigepealt Riigikogu liikmeid õnnitleda, sest 91-st kohalikesse omavalitsustesse kandideerinust osutus valituks 58. Teisalt tuleks aga kaasa tunda, sest ükski parlamendiliige ei saa volikogu tööst osa võtta. Kas järgmiste üldvalimiste või kohalike valimiste järel saaks endise olukorra taastada või las jääda sellega nii, nagu Riigikohus praegu otsustas?

M. Atonen: Minu arvates on kahel toolil istumise teema üle müstifitseeritud, siin on õiguskantsler rääkinud mingisugusest põhiseaduse vaimust ja põhiseaduse iseloomust. See on poliitiline otsus. See on otstarbe küsimus. Soomes – võib-olla oma nime pärast meeldib mulle väga-väga Soomest eeskuju võtta – toetatakse väga, et nii Eduskunna liikmed kui ka ministrid oleksid kohalikes omavalitsustes aktiivsed. Uskuge, kui inimesel ei ole kohustust seal käia või sellist otsest sidet, mida kohalikus võimuses osalemine juurde annab, siis side kohapealsete oludega väheneb.

M. Nutt: Arvan samuti, et see on poliitiline ja mitte õiguslik küsimus ja võib-olla on perspektiivis isegi kahetsusväärne, et küsimust hakati lahendama õiguslike argumentidega. Rõhutaksin ka seda, et kahel toolil istumise teemaga on avalikkusele mõneti jäetud mulje, nagu oleks kohaliku omavalitsuse volikogu liikmeks olemine põhitöö. See ei ole mitte üheski omavalitsuses nii, kohaliku omavalitsuse liige on omavalitsuse liige ühiskondlikult ja oma põhitöö kõrvalt. Heita sellepärast Riigikogu liikmele ette, et näete, kandideerisite ja nüüd te omavalitsusse ei lähe, on mingis mõttes tegelikult tööpuuduse suurendamise dilemma. Näiteks kui mina, kes ma osutusin valituks Tallinna linna volikokku, loobuksin Riigikogu mandaadist ja läheksin linnavolikokku, siis ma ei hakkaks seal palka saama ja ma peaksin kõigepealt hakkama tööd otsima.

E. Sepp: See ei ole põhiseaduslik küsimus. Riigikohtu otsuse tegemise aeg ja ajastatus ja selle sisutus on paras häbiplekk, mistõttu ma arvan, et Riigikohus ei käitunud institutsiooni vääriliselt. Aga see selleks. Ühelt poolt olen nõus, et loomulikult annab nn kahel toolil istumine valitule võimaluse säilitada valijatega tihedam side, milles ei ole midagi halba. Teiselt poolt fokuseerisid presidendi kantslei ja ka õiguskantsler pigem tähelepanu sellele, et see on võimu kontsentreerimise võimalus nn parlamendis esindatud erakondade kätte – sellest justkui ka võimude lahususe väidetava rikkumise argumendid. Nad pidasid silmas seda, et n-ö riigi tasandi võim või need võimusuhted kantakse üle kohalikule omavalitsusele. Praktikas on võib-olla palju suurem probleem see, et hoopis erakonnasisene võimukontsentratsioon muutub ebamõistlikult suureks – tekitatakse näiliselt asendamatud inimesed. See aga ei soodusta erakonna sisedemokraatiat, erakonna kui institutsiooni arengut ega ka selliste ühenduste avanemist ühiskonna jaoks tervikuna. Paljud tänased probleemid ilmselt neist probleemidest tulenevadki.

A. Sikk: Ühest küljest valmistab muret muidugi see, et Eestis on saanud tavaks pöörata vahetult enne valimisi valimisseaduses midagi totaalselt pea peale. Ükskõik kas Riigikogu või Riigikohtu või õiguskantsleri või iganes kelle tõttu. Nad on kõik aeg-ajalt süüdi olnud, mis on hästi häiriv. Praegu on probleem selles, et Riigikogu liikmed ja ministrid püüdsid hääled kinni. Seetõttu ei ole Tallinna volikogul minu arvates sisuliselt valijate toetust, sest valijad valisid sinna tegelikult hoopis teised inimesed. Mulle meeldib väga Soome variant, mis ideaalis näeb nii ilus välja, et rahvasaadikud käivad kõik nendel päevadel, kui on volikogu istungid, kohapeal, tutvuvad kohaliku eluga ja on sellega kursis. Eestis peaks selle juures kehtima klausel, et osaleda võib selle volikogu töös, mis asub Riigikogu valimisringkonnas, kust kandideeriti. Praegu kandideeris enamik Riigikogu liikmeid minu teada siiski Tallinnas ja mitte seal, kust nad on Riigikokku valitud. Minu arust on Eesti poliitikas kõige inetum ja kõige levinum komme – mis seondub europarlamenti valimiste ning ka viimaste Riigikogu valimistega – see, et inimene valitakse kuhugi ja seejärel ta loobub mandaadist. See on eriti taunimisväärt inimeste puhul, kes saavad väga palju hääli. Viimaste valimiste kohta võib tõesti rääkida, et midagi ei olnud ette teada ja nad ei saanud kandidatuuri viimasel nädalal lihtsalt maha võtta. Aga europarlamenti valimistel oli meil üks loobuja, kes tuli, jooksis n-ö sabas, seal oli ka spekulatsioone teiste osas, et kui nad valitakse, siis ilmselt ei plaani nad minna. Viimastel Riigikogu valimistel minu kodulinnast Tartust üks kandidaat kogus hirmsa koguse hääli, aga siis otsustas, et ei, te tahtsite küll, et ma sinna läheksin, aga ma ei soovi. See on Eesti poliitikas minu arust kõige inetum traditsioon.

Suured ja väikesed poliitikas

A. Jarne: Kas parteisüsteemi polariseerumise tendents jätkub? Kas parteidevaheline distants on muutunud eelmiste valimistega võrreldes? Kas väikeerakondade allakäik on pöördumatu ja nad on mängust täiesti väljas?

A. Toots: Eesti parteisüsteem omandab mingi saksalaadse ilme. On suured parteid ja väikeerakonnad. Viimased on need, kes ei saa järjest üle 1% toetust. Kas need väikeerakonnad nüüd jätkavad formaalselt oma eksistentsi või mitte, on nende asi, see on hoopis teine poliitika. Nii on see igal pool ja neil ei maksaks solvuda, nemad kuuluvad sinna kodanikuühiskonnahulka, kus nende ülesanne on algatada mingeid debatte, tõstatada ja esindada kellegi huvisid, artikuleerida. Samas ei hakka nad tõenäoliselt mitte kunagi osalema võimu jagamises ja isegi ei saa pretendeerida võimule. See on reaalsus, kus emotsioonidega ei ole midagi peale hakata. Mis puudutab suuri erakondi või parlamendierakondi, neid, kes on 5% toetuse peal või kõrgemal, siis siin on üpris selgelt välja kujunenud kolm liidrit ja ma ei näe, et nemad kuidagi liituksid või et ühel neist õnnestuks teine auti lükata või midagi niisugust. Nendele kolmele sekundeerib veel kaks kuni kolm erakonda, kes on väiksema toetusega, aga kellel on ka oma nišš olemas. Ma arvan, et selline pilt on üpris terve ja okei. Kui aga vaadata kohalike valimiste tulemusi, siis on mõned üksikud maakonnad, kus on väga tugev liider, nagu Rahvaliid mõnes kohas. Keskerakonna Tallinna võidu jätaks praegu kõrvale, sest Savisaar ja 16 000 häält, see rikub pilti. Me ei oska öelda selle erakonna toetust, kui ei oleks ühte suurt häältekorjajat. Tervikuna on enamikus maakondades erakondade toetus suhteliselt võrdne, mõnes isegi väga võrdne. Mõnes on liidererakond kuskil 5%-lise edumaaga, nagu traditsiooniliselt Tartus või Haapsalus.

M. Nutt: Kõigepealt parlamendierakondadest. Arvan samuti, et laias laastus on see spekter välja kujunenud. Jah, valimistel võib juhtuda, et üks, võib-olla isegi kaks jäävad ukse taha, võib-olla tulevad hiljem tagasi, aga ma ei näe uut poliitilist jõudu, kes järgmistel valimistel tuleks ja saaks parlamenti sisse. Spekuleeritud on roheliste ümber, aga ma ei usu seda. Res Publica efekti enam ei teki. Kaugemas perspektiivis, kes teab, sellised Le Peni äärmusvaateid propageerivad populistlikud jõud on vahepeal ühekordseid üllatavaid võite saavutanud, aga see ei muuda pidevat stabiilset poliitilist kaarti. Mis puutub aga küsimusse, miks prognoosid ja lootused ei lähe tihtipeale kokku sellega, mis praktikas toimub, siis selle eest viskaks ma kivi politoloogide kapsaaeda, kes liialt palju võrdlevad erakondlikke programme. Nendel ei ole Eesti poliitikas sellist tähtsust, programmilised erinevused on erakondadel üpris väiksed. Võrrelda sarnasusi ja siis öelda, et kuigi sotsiaaldemokraatidel ja Keskerakonnal on sarnasusi väga palju, millegipärast leibu ühte kappi ikkagi ei panda. Ei pandud 1992, 1995, 1999, 2003, ei panda ka 2007. Sama võib öelda Isamaaliidu ja Res Publica kohta. Ega me Reformierakonnast ka väga kaugel ole. Ehkki programmilised erinevused on suhteliselt minimaalsed, siis seda, et need erakonnad realselt ühineksid, ma ei usu. Milles on asi? Asi on tegelikult kinni ikkagi isikutes, selles grupis, kes seda poliitilist jõudu tegelikult kannab. Ja selles, kuidas nad omavahel läbi saavad, mida ei maksa üldsegi alahinnata. Isiklikud suhted on Eesti erakondade tipus äärmiselt olulised. Mõneti võib öelda, meie erakonnad on liiga hierarhilised ja võib-olla liiga suletud, teisest või kolmandast ešelonist sinna tippu pääsemine on tegelikult üle mõistuse raske. See on juhtkonnale mõneti mugav, mõneti selle juhtkonna süü ka, kes ei taha oma positsiooni loovutada. Kui tulla uuesti tagasi pingi pikkuse juurde, siis on Eestis tegelikult tõeline probleem, et ei ole motivatsiooni olla teises ja kolmandas ešelonis ning teha mingit tavalist poliitilist karjääri. Meil ei ole erakonnad kujunenud välja nii, nagu näiteks Soomes või Rootsis või Saksamaal. Alustad noorteorganisatsioonist, läbid selle kadalupe ja siis jõuad parlamenti, jõuad ministriks, jõuad peaministriks. Eestis hüppad parlamenti või ministrikohale ja musta töö tulemusena sa sinna praktiliselt ei jõua.

E. Sepp: Üks võimalik seletus sellele, miks erakondade koostöö ühel või teisel puhul näib napiks jäävat, vaatamata sellele, et programmilised sarnasused on suhteliselt suured. Küsimus on pigem selles, et valijaskond on kõigele vaatamata väga hästi segmenteeritud. On väga kindlad grupid, kellele toetutakse, olenemata sellest, mis programmis kirjas on. Ja nüüd tekib probleem, et programmilistel põhjustel võiks ühineda, aga samas need grupid, kellele toetutakse, neid ühe katuse alla panna, ma kardan, nõuaks liiga pikka kohanemisaega. Need inimesed ise ei oleks selleks valmis.

A. Jarne: Nii et erakondlik maastik on üldiselt selgelt välja kujunenud ning selline 3 + 3 või kuue erakonna süsteem, kuhu keegi enam juurde ei tule, aga kust keegi enam välja ka ei kuku, on kinnistunud.

M. Nutt: Ära võib kukkuda. Ära võib tegelikult üks partei kukkuda. See ajutrust iseenesest ei kao. Kui ta selle erakonnaga välja kukub, siis inimestering, kes on tipp-poliitikas olnud, ei kao kuhugi.

A. Sikk: Võib muidugi olla, et nüüd on erakondlik süsteem lõpuks paigas ja edaspidi nii suuri kõikumisi ei tule. Aga samas on mul tunne, et mida rohkem olemasolevad erakonnad arvavad, et uut erakonda ei teki, seda rohkem uue erakonna tekkimise tõenäosus kasvab. Sest mulle tuleb väga selgelt meelde aeg mõni kuu või isegi ainult kuu enne eelviimaseid kohalikke valimisi ja Res Publica esiletõus. Erinevate parlamendierakondade esindajad rääkisid enne seda kogu aeg, et meil ei juhtu seda, mis juhtus Lätis, sellepärast et Eesti parteisüsteem on rohkem paigas. Minu arvates on Eesti erakonnasüsteemis paigas ainult üks asi: suhteliselt selgelt on paigas Keskerakond, nendega seostab end 20% inimestest. Teiste puhul on seostajate hulk palju väiksem.

E. Sepp: Mulle tundub, et uue partei loomiseks puudub vajalik ressurss, ma ei näe huvilist, kes oleks uue partei loomise nimel valmis kulutama. Ja milline eriline huvi see ikkagi peaks olema, millesse mitukümmend miljonit investeerida?

M. Nutt: Peale selle arvan, et kui kodanikuühiskond süveneb ja edasi areneb, siis pigem kihi igal väiksel grupil parteid moodustada väheneb. Sellepärast et sellisel juhul tekivad teised mehhanismid, kuidas poliitikas või avalikus elus kaasa rääkida ja seda võib väga edukalt teha tegelikult olemasolevate, juba sissetöötatud erakondade kaudu.

Valijate piirkondlikud eelistused

A. Jarne: Räägiks lõpuks ka regionaalsetest erisustest ehk kas nüüd on paigas ka valijate piirkondlikud eelistused. Kas jääbki nii, et maal valitakse Rahvaliitu ja Tallinnas Keskerakonda?

A. Toots: Tallinna puhul ma ei ole kindel, arvan, et Keskerakond ja Reformierakond jäävad jagama esimest ja teist kohta. Kumb hetkel on esikohal, on situatsiooni küsimus. Ma ei usu, et siin kaalukeeled põhjalikult pöörduvad ühe või teise kasuks. Järvamaal, ma usun, Rahvaliidu mõju jääb ja siin paistab, mängib rolli majanduskliima. Kuivõrd Rahvaliit on ennast defineerinud ka kui põllumeeste huvide kaitsja, siis on üpris loogiline, et põllumajanduslikud piirkonnad seisavad tema taga ja ilmselt teeb ta seal tugevamat tööd. Ja tõenäoliselt on põllumajanduse väljatulemine vahepealsest äärmisest madalseisust üks põhjus, miks Rahvaliit nendel valimistel paremini esines kui eelmistel. Nii et võib-olla ei olnudki Rahvaliidu edu taga mitte niivõrd erakonna lobitöö või hea kampaania, kuivõrd hoopis üldiste majandusolude paranemine. Mõnes regioonis paistab olemas olevat selge liider, samas kui Ida-Virumaa on jälle koht, kus asjad vajavad veel settimist. Parteilist identifitseerimist ei ole toimunud ka Eestimaa teises servas – Saare- ja Läänemaal. Isegi kui võrrelda 2002. ja 2005. aasta valimistulemusi, oleks vaja fotofinišit, et öelda, kes on tugevam.

M. Nutt: Natukene jätkuks Anu Tootsi väljatoodud aspektidele. Mulle tundub, et kaks konservatiivset aspekti valijate käitumises avaldavad päris palju mõju, mis võivad sellises regionaalses plaanis jääda mõneks ajaks ja võib-olla isegi päris pikaks ajaks poliitikat mõjutama. Mõlemad on tõesti seotud nende kahe erakonnaga, keda on välja toodud, Rahvaliidu ja Keskerakonnaga. Milles siis on asi? Tegelikult ei valita Rahvaliitu, vaid valitakse kohalikku liidrit. Kohalik liider on endine kohalik kolhoosi esimees või sovhoosi direktor,

rajoonikomitee sekretär või kes iganes, igal juhul päris pikka aega kohapealset elu korraldanud isik. Needsamad külamehed võivad teda maapõhja söimata, aga kui nad lähevad valimistele, valivad nad ikka teda. See tagab Rahvaliidu edu, mis nime all ta ka ei eksisteeriks. Erakond on ju tegelikult mitu korda modifitseerunud, kusjuures samad inimesed tulevad tagasi. Ja mulle tundub, et see erakond, nimetame teda siis ka tulevikus tinglikult Rahvaliiduks, jääb oma sellisesse 10–15%–lisse nišši päris pikaks ajaks. Mis puutub Keskerakonda, siis viimane on suutnud oma valijaskonna küllaltki tugevalt kinnistada kahes rühmas, kelleks on kõigepealt suhteliselt eakad inimesed ja teiseks mitte–eestlased ehk vene keelt kõnelevad inimesed. Lisaks sellele kahele rühmale on Keskerakonna ülejäänud valijaskond, nagu mulle tundub, tunduvalt kõikumam. Ja kui Anu Toots tõi välja, et vene valijaskond sedavõrd selgelt rahvustunnuse järgi ei käitu, siis teisalt ma julgeksin ikkagi välja tuua selle, et Keskerakond tõrjus tegelikult vene erakonnad riigi poliitikast välja. Lähitulevikus ei suuda ükski teine erakond neilt vene valijaskonda ära võtta. Kaugemas perspektiivis maailmavaate põhjal võib olla, et Reformierakond tuleb välja mõne sellise liberaalse programmiga, millega peibutab ära vene ärimehed.

A. Sikk: Ma lisaksin siia nimekirja ka Reformierakonna, sest ka Reformierakonnal on oma tuumikvalijaskond, kes on eelnimetatutega võrreldes võib–olla vähem silmatorkav ja ilmselt kirjum seltskond. Aga nad on selles mõttes pragmaatilised inimesed, et loodavad saada kasu, kui maksavad vähem makse.

E. Sepp: Üks asi, millele ma veel tahan tähelepanu osundada: ka siin on diskuteerijad läinud libedale teeale, rääkides Keskerakonna valijatest kui venelastest ja pensionäridest. Ega seda keegi eitagi, et nendele gruppidele on poliitiliselt panustatud, kuid avaliku arvamuse uuringud näitavad ka seda, et me figureerime esimesel–teisel kohal kõigis gruppides – nii kõrgema sissetuleku kui ka haridustasemega valijate hulgas, olles seega ka noorte, rikaste, ilusate ja edukate silmis suhteliselt heal positsioonil.

A. Sikk: Kas Eesti erakonnad monitoorivad enda toetajaid? Kas põhimõtteliselt tellitakse näiteks küsitlusi, mille abil üritatakse aru saada, kes on erakondade toetajad?

M. Nutt: Ma ei tea, kui üldine see on, aga tehakse küll. Üldiselt profiiliuuringud, tuntuse uuringud enne valimisi, Isamaaliit teeb seda kindlalt. Need on muidugi võrdlemisi kallid, samas aitavad välja selgitada, kellele ei tasu üldse panustada ja kellega ei tasu enam tööd teha, sest see on juba meie kindel valijaskond.

Eesti õiguskorra arengust

Rein Lang (RiTo 10), justiitsminister, Reformierakond

Eesti õigusloomes on tormi ja tungi ajad möödas – meie õigusvaldkonnad on üldiselt hästi reguleeritud. Nüüd peaksime keskenduma õigusloome kvaliteedile, mis tähendab võimet näha probleeme süvitsi ja lahendada neid kiiresti.

Eesti õiguskord ei vaja enam radikaalseid ümberkorraldusi. Õigusvaldkonnad on üldiselt hästi reguleeritud – mõni rohkem, mõni vähem, kuid kindlasti on õigusloome tormi ja tungi ajad möödas. Riigi ja kodanikuühiskonna toimimiseks vajalikud õigusaktid on olemas ja enamasti ka Euroopa Liidu õigusega kooskõlas. Nüüd peame hoolikalt jälgima, et riik ei hakkaks pärssima kodanike võimet vabalt oma elu korraldada, s.t ei sekkuks oma võimuga sinna, kus kodanikud saavad oma huvid ja õigused temata suurepäraselt rahuldatud.

Õiguskorrast kõneldes oleks lühinägelik piirduda pelgalt õigusloomega. Õiguskord ei tähenda ainult sätestatud õigust, vaid ka elu selles õigusruumis – inimeste, nende ühenduste ja omavalitsuste ning riigivõimu ühisasja.

Meie õiguskorra arengut ja olukorda jälgides tekib tahes-tahtmata elementaarne paralleel riigihaldusega. Nii nagu riik on jõudnud arengujärku, kus uute asutuste loomise asemel tuleb asetada rõhk nende töö sisule, nii tuleb ka õigusloomes keskenduda kvaliteedile. Viimane ei ole kantseleilik tühisõna, vaid tähendab süvitsiminekut ja võimet tekkivatele, ka Eestist väljapoole jäävatele probleemidele kiiresti reageerida.

Turvatus kui õiguskorra lakmuspaber

Ühiskonna kvaliteeti iseloomustab kodanike turvatus. Siin ei ole palju universaalseid ja edukaid lahendusi, sest kuritegevus on dünaamiline nähtus, mis reageerib kameeleonina ühiskonna ja õiguskorra muutustele. Teisalt eeldab turvatunde tagamine põhimõtteid, millest on alati ja kõikjal mõistlik lähtuda. Selleks on esmajoonel ennetustegevus. Nii õigusloomes kui ka õiguskaitseasutuste töös tuleb lähtuda arusaamast, et ühiskonna kui terviku ja iga inimese turvalisust ei looda mitte karmide karistuste, vaid õigusrikkumiste ärahoidmisele suunatud meetmete abil.

Ennetuses ja ka muus kuritegevusvastases võitluses tuleb keskenduda eeskätt lastele ja noortele. Eesti arengu kontekstis tähendab see tähelepanu suunamist alaealiste poolt ja alaealiste suhtes toimepandud kuritegevusele. Selline rõhuasetus on lähiaastaks sätestatud ka justiits- ja siseministri sõlmitud nn Laulasmaa deklaratsioonis, mis koostati vajadusest määrata kindlaks õiguskaitseasutuste ühised selged eesmärgid. Prioriteediks jääb ka võitlus organiseeritud, esmajärjekorras narkokuritegevusega ja inimkaubandusega ning kriminaaltulu (sealhulgas korruptiivse tulu) ja rahapesuga seotud kuritegevusega.

Eraldi probleemipesa turvalisuse vallas on vangid ja vanglad. On selge, et Eesti ei kannata enam kaua välja praegust vangiderohkust. Küsimus pole niivõrd nende ülalpidamiskulus – mis on muidugi häirivalt suur –, kuivõrd rohke vangikontingendi mõjus üldisele turvalisusele.

Paljudel on raske tunnista pealtnäha võib-olla paradoksaalset tõsiasja, et suur vangide arv ja pikad karistused ei too kaasa suuremat turvatunnet, vaid vastupidi: praegustes vangilangimustes hoolitsevad kurjategijad tõhusalt oma järelkasvu eest.

Olukorda leevendaksid senisest efektiivsem kriminaalhooldus ja alternatiivkaristused, mille rakendamiseks on loodud kõik eeldused, ning ka karistuste ülevaatamine – mõne karistuse lühendamine ja mõne kuriteo (näiteks pisivarguste) dekriminaliseerimine.

On hästi teada, et ühiskonna turva-, eriti aga õiglustunnet vähendab kurjategijate karistamatus. Praegu soosib seda õiguskaitseasutuste ebaproportsionaalselt suur ressursikulu suhteliselt vähetähtsatele kuritegudele, näiteks väiksematele vargustele ja huligaansustele. Selle tulemusel muutuvad kurjategijad riigi suhtes ülbeks ja kodanikud ükskõikseks, sest ei nähta riigi reaktsiooni kuriteole. Sellist õigustuimust peaks leevendama uut tüüpi kiirmenetlus. Asjaosaliste seas turbomenetluseks ristitud kord tagab, et teole järgneb kohe adekvaatne tagajärg. Rikkujat ei lasta ülekuulamise järel teadmata ajaks vabadusse, vaid ta viiakse samal või järgmisel päeval kohtuniku ette, kes talle kohe karistuse määrab. Mõistagi saab seda kohaldada ainult juhul, kui tegu on teise astme kuriteoga ning selle toimepanemise asjaolud on selged, näiteks poevargus või huligaansus, mille puhul juriidilisi vaidlusi pole ette näha.

“Järeleaitamistunnid”

Nagu eespool öeldud, on Eesti eluvaldkonnad õigusaktidega üsna adekvaatselt kaetud. Kuid tuleb mõnda, et mõned seadused välja töötades on tormakusest eiratud seaduse reguleerimisala sisemist loogikat. Pean silmas seadusi, mis võeti vastu lootuses, et mõned õiguskorda põhjanevalt muutvad seadused – näiteks võlaõigusseadus – asjad paika raputavad. Esmajoones on jutt tsiviilõiguslikult suure mõjuga seadustest – perekonnaseadusest ja pärimisseadusest. Mõlemat iseloomustab pärinemine eelmisest õiguskorrast.

Nende seaduste muutmisel pole tegu õigusaktide formaalse ajakohastamisega. Näiteks pärimisõigusel on Eesti arengut arvestades märksa kaalukam roll, kui esmapilgul võib näida. Kuna meil on praegu rahvuslikku rikkust rohkem kui eales varem, hakkavad inimesed mõtlema oma maise vara saatusele. Seetõttu kasvab kindlasti ka üldsuse huvi selle teema vastu.

Peresuhted on alalhoidlik valdkond, kus riik peab vältima ülereguleerimist, kuid ühiskonna arengut eiravad jäänukid tuleb siingi kõrvaldada. Praegune perekonnaõigus on ebaõiglane majanduslikult nõrgema poole suhtes ning teisalt on pärssivalt palju bürokraatiat, mis muudab keerukaks nii abikaasade varalised vaidlused kui ka ettevõtjast abikaasa tegevuse.

Ettevõtlikkuse soosimine

Laias laastus piisab järeleaitamisest ka äriõiguse vallas, mis on üldiselt heas korras. Sellele aitas kaasa hiljutine mahukam äriseadustiku ajakohastamine. Siiski on ärikeskkonda võimalik ja vajalik kujundada nii, et see oleks veelgi läbipaistvam ja arusaadav ka väljastpoolt Eestit

tulevaile ettevõtjaile. Peale praktiliste probleemide lahendamise – näiteks pikad notarijärjekorrad – võib enam rakendada tänapäevaseid tehnoloogiaid: muuta äriregistri avalikud andmed Internetis vabalt kättesaadavaks, lubada äriühingu üldkoosolekut korraldada ja teateid elektrooniliselt edastada jms. Need on väikesed asjad, kuid koos muudavad ärikeskkonna paindlikumaks ja konkurentsivõimelisemaks.

Samal ajal tuleb hoiduda äriõiguse karmistamisest. Arvestada tuleb karistuste sotsiaalse väärtusega ühiskonnas. Kui kriminaliseerida mõni tegevus, mis on küll teatud määral kahjulik, kuid mingitel põhjustel ühiskonna õigusteadvuses mitte eriti taunitav, siis karistuse väärtus devalueerub. Karistusseadustikus on kuriteokoosseise, mis on ebamäärased või liiga laiad, ning kriminaalkaristus, mis peaks olema viimane abinõu, on ette nähtud ka pisirikkumiste puhul.

Pilk väljapoole

Need olid kokkuvõtlikult meie õiguskorra sõlmpunktid, millele tuleb lähiaastail keskenduda. Juba poolteist–kaks aastat, tegelikult kauemgi, pole Eestil õigustust end oma probleemidesse unustada. Nii nagu vajame pärast NATO ja Euroopa Liiduga ühinemist iseolemise uut mõtestamist, peame ka oma õiguskorda nägema laiemas kontekstis. See tähendab muu maailma, eelkõige Euroopa arengu põhjalikku jälgimist ja analüüsimist, mis eeldab head kohanemisvõimet. Sellest pole taasiseseisvunud Eestil puudust olnud. Kohanemine üksi tähendaks passiivset kaasaminekut. Vaja on ka aktiivset reageerimisvõimet: mitte lihtsalt kaasa sörkida, vaid sekkuda. Liiga visalt levib arusaam, et Euroopa Liidu õigus pole enam meie välisasi.

Pilk väljapoole kinnitab, et meil pole põhjust oma riiki ja õiguskorda kiruda ega ka stagneeruva rahulolu paistele puhkama jääda. Üldjoontes on meil normaalselt toimiv ja kiiresti arenev riik, mille õiguskorras tuleb keskenduda kvaliteedile.

Märkmeid Eesti õigussüsteemi tulevikust

Urmas Reinsalu (RiTo 12), Isamaa ja Res Publica Liit

Viimasel ajal ei räägita palju meie õigussüsteemi üldisest arengust ja probleemidest. Seda ei saa pidada õigeks, sest üleminekuperiood rahvusliku õiguskorra kujundamisel ei ole lõppenud, vaid on üle läinud keerulisemasse arengujärku.

Euroopa Liidu õiguskorra subjektiks olemine ei tohi meid mingil juhul mõtteloiuks muuta. Alljärgnevalt lühidalt omapoolseid probleemipüstitusi. Minu lähtetees on, et pärast Euroopa õiguse inkorporeerimise esimese ringi lõppu on mitte ainult võimalik, vaid hädavajalik rahulikult ja analüütiliselt hinnata, mida meie rahvuslik õiguskord vajab, millised on ühiskonna ootused, mida peab õigussüsteem lahendama, millele kaasa aitama ja mille takistamisest hoiduma.

Oleksin rõõmus, kui mulle sekundeeriksid oma tähelepanekutega justiitsminister, õiguskomisjoni esimees ja õiguskantsler. Olen kindel, et need teemad teevad muret ka lugupeetud juristidele. Võib-olla oleks asjakohane korraldada laiem parlamentaarne kuulamine, paludes osalema kõrgetele õigusametnikele lisaks õigusteadlasi.

Järgnevalt esitan kokkuvõtlikult mõned tähelepanekud, millised võiksid olla ja peaksid olema meie õigussüsteemi ees seisvad strateegilised probleemid ja ülesanded.

Kaugema tuleviku teema

Kolme suure õigusvaldkonna – haldusõiguse, eraõiguse ja karistusõiguse – seisu vaadates võib öelda, et kitsamast reguleerimisalast johtuvalt on kõige paremini korras karistusõigus.

Paigas on nii karistusmenetlus kui ka karistusseadustik. Karistusõiguse alal vajaksid revisjoni kaks valdkonda – korruptsiooni ja majanduskuritegude valdkond. Majanduskuritegude vallas vajame nii subjektide kui ka tegude kindlaid määratlusi. Praegu saaks mitmeid tegelikkuses eraõiguslikku sfääri puutuvaid suhteid tõlgendada kui karistusseadustiku järgi karistatavaid. Jabur on olukord, kui isik mõistetakse süüdi kuriteos, sest on tekitanud juriidilisele isikule äri vaidluses moraalset kahju.

Teine teema on korruptsioonivastane seadus, millel on kitsas puutumus karistusõigusega. Sellest on olnud mitu korda juttu ka põhiseaduskomisjonis. Olemasolev seadus ei kaitse riiki tõhusalt riigivaraste vastu ja toodab praegusel kujul mõttetut bürokraatiat. Näiteks paberil täidetavad majanduslike huvide deklaratsioonid, mille alusel ei tekigi võimalust ristpäringuid teha. Probleem on ka see, et korruptsioonivastase seaduse mõistete ja normide filosoofia ei ühildu teiste õigusharudega. Võimalik, et korruptsiooni ennetaks õiguslikult efektiivsemalt n-ö baasseaduse lammutamine ja selle teemadena paigutamine asjaomaste valdkondade seadustesse. Kõige olulisemad on karistusseadustiku vastavad sätted.

Eraõigust lahates ei pääse üle ega ümber moodsa töösuhete regulatsiooni puudumisest. Isegi mõningas üksikjuhtumist vilet, kuid nüüdisaegne seadus on süsteemi seisukohalt parem kui ajale jalgu jäänu.

Kaugema tuleviku teema on tsiviilseadustiku koostamine. Detsembris külastab Eestit Euroopa tsiviilõiguse kodifitseerimisega tegelev komisjon. Olen tsiviilseadustiku kohta küsinud arvamust mitmelt eraõiguse raamseaduste loojalt. Kõlama on jäänud arvamus, et see ei tohiks olla lähiaja küsimus. Kui seda tehtaks praegu, tähendaks see tõenäoliselt eelkõige paragrahvide ümbernummerdamise tööd. Mõne aja pärast võiks sellel olla sisukam kaal, eriti Euroopa Liidu eraõiguse alase koostöö arengut silmas pidades.

Valdkonnaseadusi pidi laiali

Meie üldises haldusõiguses oli fundamentaalne samm haldusmenetluse seaduse vastuvõtmine. Järgmine nurgakivi on uus avaliku teenistuse seadus. Olemasolev avaliku teenistuse seadus on oma aja ära elanud, tegelikkuses otsivad riigiasutused mitmel juhul teed, kuidas sellest mööda hiilida. See seadus on asjade mõistuspärasel ajamisel vahel lihtsalt takistuseks. Tuleks teha kaks järgmist sammu. Esiteks peaks valitsus esitama eelnõu, millega tunnistatakse kehtetuks osa avaliku teenistuse seaduse sätteid, mis on bürokraatlikud ja puised, et seadus ei pidurdaks elu praktilist toimimist. Teine samm peaks olema uue avaliku teenistuse seaduse väljatöötamine.

Pean oluliseks, et uus avaliku teenistuse seadus kodifitseeriks teatud määral ka meie ametkondade teenistusõigust. Meil on piirivalve, politsei, julgeolekuasutuste, kaitseväge, kohtunike, prokuröride ja diplomaatide teenistusõigus eraldi valdkonnaseadusi pidi laiali pillutatud. Nii tekib olukord, kus mingil teenistujate rühmal on soodustus, mis peaks olema ka ülejäänuil, või piirang, mis üldises avaliku teenistuse kontekstis on ebapraktiline. Kui küsida, kas me üldse vajame avaliku teenistuse seadust, siis minu vastus on selgelt jaatav, kuid see seadus peab arvestama praeguse tööjõuturu olemust.

Üldise haldusõiguse teine teema on meie halduskorraldust ehk haldusorganisatsiooni puudutav raamseadus. Praegu on need õigussuhted kokku võetud vabariigi valitsuse seadusse. Otstarbekas on valitsuse seadus kui valitsuskabinetti ja valitsuse poliitika kujunemist kirjeldav seadus jätta eriseaduseks haldusorganisatsioonis, halduskorralduse seadus peaks aga eraldi seadusena kirjeldama haldussüsteemi.

Viimane raamseadus üldises haldusõiguses on sunni teostamine riigivõimu rakendamisel. Selles vallas on meil reguleeritud mitu üksikvaldkonda (nt sunniraha seadusega). Otstarbekas oleks kõike reguleerida ühes raamseaduses. Kas nimetame seda korrakaitse seaduseks, on maitseküsimus. Tähtis on, et sunni rakendamine oleks seaduse tasemel paika pandud. Seda nõuab ka põhiseaduse loogika nii ulatusliku potentsiaalse põhiõiguste riive korral.

Tõsine küsimus on kitsamate erihaldusharude kodifitseerimine. Näiteks Saksamaal on asutud koostama sotsiaalõiguse kodifikatsiooni. Ka Eestis tundub olevat otstarbekas mõelda nii õiguslünkade vältimiseks kui ka tarbijasõbralikkuse koha pealt ühe sotsiaalabi seadustiku tegemisele. Tarvis oleks välja töötada selle seaduse üldosa, kus on sätestatud isikud,

menetluse kord ja protseduurid. Kui kõneleme sotsiaaltoetuste puhul n-ö testiva aluse rakendamisest, siis selle testiva aluse menetluse tarbeks oleks üks kodifikatsioon normitehnilise võttena otstarbekas.

Teine teema on keskkonnaõigus. Meil on vastu võetud keskkonnahalduse valdkondi puudutavaid seadusi, mille reguleerimismaht on väga erinev. Ühtse keskkonnakaitseadustiku loomine oleks seetõttu taas selgust loov samm. Erihalduse valdkondadest kõneldes on tähelepanuväärne, et meie haridusõigus on üles ehitatud haridusinstituutide, mitte haridusliikide loogika järgi. Nii saavadki tekkida kurioosumid, et erakõrgkooli reguleerib nt erakooli seadus.

Kolm võimalikku lähenemist

Omaette küsimus on meie põhiseaduse muutmine. Teema on tõsiselt päevakorral ka Euroopa põhiseaduse lepingu tööühmas. Meie õigusteadlased jagunevad n-ö kolme koolkonda. Esimene koolkond soovib hoida põhiseaduse teksti muutumatuna, kinnitades, et probleemid, mis on esile kerkinud seoses Eesti ühinemisega euroliiduga, on põhiseaduse kolmanda akti tõlgendamise teel ületatavad. Teine koolkond leiab, et põhiseaduse tekst ja ajas muutuv eesmärgipärane tõlgendamine ei saa olla vastuolus. Nende hinnangul on lubatavuse piir juba ületatud ning lahenduseks on põhiseaduse muudatuste paketi koostamine. Kui võtta eesmärgiks kõike Euroopa Liiduga seonduvat põhiseaduses läbivalt kirjeldada, siis ei pääse üle ega ümber põhiseaduse uuest tekstist, sest normitehniliselt kõneleme kümnetest ja kümnetest muudatustest. Kolmas koolkond väidab, et Euroopa Liidu liikmesus loob elulise vajaduse põhiseaduse muutmiseks. Kuid uue teksti koostamine ei saa olla pelgalt põhiseadusesse euroklause lisamine. Uus põhiseaduse tekst peaks määrama kindlaks meie riigivahelised suhted ning revideerima põhiõiguste ja -vabaduste kataloogi.

Ekspertiisikomisjon tõdes, et töö põhiseaduse analüüsiga peab jätkuma. Lähtekohaks oleks minu hinnangu järgi kataloogi koostamine nendest põhiseaduse sätetest, mille tõlgendus on Euroopa Liidu liikmesust aluseks võttes põhiseaduse konkreetse sätte ja täiendamise seaduse koostamisel muutunud.

Uus põhiseaduse järelevalve süsteem

Kardinaalne samm on põhiseaduskomisjonis arutatav põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise eelnõu. Nimelt on meie põhiseaduse järelevalvesüsteem üles ehitatud jõustunud või jõustumata, aga vastu võetud seaduste vaidlustamisele Riigikohtus väitel, et need on põhiseadusega vastuolus. Samas ei ole võimalik pöörduda Riigikohtusse, et saada hinnang, kas mingi kavatsetav õiguslik regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas või ei ole. Mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis on see võimalus olemas: põhiseadusliku järelevalve kohus annab oma seisukoha, kas põhiseadust on võimalik tõlgendada nii, nagu seda plaanitav riigisisene seadus või rahvusvaheline leping teeb.

Et tagada paremat õigusturvalisust ja maandada n-ö võimalikke konstitutsioonilisi riske, algatas põhiseaduskomisjon eelnõu, mille järgi parlament saaks koosseisu enamuse tahtel teha Riigikohtule ettepaneku anda oma tõlgendus seaduseelnõule, millega täidetakse Euroopa Liidu liikmesusest tulenevaid kohustusi. Siin on põhimõttelise kaaluga probleeme, mis vajavad läbivaidlemist: kas Riigikohtu arvamus on hiljem Riigikogule siduv? kas pöördujate ring peaks olema laiem? kas pöördutakse eelnõu või konkreetse tõlgenduskäsitluse poole?

Üks on igal juhul selge: parlament peab võimalikuks ja põhiseaduspäraseks põhiseaduses määratlemata põhiseaduslikkuse järelevalve subjekti, s.o parlamendi enese toomist seadusse. Esimene kaasus, kus sellist tõlgendust vaja oleks, on meie rahaseaduse muutmine. Kas kehtiv põhiseadus võimaldab euro seadustada või ei? Eesti põhiseaduse tõlgendamise monopol on Riigikohtul ja tema arvamuse väljaütlemise järel on diskussioonid sellega õiguslikus tähenduses lõpetatud nii Eestis kui ka väljaspool Eestit.

See lahendaks osaliselt õigusteoreetilise vaidluse, mis on esile kerkinud põhiseaduse täiendamise seaduse pinnalt: kuidas toimub menetlus asjades, kui Euroopa Liidu õigus on vastuolus Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetega? Selle eelnõu valguses saab just parlament kontrollimenetlust läbi viia.

Näitena on huvitav viidata Saksa põhiseaduskohtu lahendile, millega tunnistati Saksa põhiseaduse vastaseks Euroopa Liidu õigusakt, millega määrati kindlaks Euroopa riikide koostöö vahistamiskäsu vallas. Nimelt keelab Saksa põhiseadus Saksa riigi kodaniku väljaandmise.

Üks meie õigussüsteemis üha rohkem tähelepanu pälviv probleem seisneb selles, et meil ei ole organisatsioonilises tähenduses eraldi põhiseaduslikkuse järelevalve kohut. Põhiseaduse järelevalves on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumile samm-sammult pädevusi juurde antud: teatud kujul individuaalne konstitutsiooniline kaebus, omavalitsuste õigus pöörduda, valimiskaebuste menetlused jne. Kuigi mitmed Eesti riigiõiguslased on lausa põhimõtteliselt selle vastu, ennustan siiski, et kõnealuse institutsiooni loomine Eestis on aja küsimus. Enesestmõistetavalt tuleks selleks muuta põhiseadust.

Raamatupidamislik mustkunst

Eesti õiguskorras tuleb astuda kolm õiguspoliitilist sammu. Esiteks tuleb langetada otsus kodifikatsioonide koostamise vajaduse kohta erinevates õigusvaldkondades. Teiseks dereguleerimise küsimused. Eestis ei ole ülereguleerimine sellises mõõtkavas probleem, millega seisavad silmitsi sajandeid oma iseseisvust rakendanud riigid. Samas peame arvestama üht asjaolu: me oleme rahvatulult Euroopa Liidu kõige väiksem liikmesriik. Konkurentsivõime aspektist tähendab see seda, et väike riik tuleb kodanikule suhteliselt kallim kätte.

Euroopa Liidu õigus on paratamatult loonud ulatusliku täiendavate regulatsioonide süsteemi. Konkurentsivõimet kasvatab iga protseduuri või reeglistiku tühistamine, mille puhul nende normide puudumine ei too teoreetiliselt kaasa suuremat kulu kui kehtimisega kaasnev

maksumus. Selles vallas on positiivseks näiteks üleminek Interneti-põhisele Riigi Teatajale. Dereguleerimise teine aspekt on protseduuride ratsionaliseerimine. On mitmeid menetlusi, mis vajaksid mitte õiguslast, vaid just juhtimisloogikaalast hinnangut, kui mõistuspärased mingid protseduurid on, näiteks planeeringutega seonduv või maja sisemine ümberehitamine või mittetulundusühingu põhikirja muutmine. Kuulen alatasa kurtmist, et selliste valdkondade asjaajamised on juriidiliselt jaburad ega ühildu omavahel. Need on valdkonnad, kus Riigikontroll peaks koostama tulemusauditeid.

Dereguleerimise kõrval on oluline ülesanne detsentraliseerimine. Ma ei kõnele äriühingute erastamisest, vaid avaliku võimu ülesannete tegelikust loovutamisest äri- või kolmandale sektorile. Olen pahatihti tähele pannud suhtumist, et kolmas sektor otsekui ei suuda nimetatud ülesannetega toime tulla. Arvan, et see on ebaõiglane lähenemisnurk. Õiglane on, et teenus antakse korraldamiseks sellele institutsioonile, kes seda kõige paremini osutab.

Meil on paljuski leidnud aset riigi mimikri: mingi riigi varem tsentraalselt teostatud funktsioon antakse üle riigi asutatud sihtasutusele. See on avaliku sektori vähendamine raamatupidamisliku mustkunstiga, aga mitte tegelikult. Asi, mida hädasti vajame ja mis seni puudub, on raport selle kohta, milliseid avaliku võimu funktsioone on võimalik erasektorile või kodanikeühendustele üle anda.

Möödunud linnavolikogu valimiste eel vaatasin Tallinna linna ülesannete kataloogi ja leidsin sealt ainult kaks ülesannet, mida ei saa detsentraliseerida. Need olid õiguse loomine ja järelevalve. Kooli saab pidada mittetulundusühing, eakate avahooldusega tegelda kirik ja nii edasi. Omaette küsimus on muidugi see, et detsentraliseerida tuleb nii, et avalikku võimu päris ära ei pügataks (nagu meil on mitmeid kaasusi kommunaaletevõtete erastamise vallas). Teine küsimus on riigi eemaletõmbumine riigi osalusega sihtasutustest.

Kolmas õiguspoliitiline küsimus on Eesti Vabariigi nägemus Euroopa Liidu õiguspoliitilistest tendentsidest. Eesti õiguskorras on selge sisemine loogika. Euroopa Liidu õigussüsteem on mitmesuguste õiguskultuuride ja poliitiliste mõjutuste tulemusena äärmiselt raskesti hõlmatav. Sellel on palju põhjusi, alates liikmesriikide huvidest ning lõpetades kahe euroinstitutsiooni, komisjoni ja nõukogu õigusteenistuste suhetest tulenevaga.

Õigusaktide süsteemitu paabel

Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu loob uue (mõningas ulatuses) ja lihtsama Euroopa Liidu õigusaktide süsteemi. Leppe eesmärk Laekeni deklaratsioonis oli muuta Euroopa Liit tõhusamaks ja n-ö tarbijasõbralikumaks. See puudutab kogu liidu õigussüsteemi. Euroopa justiitsministrite nõukogus võiks Eesti seda teemat mitteametliku diskussiooniküsimusena pidevalt ülal hoida. Sellega on olemuslikult seotud Euroopa Liidu konkurentsivõime küsimus.

Õigusaktide süsteemitu paabel pidurdab ka Ühtse Euroopa Aktis sätestatud põhivabaduste tõhusat realiseerimist. Justiitsküsimuste vallas peaks Eesti just efektiivsuse argumenti silmas pidades toetama ühtsete menetluste paikapanemist. Trahvide sissenõudmisel või tsiviilkohtupidamise kiiremal korraldamisel ei kärbi Euroopa õiguse olemasolu küll kuidagi Eesti iseotsustamise pädevust ega konkurentsivõimet.

Euroopa õigusel on Eestis ka teine aspekt. Me harmoneerisime kiiresti Euroopa õiguse üksikud valdkonnapõhised aktid. Nüüd on võimalik hinnata, kas üksikvaldkondi puudutavad seadused (nt liftiseadus) on mõtet jätta toimima eraldi seadusena või oleks mõeldav teatud süsteemi loomine.

Minu jaoks vajalik teema on meie õiguskeel ning õigusterminoloogia ja õigusloome metoodika probleemid. Mulle meeldis omal ajal akadeemik Uno Mereste ettepanek, et seaduse muutmise seadus peaks pealkirjas puudutama reguleeritavat probleemi. Teema tundub esmapilgul ebaoluline, aga raevuka vastuseisu tõttu, mida Mereste ettepanek kohtas, näib selle taga olevat midagi hoopis ulatuslikumat. Laiemalt vaadates on küsimus selles, kas õigust, seadust tajutakse kui tööriista ühe ülesande elluviimiseks või fetišeeritakse regulatsiooni ja paragrahve kui asju iseeneses. Mulle tundub, et seekord jäi võitjaks viimane käsitus.

Aeg-ajalt oleme kolleeg Tulvistega Riigikogus vaadanud eelnõude sõnastust ja jäänud nõutuks – kas nutta või naerda. Soome filosoof ja loogik Georg Henrik von Wright kirjutas kunagi, et umbisikulisus ning keele hägusaks ja eufemismidega pikituks muutumine andis tunnistust mingi impeeriumi lõppemisest. Ta tõi näiteid Austria–Ungarist. Meile meenub muidugi Nõukogude Liit. Seega on keele lagundamine võrratult lihtsam keele puhastamisest.

Tartu Ülikooli õigusteaduskond on käivitanud välistudengitele põneva programmi – üleminekuühiskondade õigussüsteem. Sel aastal õpib õigusteaduskonnas selle huvitava programmi järgi esimest korda mitu välisüliõpilast. Ma ei tea, kuhu täpselt ja kas üldse õppejõud tõmbavad piiri, millal üleminekuperiood algas ja kas see on lõppenud. Periodiseerimine on õigusajaloos sama tänamatu ja keeruline kui muudes valdkondades.

Mina arvan, et nn üleminekuperiood rahvusliku õiguskorra kujundamisel ei ole lõppenud, see on läinud üle keerulisemasse, latentsemasse faasi: üleminekuperioodi tunnus on põhimõttelise tähendusega valikute tegemine.

Eelnevate tähelepanekutega tahtsin näidata, et meie rahvuslik juristkond peab lähiaastail langetama äärmiselt tähtsaid otsuseid. Tähtis on, et asjad ei sünniks nurga taga, vaid mõtestatud teadusliku diskussiooni käigus, kus asjaosalistel on argumenteerimise kohustus ja arvamuste vabadus.

Tööjõumaksude vähendamine tasakaalustab keskkonnatasude ja –maksude tõusu

Aivar Sõerd (RiTo 12), rahandusminister, Eestimaa Rahvaliid

Kui tahame olla jätkusuutlikud, peame turuosalistele andma maksupoliitiliste meetmetega signaali, et tarbimise ja loodusvarade kasutamise ning keskkonna saastamise eest tuleb maksta õiglast tasu.

Kolme ministeeriumi ja mitme valitsusvälise organisatsiooni koostöös valminud dokumendi "Ökoloogilise maksureformi lähtealused" kiitis valitsuskabinet heaks 7. juuli nõupidamisel. Selle sammuga nõustus valitsus dokumendis sätestatud põhimõtetega, mida me peame järgima maksupoliitika kujundamisel. Järjest teravamalt esile kerkivad üleilmse ulatusega keskkonnaprobleemid sunnivad meid arvestama maksupoliitiliste meetmete mõju keskkonnale, s.t nii energiatoodete maksustamine ja transpordimaksud kui ka keskkonna saastamise ja loodusvarade kasutamise maksustamine tuleb kriitilise pilguga üle vaadata.

Juulis toimunud valitsuskabineti nõupidamisel otsustati, et rahandusministeerium korraldab koos keskkonnaministeeriumi ning majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumiga lähtealuste avaliku arutelu ning esitab valitsusele ettepanekud ökoloogilise maksureformi raames rakendatavate meetmete mõjude uuringute elluviimise, sealhulgas planeeritava uuringute maksumuse, tähtaegade ja finantseerimisallikate kohta. Ettepanekud uuringute vajaduse kohta esitatakse veel sel aastal ning keskkonnatasude seaduseelnõu vastuvõtmisel korraldatakse kolme ministeeriumi koostöös ökoloogilist maksureformi tutvustav üritus. Ökoloogilise maksureformi edasiarendamiseks kavandatakse vajaduse järgi dialoog erinevate huvirühmadega, kelle ettepanekud reformi elluviimise ja tuleviku kohta on meile väga tähtsad.

Oluline samm juba astutud

Eesti maksupoliitika lähiaastate üks põhisuundi on vähendada tööhõive kasvu toetamiseks tööjõumakse ning maksustada selle asemel rohkem tarbimist ja loodusvarade kasutamist ning keskkonna saastamist. Rõhutan veel kord: ökoloogiline maksureform ei too kaasa maksukoormuse tõusu, sest valitsusliidus on kokku lepitud, et maksukoormus säilitatakse 2003. aasta tasemel. Tulumaksu vähendamine on juba käivitunud ning keskkonnatasude seaduseelnõu vastuvõtmise järel realiseerub ökoloogilise maksureformi teine pool, mis toob kaasa keskkonnatasude tõusu.

Prognoosi kohaselt laekub Eesti riigile keskkonnamaksudest ja –tasudest 2005. aastal kokku 3,8 miljardit krooni ehk 2,5% SKT-st. Euroopa Liidu keskmisega võrreldes on Eestis keskkonnaga seotud maksude ja tasude osakaal riigieelarves väiksem, sellest hoolimata, et meie energeetikasektor on väga keskkonnamahukas.

Tänapäeval ei ole pikaajaliselt edukas see poliitika, mida tehakse keskkonna arvel, vaid see, mis arvestab keskkonda. Põhimõtet saastaja maksab, mille kohaselt loodusvarade tarbimise ja jäätmete tekitamise eest maksab nende tarbija ja tekitaja, tuleb senisest palju rohkem arvestada. Ökoloogilise maksureformiga peab kaasnema nn keskkonnaaenukist

subsiidiumidest ja soodustustest loobumine või vähemalt nende oluline vähendamine. Loomulikult ei toimu see üleöö, vaid etapi viisi, iga uue etapi kavandamisel eelmisel perioodil rakendatud meetmete tulemuslikkust arvestades.

Praegused tehnoloogiad ja riigi arengutase ei võimalda meil kohe üle minna taastuvate energiaallikate ja biokütuste kasutamisele, kuid taastuvatest energiaallikatest toodetud elektri- ja soojusenergia tootmiseks ning biokütuste laialdasemaks kasutuselevõtmiseks tuleb luua soodsad tingimused. Üks oluline samm on juba astutud, nimelt on Eesti saanud Euroopa Komisjonilt loa vabastada mootorikütuse ja kütteainena kasutatavad biokütused aktsiisist. See on üks maksupoliitiline meede, mis aitab biokütuseid laiemalt kasutusele võtta ja fossiilsete kütuste kasutamise asemel taastuvate energiaallikate kasutamisele üle minna.

Keskkonnakaitse ja eelarveaugud

Taavi Veskimägi (RiTo 12), Riigikogu

Septembri lõpus Riigikogusse jõudnud uue keskkonnatasude seaduse eelnõu tegelik sisu ei ole ökoloogiline maksureform, vaid lihtlabane keskkonnatasude tõstmine, et lappida riigieelarve auke.

Eestis on viimasel ajal tehtud palju suuri sõnu ökoloogilise maksureformi teemal. Püstitatud on ambitsioonikaid sihte, räägitud keskkonnakaitsest, töökohtade loomisest ja innovatsioonist. Vähem on olnud juttu tootjaile ja tarbijaile uute maksude kehtestamisest ja maksumäärade tõstmisest ressursikasutuse eest, mis on reformi tegelik eesmärk.

Eesti ei mõjuta oma reostusmahtudega üleilmseid trende. Seega on meie ühene eesmärk – meile ja meie lastele täna ja tulevikus reostamata Eestimaa. Ökoloogilise maksureformi alusdokument ütleb: “Ökoloogiline maksureform tähendab maksusüsteemi ümberkorraldamist eesmärgiga maksustada enam keskkonnakahjulikke tegevusi, mis kaasnevad loodusvarade tarbimisega. Samaaegselt vähendatakse tööjõu maksustamist.”

Keskkonnaminister Villu Reiljan kirjutas käesoleva aasta 24. mail Sakalas: ökoloogilise maksureformiga püütakse saavutada kolme eesmärki – esiteks suurendada majanduse konkurentsivõimet, tekitades soodsa keskkonna tehnoloogilisteks innovatsioonideks, teiseks luua tööjõu maksustamise vähendamise teel uusi töökohti ning kolmandaks motiveerida keskkonnasõbralikult tootma, tarbima ja käituma. Lahendusi on võimalik leida keskkonnakaitseliste majandushoobade abil. Nendega suurendatakse keskkonna ja loodusvaradega seotud makse ning sellest saadava tulu arvel vähendatakse tööjõuga seotud makse.

Ilmselt käib kolme probleemi korraga lahendamine ministrile siiski üle jõu. Igatahes jääb mulje, et plaane tehes ei ole ta eesmärkidevahelisi seoseid ja tasakaalu eriti läbi mõelnud. Seda kinnitab veenvalt septembri lõpus Riigikokku jõudnud uus keskkonnatasude seaduse eelnõu, mis annab pildi valitsuse tegelikest plaanidest.

Paikapidamatu eesmärk

Esiteks ütleb uus keskkonnatasude seaduse eelnõu selgelt, et tööjõumaksude alandamise kompenseerimine keskkonnatasude tõstmise kaudu on olnud tühi jutt. Eelnõu seletuskiri rõhutab igati täiendavate, ligikaudu paarikümne miljardi kroonini ulatuvate keskkonnainvesteeringute tegemise vajadust nii vee- kui ka jäätmemajandusse ning põhjendab sellega mitmete saastetasumäärade olulist tõusu. Eesmärki saada lisaraha keskkonnasektoris kinnitab ka see, et suurem osa laekuvatest keskkonnatasudest läheb jätkuvalt otse Keskkonnainvesteeringute Keskusse.

Kui üldine maksukoormus ei tõuse (seda on koalitsioon lubanud) ning samal ajal kasvavad keskkonnatasud lähevad põhiosas täiendavateks tuludeks–kuludeks keskkonnasektoris (samuti kui kasvav kütuseaktsiis läheb peamiselt tee–ehitusse), tuleb valitsusel

tööstusmaksude vähendamiseks kätteallikaid mujalt leida. Arvestades, et järgmise nelja aastaga kasvab keskkonnatasude maht 700 miljonilt 2005. aastal 1212 miljonile 2008. aastal ehk ainult 170 miljoni võrra aastas (ja sedagi juhul, kui Eesti Energia oma tootmisprotsessi muutmisel ei investeerita), siis poleks mingist tööstusmaksude alandamisest nende vahendite arvel ikkagi mõtet rääkida. Maksupoliitika suurtes arvudes vähegi orienteeruval inimesele oli selle eesmärgi paikapidamatus varemgi selge.

Keskkonnaga kõige otsesemalt seotud maksud võib Eurostati klassifikaatorit kasutades jagada kolme rühma:

- energiamaksud (kütuseaktsiis, elektriaktsiis, energia tootmisega seotud süsinikupõhised maksud);
- transpordimaksud (mootorsõidukitele, raskeveokitele, teekasutusele);
- saastamise ja loodusvara kasutamise seotud maksud (õhu-, vee-, pinnasesaaste, maavarade ja muude ressursside kasutamine, jäätmeäritlus, pakendid).

Need maksud toovad 2005. aastal riigieelarvesse 3,8 miljardit krooni, millest omakorda 3,2 miljardit moodustab kütuseaktsiis. Tööstuselt võetavate maksude, s.o sotsiaal- ja tulumaksu maht riigieelarves ja kohalikes eelarvetes on ligikaudu 25 miljardit krooni. Planeeritava, keskkonnatasudest laekuva täiendava 150 miljoni abil saaks tööstuselt makstavaid makse alandada üksnes 0,6% aastas. Isegi kui kõiki keskkonnamakse, sealhulgas kütuseaktsi isi kahekordistada, saaks tööstuselt makstavaid makse vähendada ainult 15%.

Kui võrdleme Eestit enamiku Euroopa riikidega, siis näeme, et tavapärasest tasemest eristab meid napp 1% SKT-st ehk meie eelarve kontekstis ca 1,5 miljardit krooni. See on tõenäoliselt ka lagi, millist lisatulu võiks ökoloogiline maksureform tuua, kui rakendada kõiki meetmeid, mida reformi kontseptsioon kas või põgusalt puudutab. Selle arvel saaks tööstus maksukoormust alandada kõigest 6%.

Siinkohal tuleb arvestada, et valitsuse tegevusvabadust uute tarbimismaksude kehtestamisel piirab niigi äärmise piiri peal olev inflatsioon, mille tõttu on ohus Eesti liitumine Euroopa ühisraha euroga. Lisaks ei saa unustada ka praeguse vasakpoolse valitsuse allergiat igasuguse hinnatõusu vastu, tulenegu need keskkonnakaitse huvidest või muust. Seega on selge, et valitsus ei taha suuri muudatusi teha. Pigem piirduakse mõnesaja miljoni krooni väärtuses otsustega, mida näitab ka Riigikogule esitatud eelnõu.

Kokkuvõttes on tegelik seos ökoloogilise maksureformi ja tööstus maksukoormuse vähendamise eesmärgi saavutamise vahel minimaalne. Kui tööstus maksukoormuse alandamine sõltuks keskkonnamaksude tõusust, jääks see olemata.

Ökoloogilise maksureformi tegelik sisu

2004. aastal maksid Eesti Energia kontserni kuuluvad Narva Elektri jaamad ja Eesti Põlevkivi elektritootmisega seotult kokku ligikaudu 340 miljonit krooni keskkonnatasusid. Eelnõu koostajad on hinnanud, et kui põlevkivienergeetika olulist nihet keskkonnakaitse ja ressursikasutuse osas ei toimu, võivad nende keskkonnatasud 2009. aastal läheneda

miljardile kroonile. Samas seletuskirjas märgitakse, et eelnõus kavandatud tasumäärade juures võivad Narva Elektriijaamad keskkonnakaitsemeetmete rakendamise tagajärjel maksta aastail 2006–2009 kuni 600 miljonit krooni vähem. Kahjuks ei ole eelnõu koostajad hinnanud seda, kas, kuidas ja millise perspektiiviga elektritootja oma tehnoloogilist protsessi korrigeerib ja milline on sellisel juhul eelarvesse laekuvate tasude maht.

Keskkonnatasude kogulaekumiseks on 2008. aastal plaanitud kuni 1 212 miljonit krooni, ca 70–80% keskkonnatasudest elektritootjalt, kellelt samal ajal eeldatakse oluliselt keskkonnasäästlikumat käitumist, mis loomulikult eeldab investeringuid. Igatahes võib neist numbreist järeldada, et ökoloogilise maksureformi lähiaastate eesmärk on Eesti Energia kontsernist raha välja pumbata ja samal ajal temalt täiendavaid keskkonnainvesteringuid nõuda.

Igatahes kaasneb sellega risk, et eelnõus planeeritud laekumised tulevikus ei kasva, vaid hoopis kahanevad. Ja siis peab ka valitsus kulusid vähendama (või hoopis tööjõumakse tõstma). Iseenesest on loomulikult tore, kui keskkonda vähem reostatakse. Samas ei saa sellistele ebamäärastele eeldustele ehitada üles riigi pikaajalisi finantsplaane.

Vaadates keskkonnatasude ülemmäärasid, mis keskkonnatasude seaduses on välja pakutud, ja võrreldes neid määradega eelnõu lisaks olevas valitsuse määruse projektis, on selge, et valitsusele on jäetud määrade kehtestamisel väga suur tegevusvabadus. Eelnõu koostajad on avameelselt tunnistanud, et “...samuti pole praegu teada, millised tasumäärad eelnõus esitatud piirmäärade raames Vabariigi Valitsus kehtestab”. Pole ka ime, sest seadus ei anna valitsusele mingeid juhiseid, millest määrade kehtestamisel lähtuda. Ilmselt on enamiku valitsuskabineti liikmete ja nende ministeeriumide suutlikkus keskkonnatasude küsimuses sõna võtta lihtsalt olematu.

Andes otsustamise valitsuse kätte selgete kriteeriumideta, millest otsustamisel lähtuda, võib igal aastal tekkida soov mõnesajamiljonise eelarveaugu – sellise augu teke eelarvestamise lõppfaasis on sama kindel kui maksud ja surm – katmiseks tasumäärasid suurendada. Ja arvestades, et peamine maksja on riigile kuuluv äriühing, kellel on lootust teenida lisatulu saastekvootide müügist, võib see kiusatus veelgi suurem olla. Seda selgem peaks neis küsimustes olema seadus või pikaajaline strateegia. Visandan mõned põhimõtted, millest tuleks keskkonnatasude ja laiemalt keskkonnaga seotud maksude määramisel lähtuda.

Et reostus ei koliks Eestisse

Eesti maksumäärad, sealhulgas keskkonnamaksud, konkureerivad meid ümbritsevate riikide omadega. Mida väiksem on tooraine või kauba transpordikulu, seda kaugemale peame määrade kehtestamisel vaatama. Kui meie määrad on liiga madalad, kolib siia või laieneb Eestis tootmine, mida me ei soovi, või hakkame eksportima loodusvara, mida meil on tulevikus endil vaja. Kui meie määrad on liiga kõrged, ei ole kohalikel ettevõtjail piisavalt võimalusi tootmist kohandada ning peame hakkama kasutama sisseveetavat toorainet, jättes niimoodi reostuse piiri taha, kuid seades ohtu meie kaubandusbilansi, sest impordi eest tuleb maksta täiendava ekspordiga.

Keskkonnatasude määrade kehtestamise lähtekohaks peaks olema lihtne põhimõte: peame tegutsema nii, et reostus ei koliks Eestisse. Meie keskkonnatasude määrad tuleb hoida tasemel, kus Eestis reostada poleks kasulik. Seega peaksid meie ressursimaksud olema kõrgemad kui meiega sarnase või meist madalama tööjõuhinnaga maades.

Mis puutub elektri hinda, siis tulevikus ei peaks looduse reostamise arvel toodetav odav elekter olema siinse majanduse vedur. Kuid sellisel juhul peab hinnatõusu pikalt ette teadma, et ettevõtted saaksid oma tegevust planeerida. Vastasel juhul läheb nagu põlevkiviõliga, mille ootamatu oksjonilepanek – mis oli õige samm – lõi hoobilt sassi kümnete ettevõtjate ja tuhandete perede eelarve. Et energiatarbimises siiski midagi ei muutu, näitab see, et maksumäärade muutuse mõjuks kujuneb elektri hinna ca 1% suurune tõus ehk üks sent kW/h kohta, kui sedagi. Palkade kasvades selline hinnamuutus kedagi keskkonnateadlikumalt käituma ei suuna. Pigem vastupidi.

Ka maavarade puhul ei tohiks Eesti olla odava tooraine ekspordi koht. Eriti sellise tooraine puhul, mida meil tulevikus endal võib vaja minna. Seega tuleb ka siin hoida turuhind keskkonnamaksude abil naabritest pisut või oluliselt kõrgem, et Eestis oleks kasulik kohalikku tooret kasutada või tooret importida, mitte aga kohalikku tooret eksportida.

Loomulikult on kõik teoorias lihtsam kui praktikas. Loodusvara kasutamise kõrgem määr on kasulik importijaile, madalam määr seevastu kohalikele eksportijaist tootjaile. Seega on ees pikad ja erihuvidest tiined vaidlused (meenutagem kas või pidevaid lahinguid õlle- ja viinaaktsiisi õiglase proportsiooni teemal). Ilmselt on see valdkond, kus lisaks eelarveaukude täitmise soovile võib tekkida tavapärasest suurem korruptsioonioht. Seetõttu peavad määrade kehtestamise alused olema selged ja üheselt mõistetavad.

Kindlasti tuleb võtta põhimõtteks, et maksumuudatusi ei tehta mõni kuu enne eelarveaasta algust eelarveaukude lappimiseks, vaid need peavad olema ettevõtjaile teada vähemalt aasta või isegi rohkem. Ökoloogilise maksureformi dokumendist võiks olla ettevõtjaile täiendava kindlustunde andmisel tegelikku kasu. Kahjuks on Riigikokku jõudnud eelnõu ja selle seletuskiri konkreetsete määrade põhjendamisel enam kui nõrk, annab valitsusele ilmselgelt liiga suured volitused ning paneb ettevõtjad oma tegevuse planeerimisel keerulisse olukorda.

Ärgem devalueerige mõisteid

Eespool toodud Eesti Energia näide selgitab, miks keskkonnatasud toovad eelarvesse lisaraha üksnes piiratud hulgal. Keskkonnatasude puhul tuleb silmas pidada nende kaht vastukäivat eesmärki: teenida tulu ja vähendada ebasoovitavat käitumist. Loogika on lihtne: kui väheneb ebasoovitav käitumine, väheneb ka tulu. Samamoodi toimib iga maks. Kui tõsta maksumäär kõrgele, kaob igasugune maksutulu, sest maksustamise aluseks olev tegevus lakkab, kolib naaberriikidesse või põranda alla. Hea näide on pakendiaktsiis, kus aktsiis on, aga raha ei laeku, sest pakendid jõuavad taaskasutusse. Mis ongi selle aktsiisi tegelik eesmärk.

Kõigepealt tuleks selgelt välja öelda, mis on ökoloogilise maksureformi eesmärk. See peaks olema ühemõtteline reostuse piiramine ja vähendamine, lähtudes meid ümbritsevast majandusruumist, mitte sihtotstarbeliste vahendite kogumine keskkonnainvesteeringuiks. Vastasel juhul tekib huvide konflikt. Teiseks tuleb otsustada, mida tehakse keskkonnatasudest laekuva tuluga. Kui tõepoolest minnakse mahukate tarbimist maksustavate otsuste teed, tuleks seda loomulikult kasutada tööjõumaksude alandamiseks, sest kui kogu lisatulu läheb keskkonnasektoris, siis tuleb teiste ministeeriumide kulude katteks ikkagi muid makse ja seega kogu maksukoormust suurendada.

Arvestades seda, et ettevõtted püüavad kõrgete maksumäärade puhul oma tootmist kohandada nii, et reostus ja seega ka maksud oleksid väiksemad, on üleminekuperioodil puhtama tootmise poole vähemalt ressursi- ja reostusmaksude puhul tegemist lühiajalise tuluga. Kuna majandusministri tee-ehituse eelarvesse läheb 75% kütuseaktsiisi tõusust ning et suur osa keskkonnatasude tõusust jõuab keskkonnaministri juhitavasse Keskkonnainvesteeringute Keskusse, on selge, miks just need ministrid on maksumäärade tõusust enim huvitatud. Eriti keskkonnaminister, kes laiema majandusarengu eest ei vastuta. Huvide konflikti vältimiseks tuleks kaotada olukord, kus keskkonnatasud täidavad neid tasusid planeeriva ja propageeriva ministri valitsemisala eelarvet, ning lülitada nimetatud tasud suuremas ulatuses üldisesse eelarvesse.

Kokkuvõttes on raske vastu vaielda ökoloogilise maksureformi õilsale põhimõttele – maksukoormuse nihutamisele tööjõu maksustamiselt loodusvarade kasutamise maksustamisele. Mina toetan seda põhimõtet. Eestis toimuvat vaadates ei saa seda nimetada ökoloogiliseks maksureformiks, vaid lihtlabaseks keskkonnatasude tõstmiseks. Hea, et Rahvaliidu poliitikud ütlesid kevadel enne uue suvise majandusprognoosi avalikustamist otse välja, et makse on vaja tõsta riigieelarve aukude lappimiseks. Nii tulebki öelda. Ei maksa keskkonnatasude suurendamist nimetada ökoloogiliseks maksureformiks ja pensionide paarisajakroonist tõstmist pensionireformiks jne. Ärgem devalveerige mõisteid!

Enne, kui hakata ökoloogilist maksureformi tegema, tuleb suunata pilk tulevikku ja kaaluda, mida ja mis määral maksustada, et olla kindel, et õiget asja õigesti tehakse.

Maksupoliitikas on eraldiseisev väärtus maksukeskkonna stabiilsus ja ennustatavus. Riigi pikaajaline maksustrateegia on maksupoliitika põhimõtteliste muudatuste eeldus.

Eesti kultuuripoliitika teelahkmel

Raivo Palmaru (RiTo 12), kultuuriminister, Keskerakond

Eesti säilitav–elitaarne kultuuripoliitika, kus kultuuri hindamisel domineerivad kõrgkultuuri normid, ei vasta enam dünaamiliselt areneva ühiskonna vajadustele. Seetõttu on kultuuripoliitika suund muutumas.

Sõna kultuur äratavasti arvatakse sedavõrd erinevaid kujutelmi, et on vabandata, kui ma kõigepealt seletan, mida mina selle all mõtlen.

Ühed peavad kultuuriks ennekõike koorilaulu ja rahvatantsu, teised teatrit, kirjandust ja kujutavat kunsti, kolmandad kõike seda, mida tehakse kultuuriministeeriumi allasutustes. Traditsiooniliselt mõistetakse kultuuri kui kõrgkunsti või kui vaimu, kunsti ja intellektuaalse elu valdkonda, mis inglise poeedi ja kriitiku Matthew Arnoldi sõnul on “parim, mida maailmas on mõeldud ja öeldud”.

1960. aastail toimus kultuuri mõistmises pööre, seejärel määratletakse kultuuri enamasti kui kollektiivsete teadmiste süsteemi, kui kollektiivset konstruktsiooni, mille abil inimesed annavad tähenduse ümbritsevale tegelikkusele. Oluline seik: kultuur ei ole looduslik produkt.

See arusaam pärineb muu hulgas meie kaasmaalaselt Juri Lotmanilt, kelle käsituses on kultuur inimühiskonna eri rühmade omandatud, säilitatud ja vahendatud mittepäriliku informatsiooni terviklik kogum. Seejuures ei ole kultuur pelgalt varamu. Lotmanile oli kultuur ka “sekundaarne modelleeriv süsteem”. “Primaarseks modelleerivaks süsteemiks” nimetas ta keelevõimet, täpsemalt lihtsamaid semiootilisi struktuure, “sekundaarseteks modelleerivateks süsteemideks” keerukamaid semiootilisi struktuure: kunstide keelt, rituaalide keelt, kõike seda, mida kutsutakse kultuuriks (Lotman 1990, 4).

Lotmani (ent ka Heinz von Foersteri, Humberto Maturana ja Niklas Luhmanni) ideid on edasi arendanud süsteemiteooretik, Siegeni ülikooli germanistika ja kirjandusteaduse professor Siegfried Schmidt. Tema on nimetanud kultuuri programmiks, mille abil nii psüühilised kui ka sotsiaalsüsteemid keskkonnaga kohanevad.

Kuidas mõista kultuuri?

Sotsiaalsel ühendusel – ühiskonnal, kogukonnal jms, lühidalt sotsiaalsel süsteemil – peab Schmidt järgi olema kollektiivsete teadmiste süsteem, mis toimib sotsiaalse tegevuse perspektiivpunktina. Neist teadmistest tulenevad ootused, neile orienteerub inimene oma tegevuses.

Sellist kollektiivsete teadmiste süsteemi on mugav nimetada tegelikkuse mudeliks, mis tekib ühiskonna arengu käigus sel moel, et määratakse kindlaks ja tematiseeritakse oluliseks peetavad erinevused ning sõnastatakse need dihhotoomiatena. Abstraktselt võib need vastandpaarid jagada nelja dimensiooni:

- maailma tunnetamine ja tehnikaprogrammid (kuidas ümber käia keskkonnaga, mitte niivõrd looduskeskkonnaga, kuivõrd inimest kui elussüsteemi ümbritseva keskkonnaga);
- inimesepilt (kuidas reguleerida isikutevahelisi ja sotsiaalseid suhteid);
- väärtuse ja normi küsimused (kuidas eristada head ja halba, väärtuslikku ja profaanset jne);
- emotsioonid (kuidas sotsiaalselt ja personaalselt väljendada ja väärtustada emotsioone).

Need on ainult kesksed dimensioonid, milles asub suur hulk inimtegevuseks olulisi dihhotoomseid mudeleid. Kõik need moodustavad keeruka kollektiivsete teadmiste süsteemi. Neid dihhotoomiaid tematiseeritakse ühiskonna lävimises pidevalt. Seejuures ei ole tematiseerimine juhuslik, vaid kulgeb nii, et sotsiaalne süsteem säilitaks oma identiteedi. Sotsiaalsed süsteemid ei ole ilma sellise programmita mõeldavad ja kultuur pole mõeldav ilma sotsiaalsüsteemita. Mõlemad saavad toimida ainult käsikäes. Seejuures täidab kultuur kahte olulist ülesannet:

- ühiskonna liikmete (koos)oriienteerumine sotsiaalses süsteemis;
- ühiskonna pidev taasloomine.

Kultuuriteadmised on vaadeldavad ja kirjeldatavad sümboliliste struktuuride vormis (skeemid, grammatika(d), jutustamismuster, diskursus, stiil), sündmustena (tseremooniad, riitused), objektidena (kunstiteosed, majakraam, tööriistad), müütidena, religioonina, teooriatena jms. Kultuur kui programm diferentseerub ühiskonna liigendumise järgi allprogrammideks. Mida arenenum on ühiskond, seda keerukam on tema kultuur.

Kultuuri oluline vahend on keel, mida ühiskonna liikmed vabalt ei vali ega õpi. Nad saavad selle päranduseks ja omandavad sotsialiseerumise käigus. Oluliseks peetavate erinevuste tematiseerimine ja kultuuri levi kulgeb kommunikatsiooni, eriti meediakommunikatsiooni kaudu. Nüüdisaegses suures ühiskonnas toimuvad kultuurisündmused enamasti väljaspool meie eluilm, seetõttu on kultuur põhiliselt meedia vahendatud. Schmidt teeb siit järelduse, et üksikisikud tegutsevad meediakultuuri kontekstis (Schmidt 1994, 600 jj).

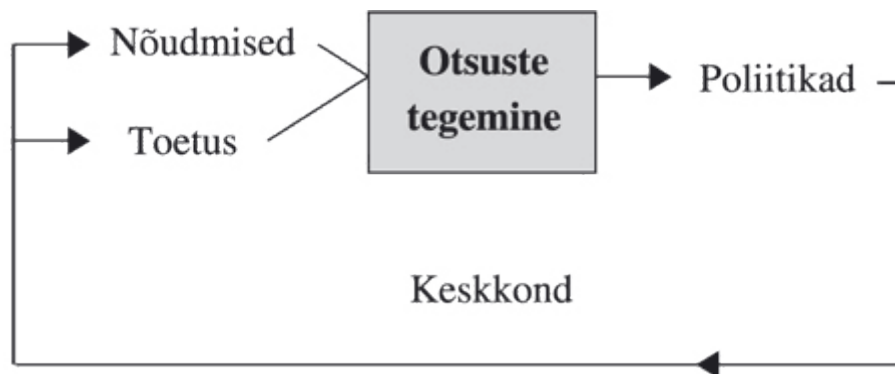
Mis on kultuuripoliitika?

Teine määratlemist vajav mõiste on kultuuripoliitika. Inglise keeles on sõnal poliitika koguni kolm vastet: *polity*, *politics* ja *policy*. Esimene osutab poliitika formaalsele struktuurile, s.t institutsioonidele, menetlustele ja normidele. *Politics* kirjeldab poliitikat kui huvide vahendamise ja läbisurumise, konfliktide reguleerimise ja poliitiliste otsuste tegemise protsessi. *Policy* aga tähistab poliitikat kui väärtustele ja eesmärkidele suunatud riiklikku tegevust. Siin on jutt konkreetsetest poliitikatest, näiteks majanduspoliitika, hariduspoliitika, tervishoiupoliitika, kultuuripoliitika jne.

Ameerika poliitikateadlane David Easton peab poliitilise süsteemi põhufunktsiooniks defitsiitsete ressursside paigutamist. Seeläbi muutuvad võimalikuks kollektiivselt siduvad otsused ja ühiskond saab sihipäraselt areneda. Eastoni jaoks on ühiskond laiem

sotsiaalsüsteem, mille sees poliitiline süsteem kui osasüsteem täidab kindlaid funktsioone. Poliitiline süsteem on selles käsituses interaktsioonide kogum, vastastoimed kulgevad lõputus ringis (vt joonis 1).

Joonis 1. David Eastoni poliitilise süsteemi mudel



Eastoni mudel osutab, et poliitilise süsteemi tegevuses kajastuvad ühiskonna mõjutused. Joonisel vasakul on nn mõjutamise sfäär, milles eri ühiskonnarühmade huve ja eelistusi esindavad erakonnad ja huvirühmad esitavad otsuste tegijaile oma nõudmisi ja väljendavad toetust. Viimase all mõistis Easton positiivset või negatiivset suhtumist.

Nn mustas kastis (joonisel “otsuste tegemine”) toimub konversioon, mille käigus nõudmised ja toetus muudetakse poliitilisteks otsusteks. Süsteemi väljundiks on poliitikad, mille ühiskonnarühmad võtavad erinevalt vastu. Kuna poliitika on Eastoni käsituses väärtuste jaotamine, nende hulk aga on piiratud, võidavad ühed ühiskonnarühmad poliitikast rohkem kui teised. Sestap on ühed rühmad poliitikaga rahul ja teised mitte, millest omakorda tulenevad uued nõudmised ja toetus. Nii on poliitilisele süsteemile omased pidev pingeseisund ja ringlus.

Ka kultuuripoliitika puhul võime kõnelda sisendist ehk nõudmistest ja toetusest ning konversioonist, mille käigus nõudmised ja toetus muudetakse poliitilisteks otsusteks. See toimub erinevates institutsioonides. Süsteemi väljundiks on konkreetsed poliitikad, mille abil poliitikas toimijad püüavad lahendada ühiskondlikke ja kultuuriprobleeme.

Joonis 2. Kultuuripoliitikate kontiinum



Igal riigil on kultuuripoliitika – isegi kui taotluseks on kultuuripoliitika puudumine. Selle tõdemuse mõistmiseks võtame kaks ideaaltüüpi – ühelt poolt ühiskonnad, kus kultuur areneb ainult riigi toel, ning teiselt poolt riigid, kes ei pea kultuuripoliitikat oluliseks ja kus

kultuur areneb ainult vabaturu loogika põhjal (vt joonis 2). Ehkki tegelikkuses eksisteerivad riigid ei saavuta kumbagi poolust, on üldreegel selline, et kultuuripoliitika (loe: väärtuste ümberjagamine eesmärgiga toetada kultuuri arengut) on oluline väikestes riikides, kus puudub märkimisväärne majanduslik või sõjaline jõud (Gordon, Mundy 2001, 61). Selliste hulka kuulub ka Eesti. Majanduslikult ja poliitiliselt võimsad riigid piirduvad seevastu üksnes vaba turumajanduse põhimõtete toetamisega. Selline riik on näiteks Ameerika Ühendriigid, kus pole ka kultuuriministeeriumi.

Vaadeldavad vastandpaarid aitavad mõista, et kultuur areneb ühiskonnas iseseisvalt ja suuresti turu toimetel. Kultuuripoliitika roll on üksnes kompenseerida turu väiksusest ja tagasihoidlikest majandusressurssidest tulenevaid probleeme. Samas sõltuvad poliitika eduvõimalused poliitikute koostööst erinevate kultuuriinstitutsioonide ja huviesindustega. Selles interaktsioonis puutub poliitiline süsteem kokku rea funktsionaalsete probleemidega, mille seas on kõige olulisem huvide arvestamine ja ühendamine.

Erinevaid huve arvestades, probleeme lahendades ja teenuseid osutades toimib riik paratamatult selektiivselt. Tema otsused peavad silmas mingeid ühtesid asjaolusid, probleeme ja ühiskondlikke huve ning pööravad vähem tähelepanu teistele. Selline selektiivsus on paratamatu ja ratsionaalne, sest riigi ressursid on piiratud ja erinevad huvid on sageli ühildamatud. Seetõttu ei ole kõiki probleeme võimalik lahendada ja otsustajatel tuleb paratamatult teha oma eelistused.

Huvide arvestamise puhul on probleemiks seegi, et eri huvid on ebavõrdsest organiseeritud ja nende läbilöögi võime on erinev. Ka ei konkureeri huvid üksteisega süsteemikindlalt ega saa seepärast üksteist oluliselt kontrollida ning piirata (erinevalt sellest, mida väidab traditsiooniline pluralistlik lähenemisviis). Järelikult ei ole pluralistlik huvide vahendamine võrdse kaaluga ega too endaga kaasa poliitika stabiilset juhtimist. Vastupidi, see loob selektiivsuse ja huvide puuduliku arvestamise tõttu märgatavaid legitiimsuse ja ratsionaalsuse probleeme.

Samas on oluline mõista, et parlamendi, täitevvoimu ja parteide struktuurid ei tegele pelgalt huvide vahendamisega, vaid on eeskätt nende ühendajad ja sageli ka juhtijad. Praktikas tähendab ühendamine seda, et mitmekesised huvid redutseeritakse enamusvõimeliseks programmiks. Selle funktsiooni tähtsust on raske ülehinnata.

Institutsionaalne struktuur

Kultuuripoliitilisi otsuseid tehakse mitmesugustes institutsionaalsetes struktuurides. Eesti kultuuripoliitikat kujundavate institutsioonide hulka kuuluvad Euroopa Liidu asutused, Riigikogu ja tema kultuurikomisjon, kultuuriministeerium ja kohalikud omavalitsused.

Euroopa Liit ei püüa liikmesriike kultuuripoliitika väljatöötamisel ja ellurakendamisel asendada. Ta viib ühenduse asutamislepingus sätestatud eesmärgi kultuurivallas ellu peamiselt üleeuroopaliste koostööprogrammide kaudu. Siit tehakse mõnikord järeldus, et kultuuri vallas on ühenduse riigid iseseisvad. Kuid see ei ole nii. Pärast Euroopa Liitu astumist on olukord meie jaoks kardinaalselt muutunud: me asume piltlikult öeldes

toitumishela lõpus. Paljud meile tähtsad otsused tehakse Brüsselis või eesistujamaade pealinnades. Need ei puuduta ainult kultuuriprogramme ja nende rahastamist, vaid ka näiteks direktiivide rakendamist või Euroopa Ühenduse asutamislepinguga tagatud põhivabaduste tõlgendamist (näiteks kuivõrd on piiriülene televisioon tõlgendatav kaupade ja teenuste vaba liikumisena).

Et tagada meie rahvuslike huvide kaitse kultuurivallas, tuleb Euroopa Liidu institutsioonides aktiivselt tegutseda ja osaleda nii Euroopa Liidu poliitikate väljatöötamises kui ka nende rakendamises. See hõlbustab rahvusvahelist kultuurisuhtlust ja aitab rikastada meie kultuurielu. Samas on Euroopa Liit kultuurilise mitmekesisuse väärtustajana väikerahva jaoks tõhus kaitse üleilmastumise ohtude vastu.

Riigikogu otsustab riigieelarve ning koos sellega ka kultuuriministeeriumi eelarve üle. Seadusandliku organina võtab ta vastu õigusakte, mis mõjutavad kultuurielu. Riigikogu kultuurikomisjon valmistab ette kultuurialast õigusloomet.

Kultuuriministeerium on Eesti kõige väiksem ministeerium, kus nende ridade kirjutamise ajal on ametis 53 inimest. Ministeeriumi valitsemisalas on riigi kultuuri, kehakultuuri- ja spordi- ning muinsuskaitsetöö korraldamine ja kunstide edendamine, osalemine riigi meediatöö kavandamises ning asjaomaste õigusaktide eelnõude koostamine.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt on valla- ja linnajuhtide ülesanne korraldada nende haldusalas olevate kultuuriasutuste ülalpidamist. Traditsiooniliselt peetakse omavalitsuse ülesanneteks kultuuri vallas kultuuriteenuste osutamist, kultuuriasutuste hoonete ülalpidamist ja ehitamist ning kultuuritöötajatele palga maksmist. Seega on omavalitsuste kultuurfunktsioonid seotud rahaga. Samas aga sõltuvad omavalitsused majanduslikult riigist ja sageli puuduvad neil raha ja inimesed, et iseseisvat kultuuripoliitikat teha.

Pisut ajalugu

Ajalooliselt põhineb Eesti tänapäeva ametlik või riiklik kultuurikäsitus ühelt poolt president Konstantin Pätsi üsna jõuliselt rahvalikul ja rahvuslikul kultuuripoliitikal ning teiselt poolt sellele järgnenud nõukogudeaegsel hierarhilisel ja institutsioone põlistaval kultuuripoliitikal. Mõlemad olid ülalt suunatud ja juhitud.

Pätsi kultuuripoliitika ideoloogiline sisu – rahvuslus – oli mõistetav: eestlastel oli õnnestunud saavutada oma riik, mis tuli nii majanduslikult kui ka kultuuriliselt üles ehitada. Enne rahvusriiki oli eestlaste staatus pärast baltisakslasi ja venelasi kolmandajärguline. Sellel taustal tuli kujundada ja toetada rahvuslikku identiteeti, mis väljendus riigi toetustes kõigile professionaalse ja rahvakultuuri valdkondadele. Toona rajati kultuuri toetamiseks enamik tänaseni toimivatest institutsioonidest. Pätsi eesmärk oli homogeenne rahvus ja tugev rahvusriik, mis ideoloogiliselt tugines ärkamisajal nii maal kui ka linnas tuule tiibadesse saanud ühtsele rahvustundele.

Pätsi ajal sisse seatud kultuuripoliitika mudel ja institutsioonide võrgustik sobis paljuski punavõimule ja võeti suures osas üle. Süsteem töötas eesmärgipäraselt edasi, muutudes veel tsentraliseeritumaks. Vahetus eeskätt kultuuripoliitika ideoloogiline sisu.

Okupeeritud ala poliitiline režiim oli totalitaarne. Selle institutsionaalse struktuuri keskmes oli kõikvõimas kompartei, mis monopoliseeris kogu võimu. Monoliitsus saavutati mitte ainult kõikjale ulatava partei, vaid ka teiste organisatsioonide abil, mida Juan Linz ja Alfred Stepan on nimetanud nn abistavateks institutsioonideks (Linz, Stepan 1992, 132). Need olid noorsoo-, naiste-, ameti-, spordi- jm ühingud, samuti kultuuriinstitutsioonid.

Neist poolsotsiaalsetest organisatsioonidest ei saa kõnelda kui poliitilise võimu välistest huvirühmadest. Kultuuriinstitutsioonid olid parteiriigi poolt tunnustatud või loodud. Režiim kontrollis institutsioone ja nende liidrite valikut täielikult ning tagas neile esindusmonopoli oma ühiskonnarühma sees. Vastutasuks kontrollis institutsioon ühiskonnagruppi, kindlustades distsipliini rühma sees ja toetades režiimi. Kultuuripoliitika ideoloogiline sisu oli totalitaarriigi manipuleeriv retoorika, mille deklareeritud eesmärk oli nõukogude inimese kujundamine, tegelik eesmärk aga totaalne kontroll.

Samas ei ole üheski kultuuris üldkehtivaid käsitusi. Rööbiti valitseva käsitusega on alati olemas vastandkäsitused, mis väljendavad ühiskonna eri rühmade vastuseisu valitsevatele müütidele. Nõukogude kultuuriideoloogia vastandkäsituseks ja varjatud vastupanuna säilis rahvuslik mentaliteet, mis oli ka taasiseseisvumise üks võtmetegureid.

Teiseks on oluline mõista, et ükski poliitiline režiim ei suuda pikka aega püsida totalitaarsena. Ka Eesti NSV-s hakkasid juba kuuekümnendatel aastatel kujunema huvirühmad, kes esindasid piirkondlikke, sektoraalseid jm rühmahuve. Nende lobikanalid olid kompartei organisatsioonid ja harukondlikud ministeeriumid, kust isiklike kontaktide, kingituste, toetuse lubamise või altkäemaksu abil võluti välja raha, kvoote ja limiite. Sellisteks huvirühmadeks kujunesid ka kultuuriinstitutsioonid.

Koos taasiseseisvuse ja uue ilmakorra tulekuga säilisid üldjoontes nii kultuuri senine institutsionaalne struktuur kui ka selle rahastamise põhimõtted. Taasiseseisvunud riigi kultuuripoliitika sisu oli kultuuri senise institutsionaalse struktuuri säilitamine. Riigi vastutus kultuuri arendamise eest väljendus kultuuriinstitutsioonide ülalpidamises, kultuuriloojatele töö- ja loometingimuste tagamises, kultuuripärandi säilitamises ja rohkendamises ning kunstnike, muusikute ja teiste kultuuritegijate ettevalmistamises.

Kultuuri hindamine lähtus mitte niivõrd rahva igapäevaste kultuurivajaduste rahuldamisest, kuivõrd välistest esteetilisest standarditest. Seejuures jäi kultuuri eri harude ja institutsioonide rahastamisel suuresti kehtima Nõukogude aja lõpu pruuk, kus see sõltus isiklikest kontaktidest ja lobistide võimest ulatuda poliitilise otsustamise keskusteni. Selline juurdepääs on aga paratamatult kasin ressurss ja alati ebavõrdselt jaotunud ning ei sobi seetõttu pluralistlikku ühiskonda. "Survepoliitika on valikuline protsess, mis on halvasti kavandatud hajali huvide rahuldamise tarvis," kirjutab Mark N. Hagopian oma raamatus "Režiimid, liikumised, ideoloogiad" (1993, 282). "See süsteem on moonutatud, ülekoormatud

ja mõne vähemusekillu kasuks tasakaalust väljas.” Nii on olnud lood ka taasiseseisvunud Eesti kultuuri rahastamisega.

Säärase säilitav–elitaarse kultuuripoliitikaga suutis Jaak Allik, kes oli kultuuriminister aastail 1995–1999, luua siirdeühiskonna segaduses mõningase ratsionaalse korra ja sõnastada 1998. aastal Riigikogus vastu võetud “Kultuuripoliitika põhialustes” ka kultuuri arengu programmi.

Sama poliitikat üritasid aastail 1999–2005 jätkata kultuuriministeeriumi juhtinud Signe Kivi (1999–2002), Margus Allikmaa (2002–2003) ja Urmas Paet (2003–2005), kuid see ei olnud enam võimalik. Senise institutsionaalse struktuuri säilitamine ja rahastamine oleks tulnud kõne alla ainult ühel juhul – kui see ei oleks arenenud. Süsteemiteoreetiliselt tähendab areng alati struktuuri, antud juhul siis kultuuri institutsionaalse struktuuri keerukamaks muutumist, mis kultuurieelarves ilmneb rahastamist vajavate eelarveridade rohkemises.

Asjade nii olles ei olnud kiiresti arenevat ja keerukamaks muutuvat institutsionaalset struktuuri enam võimalik vanaviisi rahastada. Pealegi süvenesid olukorras, kus rahastamine sõltus eeskätt juurdepääsust otsustajatele ja lobitöö intensiivsusest, eri kultuurialade rahastamise disproportsioonid veelgi. Nii näiteks moodustasid kultuuriministeeriumi eelarvest kujutavale kunstile eraldatud summad 2005. aastal vaid 0,5, sõnateatritele 16 ja muusikale (koos rahvusoperiga Estonia) 15,9 protsenti.

Kuna kogu institutsionaalset struktuuri vanaviisi rahastada enam ei saanud, tegid Reformierakonna ministrid panuse elitaarsele kultuurile ning kultuuri ja spordi infrastruktuuri väljaehitamisele. Sellega tugevnes kultuuripoliitika elitaarne suundumus veelgi, ehitusvõlad aga küündisid 2005. aasta kevadeks 994 miljoni kroonini – ja seda 1,6 miljardi krooni suuruse kultuurieelarve juures. 2005. aasta aprillis toimunud valitsusevahetuse ajaks oli selge, et vanaviisi jätkata ei ole võimalik.

Lahendamist vajavad probleemid

Enne kui edasi minna, heidame kiirpilgu olulistele lahendamist vajavatele probleemidele. Neist suurim on kahtlemata see, et elitaarse suundumusega kultuuripoliitika ei rahulda enam elanikkonna igapäevaseid kultuurivajadusi. See probleem on Euroopas hästi tuntud, sest kõik Lääne- ja Põhja-Euroopa riigid on pärast Teist maailmasõda läinud koos heaoluriigi kontseptsiooni arenguga elitaarselt kultuuri- ja kultuuripoliitika käsitlelt üle demokraatlikule. Ka Eestis kipub üldsus tajuma kultuurielu laiemalt kui professionaalide rühmade privilegeeritud tegevust, milles ülejäänule on ette nähtud passiivse tarbija osa.

Samas on professionaalse kunsti asutustel riigieelarves oluline koht ja nende institutsioonide juhid lähtuvad sageli arusaamast, et nemad otsustavad, missugust kunsti on inimestel vaja, käitudes nagu vürstid oma väikestes vürstiriikides.

Tähtis on märkida, et mõlemad printsiibid – nii säilitamine kui ka elitism – olid kitsastes oludes õigustatud. Loomulikult tuleb hoolitseda rahvuslikku identiteeti loovate institutsioonide eest ja professionaalkultuur on vaieldamatult oluline. Nii on mõlemad

suunad endistviisi vajalikud ja väärtuslikud. Kuid kui kultuurikäsitus näebki olulise ja nimetamisväärsena üksnes neid kahte suunda ja kõik neist väljaspool asetsev ei kvalifitseeru kultuurina, on meie arusaam kultuurist ja selle mõju ahtake.

Paljud kunstiilmingud (näiteks disain, fotograafia, rockmuusika) ootavad Eesti kultuuripoliitika silmis alles rehabiliteerimist ja tunnustamist. Ühtlasi tajuvad traditsioonilised kultuuriinstitutsioonid, s.o teatrid, muuseumid ja isegi kinod (DVD ajastul) üha enam survet nii uute meediate kui ka erinevate pop- ja massikultuuri ilmingute poolt. Nende ja uute innovaatiliste kultuuriilmingute võitluse objektiks on inimese vaba aeg, tähelepanu ja lõpuks ka raha. Selles olukorras vajab Eesti rohkemaid ühiskonnarühmi kaasavat ja avatumat kultuurikäsitust.

Viimane ei tähenda kultuuri seniste väljendajate ja institutsioonide unustamist. Me armastame jätkuvalt oma suuri kunstnikke, oleme uhked nende saavutuste üle ja saame osa laulupeost. Avatusega kaasneb lihtsalt laiem osalus tegutsemises, samuti arusaam, et igaühel, kel soovi ja piisavalt sõnumit, on õigus end väljendada.

Teiseks on vaja muuta nii kultuuripoliitiliste otsuste tegemise kui ka kultuuri finantseerimise süsteemi. Praegune otsustamine on liialt tsentraliseeritud, see on koondatud kultuuriministeeriumisse ja selle allasutustesse. Niisugune süsteem on ebaefektiivne ning süvendab perifeeria ja keskuse vahelist lõhet.

Nõukogude aja pärand

Kultuuriinstitutsioonide rahastamine lähtub senisest tasemest, millele vahendid lisanduvad eeskätt reaktsioonina eri huvirühmade survele. Sisuliselt on raha väljavõlumise süsteem jäänud nõukogudeaegseks, kus otsustavat rolli mängivad isiklikud kontaktid ja tutvus. Samas on huvirühmade ressursid väga erinevad, millest omakorda sõltub nende juurdepääs kõikvõimalikele otsustustasanditele. Seetõttu on paljude huvirühmade mõju tagasihoidlik, üksikute institutsioonide, eeskätt avalik-õiguslike asutuste mõju aga ebaoproportsionaalselt suur. See on kallutanud tasakaalu ühiskonnas, mis omakorda tingib vajaduse avardada toetuste süsteemi laiemale ringile.

Oluline probleem on ka see, et Eesti kultuuripoliitika (nagu enamik muid poliitikaid ja kogu valitsemissüsteem tervikuna) on liialt tsentraliseeritud. Siingi on tegu Nõukogude aja pärandiga. Nüüdisaegses demokraatias on huvid diferentseerunud ja sellega koos poliitika spekter laienenud. Selles olukorras on detsentraliseeritud poliitika efektiivsem kui tsentraliseeritud. Detsentraliseeritud süsteemid suudavad erinevaid huve paremini arvestada ja lõimida ning on seejuures võimelised paremini silmas pidama kohalikke huve.

Kuna ühiskonna huvid jagunevad regionaalselt enamasti erinevalt, vähendab detsentraliseerimine poliitiliste otsuste keerukust. Probleeme saab kohalikul tasandil diferentseeritumalt ja täpsemalt käsitleda. Ka on probleemid ja huvid regiooni tasandil homogeensemad kui kogu riigi alal. See muudab probleemide käsitlemise ja otsustamise odavamaks, sest vähenevad nn konfliktikulutused. Ühtlasi väheneb probleemide konfliktipotentsiaal.

Detsentraliseerimine vähendab ka riigiaparaadi keerukust, sest vähenevad kulutused infole ja kontrollile. Samas võimaldab riigi mitmeastmeline ülesehitus kergemini leida optimaalset "tootmissuurst" kultuuriteenuste pakkumiseks.

Paraku takistab detsentraliseerimist 1993. aasta ebaõnnestunud reformiga loodud süsteem, mis koosneb rohkem kui kaheksajast omavalitsusest. Vähem kui kümnendik neist ei ole riigi dotatsioonil ja riigi toetuste kogumaht omavalitsustele on suurem kui nende omatulud. Seetõttu ei ole omavalitsuste süsteem tervikuna kuigi kandevoimeline ega suuda täita detsentraliseerimisest tulenevaid ülesandeid. Olukorda ei ole parandanud ka 1997. aastast alates aetud omavalitsuste liitmise poliitika. Üha selgemaks saab, et lahendus oleks teise tasandi omavalitsuste taastamises. Et aga teise tasandi omavalitsuste taastamine võtab aega, on kultuuriministeerium läinud dekontsentratsiooni teed.

Põhiraskus riigilt turule

Tänavu 23. augustil sõlmisid kultuuriminister ja regionaalminister koostöölepingu, mille eesmärk on tagada ühine ladus tegutsemine kultuuriministeeriumi valitsemisalaga seotud maakondlike ülesannete täitmisel.

See samm võimaldab viia küll otsustamist mõnevõrra "allapoole", kuid ei lahenda põhiprobleemi, milleks on kultuuri rahastamise struktuur. Üle üheksa kümnendiku kultuurielarve vahendeist tuleb riigilt, omateenitud vahendite osakaal moodustab kõigest 6,15 protsenti ja välisvahendid 0,14 protsenti. Samas on kultuuri eri valdkondade rahastamise proportsioonid tasakaalust väljas. Selles olukorras on kultuuriinstitutsioonide nõuded seotud põhiliselt raha jagamisega.

Olgu lisatud, et Põhjamaades moodustab riigi toetus umbes kolmandiku kultuuriinstitutsioonide eelarvest, teine kolmandik tuleb omavalitsustelt ja kolmanda kolmandiku moodustab "muu", milleks on põhiliselt omateenitud vahendid ja sponsorite toetus. Juhul kui Eestis tekiks teise tasandi omavalitsus koos oma maksubaasiga, tuleks suur osa kultuuriinstitutsioonide (näiteks teatrid) viia nende alluvusse. Sel juhul jääks riik neid ainult osaliselt toetama. Väga tähtis on ka omateenitud vahendite osa suurendamine ja sponsorluse soodustamine. Sestap on kultuuri arengu seisukohalt tähtsad sellised muudatused maksuseadustes, mis loovad erasektorile soodustusi kultuuri toetamise korral. Samuti on oluline, et käibemaks kultuuriürituste piletitelt oleks ühtlaselt 5 protsenti. Meie üldine taotlus on, et kultuurilise aktiivsuse põhiraskus kanduks riigilt kolmandale sektorile ja turule.

Olukorda raskendab seegi, et Eestis puudub avalik arutelu kultuuripoliitika üle. Kultuuri teema jõuab päevalehtedesse, raadiosse ja televisiooni pahatihti ainult seoses skandaalidega, kultuuripoleemika ilmub üksnes erialajakirjanduses. Asjade nii olles ei saa inimesed riigi kultuuripoliitikat kuigivõrd mõjutada. Teisalt ei jõua ka poliitikud pidevalt jälgida, missugused huvid ühiskonnas tekivad. Seetõttu on massikommunikatsioon avaliku arvamuse vahendajana ning ühtedelt institutsioonidelt teistele suunatud ootuste ja nõudmiste väljendajana tähtis. Kui see tagasiside kanal ei toimi, ei ole ühiskonna

institutsioonide ja sotsiaalsete rühmade tegevus vastastikusel koostööl. Sellise integratsiooni puudumine seab ohtu ühiskonna arengu.

Kultuuri toetamise oluline probleem on see, et suur osa toetustest kulub institutsioonide finantseerimisele, üksiklooma saab sellest katlast liiga vähe. Seejuures on kultuuriasutuste juhtide ja tippartistide sissetulekute erinevus kärinenud koguni neljakordseks – mõistagi esimeste kasuks.

Kultuuripoliitika väljatöötamine

Eesti kultuuripoliitika lähtub rahva poolt põhiseaduse vastuvõtmisega riigile pandud kohusest tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade. Meie kultuuripoliitika põhieesmärk on luua tingimused inimeste vabaks vaimseks ja füüsiliseks arenguks ja loominguliseks eneseväljenduseks.

Kultuuriministeriumis on asutamisel kultuuripoliitika analüüsi ja strateegilise planeerimise osakond. Selle eesmärk on viia kokku akadeemiline uurimus, seni kehtivate kultuuripoliitiliste dokumentide analüüs ja praktika, et panna kultuuripoliitika kujundamisel alus senisest strateegilisemale lähenemisele.

Käivitatud on 1998. aastal Riigikogus kinnitatud kultuuripoliitika põhialuste analüüs ning kultuuriministeriumi 2003.–2006. aasta tegevuskava analüüs, et kaardistada hetkeolukord. Need tegevused on eeltöö, et asuda välja töötama pikema ajahorisondiga strateegiadokumente.

Rööbiti sellega on käimas loomemajanduse uuring, mis peaks valmima selle aasta lõpus. Sellele järgneb riikliku loomemajanduse arendamise strateegia väljatöötamine ja arendamine. Nimetatud strateegia sätestab loomemajanduse edendamise eesmärgid, meetmed ja tegevused riiklikul tasandil loomemajanduse eri sektorite lõikes. Vajadusel võib sellele järgneda loomemajanduse sektorite spetsiifiliste arengustrateegiate väljatöötamine.

On selge, et ühe artikli raames on võimatu kirjeldada kõigi kultuurialade probleeme ja ministeriumi vastavaid kavu. Sestap olgu vaid märgitud, et nende ridade kirjutamise ajal on kultuuriministeriumis käsil kolme programmi ettevalmistamine. Need on riiklik liikumisharrastuse sihtprogramm, mida on juba tutvustatud Eesti Spordi Nõukogule ja mis jõuab lähiajal vabariigi valitsusse. Selle üle-eestilise programmi mõte on rahva tervisliku seisuga parandamine ja liikumisharrastuse propageerimine.

Valitsusele on esitatud ka Setomaa kultuuriprogramm aastaks 2006–2010. Selle eesmärk on setode kultuuri ja keele eripära säilitamine ning Setomaa jätkusuutliku arengu tagamine. Samuti on välja töötatud muuseumide arengukava, mille kohaselt muutuvad sisukriteeriumide kõrval muuseumide tegevuse keskseteks näitajateks ka käive, külastajate arv ja ekspositsiooni atraktiivsus. Olgu lisatud, et muuseumid on oma projektidega aktiivselt lülitunud Euroopa Liidu tõukefondidesse.

Möödapääsmatud muutused

Edasises tegevuses on kavas osutada suuremat tähelepanu kujutavale kunstile ja arhitektuurile. Eesti riik tunnustab kunstnike ja arhitektide rolli esteetilise ja ruumilise keskkonna kujundajana ja rahvusliku identiteedi säilitajana. Ehitatud keskkond on Eesti rahvusliku rikkuse osa, mida tuleb säilitada ja mille väärtust tuleb kasvatada. Selleks tuleb senisest tugevamini toetada kunsti- ja arhitektuuriinstitutsioone.

Ebapiisav on olnud ka tähelepanu Eesti rahvuslikule filmikultuurile. See avaldub muu hulgas tõsiasjas, et filmikunstile eraldatud vahendid moodustavad praegu alla 4 protsendi kultuurielarvest. Meie naaberriikides on see protsent vähemalt 7, kusjuures rahaliste vahendite maht on meiega võrreldes mitu korda suurem. Meil on vaja suurendada toetusi filmide tootmiseks ja levitamiseks. Luua tuleb nüüdisaja tingimustele vastav kinovõrk ja filmide levisüsteem, mis garanteeriks inimestele juurdepääsu maailma filmikunsti teostele. Säilitamist, restaureerimist ja taaskasutusele võtmist vajab rahvuslik filmipärand.

Suuremat tähelepanu ja rohkem vahendeid vajab ka kirjandus. Põhja-Euroopa kultuuri finantseerimise mudel on nüüdseks laienemas ka Eestile ja selle raames on kultuuriministerium rakendanud kirjanike ja tõlkijate tarvis raamatukogulaenukuse kompensatsiooni süsteemi. Sõlmitud on kokkulepe, et nende vahendite hulk kasvab lähiaastail jõudsalt.

Muutumas on suhtumine rahvakultuuri. Selle esimene avaldus on laulu- ja tantsupidude toetussüsteemi väljatöötamine ja rakendamine, et säilitada nende pidude traditsioon tulevastele põlvetele.

Kultuuripoliitika olulisi eesmärke on tagada eesti kunsti ja kultuuri katkematu kohalolek rahvusvahelises kultuuri- ja kunstiteadvuses, nähes kultuuri kui arvestatavat saadikut rahvusvahelises suhtluses.

Kokkuvõttes võime tõdeda, et Eesti riiki ei saa süüdistada kultuuripoliitika puudumises. Probleem on eeskätt selles, et senine säilitav-elitaarne kultuuripoliitika ei vasta enam dünaamiliselt areneva ühiskonna vajadustele, seetõttu on muutumas kultuuripoliitika suund. Nõrgenemas on kõrgkultuuri normide domineerimine kultuuri hindamisel. Neid on asendamas demokraatlik kultuurikäsitus, mis lähtub kultuuripoliitika kujundamisel ja hindamisel kättesaadavuse, osalemise, mitmekesisuse ja inimeste kultuurivajaduste rahuldamise kriteeriumidest. Koos sellega on taandumas riigi (loe: poliitikute ja ametnike) määrav roll kultuuriaktiivsuse suunamisel, neid asendavad üha rohkem tsiviilühiskonna assotsiatsioonid ja turg.

Mõistagi ei kulge need ümberkorraldused valutult, sest senise kultuuripoliitika inerts on suur ja sellega on seotud paljude inimeste huvid. Kuid need muutused on mitte ainult vajalikud, vaid ka möödapääsmatud, kui soovime, et meie kultuur areneks dünaamiliselt ja sellesse oleks kaasatud võimalikult palju inimesi.

Kasutatud kirjandus

Gordon, C., Mundy, S. (2001). European Perspectives on Cultural Policy: Cultural Policy Reviews: Requirements for a Sustainable Cultural Policy. Paris: UNESCO Publishing.

Hagopian, M. N. (1993). Režiimid, liikumised, ideoloogiad. Tallinn: Olion.

Linz, J., Stepan, A. (1992). Political Identities and Electoral Sequences: Spain, the Soviet Union, and Yugoslavia. – Daedalus, Vol 121, No 2, pp 123–139.

Lotman, J. (1990). Kultuurisemiootika: tekst–kirjandus–kultuur. Tallinn: Olion.

Schmidt, S. J. (1994). Konstruktivismus in der Medienforschung: Konzepte, Kritiken, Konsequenzen. – K. Merten, S. J. Schmidt und S. Weischenberg (Hrsg.). Die Wirklichkeit der Medien. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 592–623.

Kultuurist ja kultuuripoliitikast

Signe Kivi (RiTo 12), Eesti Kunstiakadeemia rektor

Loomeinimesed hindavad niisugust kultuuripoliitikat, mida nad oma töös õieti ei märkagi, aga mis neid siiski tunnustab ja toetab.

Pean tunnistama, et sõna kultuuripoliitika oli kunagi mulle kui noorele kunstnikule ärritav ja arusaamatu ning tollane reageering sellele oli pigem “ärgu tuldagu meid segama”.

Seda üllatavam oli väljakutse tulla kunstimaailmast pärispoliitikasse ning olla ise haridus- ja kultuuripoliitiliste otsustuste keskel. Just sellest isiklikust kogemusest tahangi kirjutada.

Kallis kultuur... Pidasin aastaid tagasi Tartu noorpoliitikuile selleteemalise loengu, muidugi tagamõttega. Olin tüdinenud näägutustest, et meile pole vaja nii kallist kunstimuuseumi, jagame selle raha pigem loojatele, meil ongi liiga palju riigi toel tegutsevaid teatreid ja muuseume, rahva edasipüsimiseks peaksime kohe muutma prioriteete ja suunama kultuurivaldkonna summad spordi toetuseks, filmisektor on samuti alarahastatud (tösi!) ning ringhääling ja televisioon jätkuvalt raharaiskajad (kindlasti mitte).

Meie lühikese iseseisvusaja suurim vastamata küsimus mulle endale on: kas me ise ka oma kultuuri südames ja tegudes kalliks peame ja kui peame, miks on siis selles valdkonnas nii palju kokkuleppimatust ja nii vähe kaugeleulatuvaid otsuseid ning sirget selga? Miks me ei suhtu haridusse ja kultuuri kui oma riigi kaitsevõimesse ja stabilisatsioonireservi?

Nüüd on Eesti Kunstimuuseumi uus hoone valmis. Aastal 1999, kui seda suurprojekti käima lükati, oleks võib-olla leidunud atraktiivsemaid ja odavamaid lahendusi kui 1994. aastal, kui kuulutati välja rahvusvaheline arhitektuurikonkurss. Kuid nagu tõestas ministeeriumi tellitud ekspertiis, poleks lähima kahekümne viie aasta jooksul uut poliitilist kokkulepet leitud. Võimalus, et sada aastat kestnud oma kunstimuuseumi otsingud vajuvad ka seekord sohu, oleks olnud liigagi tõene.

Kultuuri tasub investeerida

Kindlasti ei saa olemasolevaile kultuuri rahastamise skeemidele ette heita, et nad pole taganud kultuurivaldkonna toimimist ja püsimist, ka nn serval kõndijaile. Vaadakes-kuulakes üksskõik millist kultuurisündmuste infot ja teile saab selgeks, et festivalide-näituste-projektide-etenduste arv ja mitmekesisus on suurem kui kunagi varem ning kõigile jätkub külastajaid. Olen päris kindel, et hea idee leiab toetust ja teostatakse.

Kuid siiani on jäänud juhuslikuks kunsti, eriti nüüdisaegse kunsti juurde sponsorite tulek. Vaadates kultuuri- ja spordiürituste reklaame, mida katab aukartustäratav hulk toetajate logosid, jääb mulje, et tegemist on hästi välja kujunenud ja jõuliselt areneva süsteemiga. Sporditippude ja suurürituste toetamisel võib-olla see nii ongi, kuid igapäevane kultuurielu jääb tihti tähelepanuta.

Ehkki ka siin on kultuur oma aja jõudnud ära oodata – Eesti ärimees hakkab aru saama, et kultuuri tasub investeerida.

Kultuur, see on tulemus! Tulemus on elamus... Nii kõlab reklaam, mis kutsub ostma–tellima kultuuriajakirju. Meenub, kui kultuuriministeeriumi pikaajalist arengukava koostades analüüsisime tulemuse kriteeriume valdkondade kaupa, arvestades kultuuri- ja spordisündmustest osasaavate inimeste, loomeinimeste ja toimuvate sündmuste arvu. Jõudsimme üksmeelele, et tippkultuuri puhul on tähtsaim indikaator külastaja, rahvaloomingu puhul tegija. Aga külastajate suurt arvu taga ajades oleme jõudnud seisu, kus teatril on kasulik produtseerida “laadatükke” ja mõnda muuseumi süüdistatakse tsirkusele lähenemises.

Muidugi oleneb kõik teatrijuhist ja muuseumipidajast, aga sund on kindlasti suur. See paneb tunnistama, et tähtsate kultuuripoliitiliste otsuste taga peab alati olema elamuse tunnustus ja rahaline tugi. See võib osutuda kulukaks, kuid pika aja peale tehtud kultuuripoliitikaks.

Tunnistan, et näen kultuuri või kultuuritust igal pool. Ehk – kultuur on kõik. Kõik on kultuur. Ka poliitika ise.

Ei ole paremat kultuuripoliitikat kui looja enda ambitsioonist sündinu. Nii pean Eesti viimaste aastate jõulisemaks kultuuripoliitikuks Aivar Mäed, kes on lubanud ja ka ehitanud kontserdimaja–kultuurikeskuse Pärnusse ja Jõhvi ning küllap puhub elu sisse ka Peterburi Jaani kirikule, olgu koalitsioon Toompeal milline tahes ja kultuuriminister kes tahes.

Unustamine pole odavam

Kui kultuuri toetamine on kallid, kas unustamine on siis odavam? Olen sellele viimasel ajal tihti mõelnud, eriti seoses kunstiprojektiga, mida koos graafikust kolleegi Eve Kasega 2004. aastal alustasime. Meil tekkis hullumeelne mõte portreteerida/pildistada maantee ääres seisvaid bussiootepaviljone just selles seisukorras ja järjekorras, nagu nad on ehitatud.

On kümneid eri stiile ja kujundusi, mida ootajad on oma käega täiendanud ja kaunistanud. Sõnumid ja spontaansed kunstiteosed bussiootepaviljonide seintel näitavad ootust ja igatsust, raevu ja viha, ängi ja vägivalda, ka kohalikku kultuuritausta ja kombeid. Ning seda, kas konkreetses külas on tulevikus elu ja kuidas elavad seal inimesed täna.

Euroopa Liit on toonud Eestisse palju raha tee–ehituse jaoks. Kahjuks tähendab see ka seda, et omanäolised ja tihti erinevate arhitektuurikonkursside tulemusel rajatud ehitised lükatakse uusi teid ehitades buldooseriga kokku ja asemele tulevad – imelik küll – kogu Euroopas ühtlaselt igavad, plastikust–metallist standardsed, iseloomutud objektid, mis ei paku ootajale kaitset ega varju, elamusest rääkimata. Võimalik, et see on maksumaksjale odavam ... aga?

Kas see on üldse tähtis? Kas seda saab kirjeldada “kohaliku kultuuri–, sotsiaalse ja ökoloogilise ning rahvusliku mälu” kontekstis?

Meil on paljudes külates bussiootepaviljon koht, kus õhtuti noorem rahvas ka niisama koguneb, päevastest õllejoojatest ja külajuttu ajavatest mutikestest rääkimata. Seega on need samuti avalikud paigad, mida kujundatakse ja märgistatakse igal ajal ja igas kohas omamoodi. See on kultuurilugu, homme võib-olla unustatud ajalugu.

Minu jaoks on ka see valdkond kultuuripoliitika, mida igaüks saab mõjutada, kui see talle tähtis on, sest see on looming ja mõeldud kõigile ... ehkki jah, otsustajad sõidavad meil enamasti autoga.

Selle artikli tellimise aegu püüti kodusel kultuuririndel vaikselt hiilides tuua reklaam osaliselt Eesti Televisiooni ja raadiosse tagasi. Võib-olla oli tegu kavala käiguga, mis pidi poliitikuid mobiliseerima, et ringhäälingutoetust hüppeliselt suurendada. Sest vaja seda ju oleks: kui me räägime keele ja kultuuri säilitamisest ja arendamisest, siis on selle valdkonna kõige võimsam vahendaja ja mõjutaja meedia. Siiski arvan, et reklaami tagasitoomine on ajendatud teistest huvidest ja see on jõuline kultuuripoliitika, mida ma kindlasti ei toeta.

Hindan kultuuripoliitikat, kus looja saab vabalt tegutseda ega ole häiritud kiiretest suunamuutustest, kus temaga arvestatakse, aga ei segata. Minu küsimuse – millist kultuuripoliitikat ta ootab? – peale tuli kunstnikust kolleegilt vastus: "Sellist, mida oma töös nagu õieti ei märka, aga mis mind siiski informeerib ja toetab ning meie loomingut tunnustab."

Euroopa Komisjon tahab muuta asjaajamise läbipaistvaks

Siim Kallas (RiTo 12), Euroopa Komisjoni asepresident

Euroopa Komisjon teeb suuri jõupingutusi selleks, et vähendada reguleerimist Brüsselist ja muuta Euroopa asjaajamine läbipaistvaks, suurendades sellega usaldust euroliidu vastu.

Minult küsitakse sageli, mille poolest erineb töö Euroopa Komisjonis tööst Eesti valitsuses, kas töö meeldib. Meeldib küll, vastan, kuigi otsuste vastuvõtmisele kulub rohkem aega, kui tahaks, otsusetegijate arv on suur ja nendevahelised suhted keerulised. Haarab just see, mille poolest töö Euroopa Komisjonis erineb: otsustustel on tihti ülemaailmne ulatus.

Näiteks on viimasel ajal igal komisjoni istungil olnud arutlusel linnugriip ja sellega kaasneda võivad nähtused. Teema on väga spetsiifiline, kuid komisjon ei käsitle viiruste muundumise meditsiinilisi aspekte. Komisjon arutab eelkõige seda, kas Euroopa riigid on valmis oma elanikkonda kaitsma, kui viirus ulatuslikult ründab. Kas uue vaktsiini tootmiseks, kui tekib uus viirusevorm, on piisavalt tootmisvõimsusi, kas tavavaktsiini varud on küllaldased, kas võimaliku vaktsineerimise puhuks ja haiguspuhangu tõrjumiseks on olemas võimekas asutuste võrk? Isegi see temaatika on paljuski korralduslik, tehniline.

Problemaatika kõige keerukam osa on linnugripi mõju majandusele ja poliitikale juba praegu, võimalikest tagajärgedest rääkimata. Liiguvad liialdatud kuuldused linnugripi levikust ja ohtlikkusest. See on kaasa toonud linnuliha müügi kahanemise veerandi võrra. Kogu maailma linnukasvatajaile tähendab linnugriip suurt õnnetust. See mõjutab omakorda toiduainete tootmist ja tarbimist kõikjal – mõne riigi majanduses võib ilmnedagi tõeline kriis. Samuti pole raske näha poliitilist mõju valitsustevahelistele suhetele ja väliskaubandusele. Seega on võtmeküsimus õige tasakaalu leidmine ühelt poolt võimaliku haiguspuhangu tõrjumise mõistlike abinõude ja teisalt majanduskriisi ärahoidmise vahel.

Euroopa Komisjoni käitumine, iga sõna, iga väide, isegi iga vihje võib kogu maailmas tasakaalu ühele või teisele poole kallutada. Pole ime, et me sellele teemale nii palju aega pühendame. See on ainult üks näide, igal komisjoni istungil arutatakse mõnda maailmas palavat teemat.

Esindades maailma suurimat turgu

Euroopa Komisjon on Euroopa Liidu asutuste täidesaatev haru. Tema staatuses ja toimimise reegleis on palju segast, mis on nii keerulise organisatsiooni puhul nagu Euroopa Liit mõneti vältimatu. Eurooplased loomulikult tahavad, et Euroopa Liidu tähtsus maailma asjade ajamisel oleks suur. See tähendab taotlust, et Euroopa Komisjon etendaks maailmapoliitikas suurt rolli. Kuigi tahaks, et see roll oleks suurem, on Euroopa Komisjonil ka praegu poliitika teostajana tähtis osa maailma kujundamisel. Ta esindab ikkagi maailma suurimat turgu ja suurimat väliskaubandusrühmitust, mõjutab tooniandvalt maailma õiguskaitset ning on juhtiv keskkonnakaitse alal.

Julgeolekupoliitika (Iraan, Iraak jne) on rohkem Euroopa Liidu liikmesriikide ja nende keskse asutuse, Euroopa Liidu Nõukogu menetleda. Euroopa Liidu ja Euroopa Komisjoni kui tema täidesaatva asutuse tegevuse mõju ulatub üle maailma – selles on suur väljakutse, suur vastutus ja, mis seal salata, see haarab neid inimesi, kes otsuseid teevad, ette valmistavad ja kujundavad.

Sel aastal on komisjoni istungite päevakorra kesksed arutelud olnud Euroopa tuleviku üle – mille tulemusena esitati Euroopa tippkohtumisele Hampton Courtis ettekanne – ning väliskaubandusküsimused, milles on olnud palju teravust jms. Komisjon ise on rahul oma ettepanekutega vähendada õigusaktide hulka ja Euroopa elu reguleerimist Brüsselist. Üks pakett seadusandlikku materjali (68 dokumenti) võeti juba menetlusest tagasi, suurem lihtsustamisetepanekute pakett sai hiljuti heakskiidu. Nende viimastega lihtsalt ei lähe, sest enamik lihtsustamisetepanekuid võib avada diskussiooni väga valusate küsimuste üle uuesti.

Minu enda vastutusala on üpris lai, sellesse kuuluvad kolm suurt valdkonda: haldusküsimused, audit ja pettusevastane võitlus. Käsil on mitu suurt ettevõtmist, mis ühel või teisel viisil peavad veel selle aasta sees lahenduseni jõudma. Algab iga-aastane Euroopa Liidu eelarve täitmise analüüs. Euroopa Kontrollikoda teeb oma ettekande novembri keskel. Selles ettekandes on palju positiivset, aga ka seda, mis annab toitu eurokriitilisele avalikule arvamusele. Komisjoni ees seisab ülesanne rahuldavalt selgitada nii Euroopa Parlamendile kui ka avalikule arvamusele, milline on asjade seis, mis on õige, mis vale ja mida tehakse puuduste kõrvaldamiseks.

Eelarve aruande kinnitamise protsess on samasugune nagu liikmesriikides, võib-olla pisut mahukam ja suurema tähelepanu all. Komisjonis on ka see valdkond minu vastutada: nii protsessi korraldamine (nt eri komisjoni liikmete esinemised asjaomaste parlamendikomiteede ees) kui ka suhtlemine parlamendi eelarve järelevalvekomitee ja ajakirjandusega. See ei ole kerge, aga kes on öelnud, et töö peab kerge olema. Samas on väljakutse – suurendada kodanike usaldust Euroopa raha kasutamise vastu – suur ja haarav.

Poliitiliselt edukas algatus

Mainitud usaldusega Euroopa asjaajamise vastu on seotud teine suur ettevõtmine – algatus muuta Euroopa asjaajamine läbipaistvaks (*European Transparency Initiative*) ja kiita see idee komisjoni istungil heaks. Idee tekkis aasta tagasi paarist lihtsast küsimusest. Esiteks ilmnes, et Euroopa eelarvest toetusi, eelkõige põllumajandustoetusi saavate isikute ja ettevõtete nimed on suur saladus, välja arvatud Eestis, Taanis ja veel mõnes riigis. Pärast mõtte väljakäimist, et andmed toetuste saajate kohta võiksid olla avalikud, on teema veerema hakanud nagu lumepall.

Toetuste saajate nimekirja on teinud avalikuks Hispaania, Iirimaa, Rootsi, Suurbritannia, Holland, Sloveenia ja Belgia, äge diskussioon on puhkenud Prantsusmaal. Andmete avalikustamine on saanud ajakirjanduse ja avalikkuse suure toetuse ja tähelepanu osaliseks. On tulnud ilmsiks, et tihti on suurimaiks põllumajandustoetuste saajaiks suurtootjad, suurtööstus ja rahvusvahelised firmad, lisaks kõigele ka kuninglikud perekonnad ja

ministrid. Avalikkus on äärmiselt hämmastunud. Kas see ongi Euroopa ühtne põllumajanduspoliitika, mida me oleme tahtnud? Poliitiliselt võib juba praegu komisjoni algatust edukaks lugeda.

Teiseks on nimetatud algatuse idee otsusetegijate usaldusväärsuse kindlustamine, et otsuste tegemisel välistataks huvide konfliktid. See eeldab, et asjaomaste isikute majandushuvid on deklaratsioonide kaudu avalikkusele teada. Niimoodi toimitakse mitmes riigis, sealhulgas Eestis. Samasugused reeglid kehtivad ka Euroopa Komisjoni liikmete kohta, kuid Euroopas pole kaugeltki kõik otsusetegijad avalikkuse järelevalve all. Omaette küsimus, millele kavandame vastuseid, on lobitegevuse korraldamine Brüsselis. Puhkenud on elav arutelu ning kõik on veendunud, et lobitöö korrastamine on vajalik, üritame leida sobivaid ja mõistlikke lahendusi.

Kolmas suur ettevõtmine minu haldusalas on juhtivate ametnike rotatsiooni ettevalmistamine. Ükski tähtis ametnik, peadirektor või tema asetäitja ei saa ametis olla rohkem kui viis aastat. Seejärel siirduvad kõrged ametnikud uude ametisse (või pensionile või hoopis mujale). Komisjoni president José Manuel Barroso teeb ettepanekute kohta peatselt lõpliku otsuse ja 2006. aasta algusest alates vahetub suur rühm juhtivametnikke. Lugeja võib ette kujutada intriige ja kulissidetagust tegevust (ärgem unustage liikmesriike, kes kiivalt oma inimestega toimuvat jälgivad), mis selliste muudatustega kaasnevad.

Minu haldusalasse kuuluvad kõik personaliküsimused. Nende hulgas on töötajate värbamine uutest liikmesriikidest, mis kulgeb üldiselt rahuldavalt ning kavakohaselt. Selle aasta lõpuks oli ette nähtud värvata 1500 inimese ringis ja see on tehtud. Eestlasi on komisjonis tööle üle saja, neist kaks direktori ametikohal. Pole põhjust kurta, eri rahvaste proportsioone arvestades. Tahtjaid siia tööle tulla on rohkesti, igale väljakuulutatud töökohale esitatakse ligikaudu 40 sooviavaldust.

“Harmoonika” asemel arvuti

Käsil on komisjoni tegevuse moderniseerimine, mida nimetatakse e-komisjoni projektiks. Eesti lugejale on asi arusaadav – nagu e-valitsus –, s. t moodsate infotehnoloogiliste vahendite kasutamist komisjoni töö korraldamisel. Kõndides komisjoni istungile, kaenla all hiigelsuur pappkaantega ja paljude paberit täis vahedega kaust (meenutab natuke lõõtspilli, seepärast kutsutakse seda “harmoonikaks”), meenutan Eesti valitsuse istungeid, kus kõike võis leida ekraanilt. Loodan, et tulevikus saame ka meie komisjoni istungeil suure paberimassita hakkama.

Mis on Euroopa Komisjoni otsusetegemise ja korraldava tegevuse eripära? Kindlasti soov teha kas kõik või peaaegu kõik otsused kokkuleppel, konsensusega. See on siinse otsustamise traditsioon. Praegune, José Manuel Barroso komisjon pole aastase töö jooksul veel ühtki otsust langetanud hääletamise teel. Romano Prodi komisjonis töötatud poole aasta jooksul oli meil kolm või neli hääletamist, mida on samuti vähe. Konsensuslik traditsioon on väga aeganõudev, kuid selle suur eelis on otsuste kestvus ja kandvus. Ega me Eesti valitsuseski teisiti toimetanud. Siin otsitakse konsensust laiemalt pinnalt – parlamendi ja

liikmesriikidega. Mõnikord on tagajärjeks tühi ilukõneline tekst, mõnikord iva, mis läheb idanema ja annab aastate jooksul vajalikku saaki.

Otsustamine Euroopas võtab rohkesti aega ja on keerukas. Palju võimalusi on igasugune tegevus ja otsustamine peatada. Keerulised on vahekorrad kolme Euroopa institutsiooni vahel. Euroopa Komisjon on Euroopa Liidu täidesaatev asutus, selle puhul on asi enam-vähem selge, seadusandjaga on asi keerulisem. Tegelik seadusandja on liikmesriikide valitsuste asutus – Euroopa Liidu Nõukogu, millest väljapoole pole palju kuulda ega näha. Euroopa Parlament pole tavalises mõistes seadusandja, tal on üha rohkem õigusi seadusloomet mõjutada. Tihti tulenevad sellistest keerulistest suhetest pinged, mis kajastuvad ka komisjoni töös.

Euroopa-projekt, millel on kauged ajaloolised juured ja mille teostamine on saanud õige hoo alles pärast Teist maailmasõda, liigub edasi. Selle projekti elluviimine, mille vajalikkuses peaaegu keegi ei kahtle, koosneb tuhandetest poliitilistest otsustest ja praktilistest sammudest. Need otsused tuleb teha ja sammud astuda, kuigi teinekord tundub, et see on raske.

Euroopa Komisjon pole Euroopa Liidu valitsus

Indrek Treufeldt (RiTo 12), Eesti Televisiooni korrespondent Brüsselis

Euroopa Komisjon pole Euroopa Liidu valitsus, nagu paljud tihti ette kujutavad, vaid teeb ennekõike seda, mida liikmesriigid käsivad.

Euroopa Komisjoni uueks sünonüümiks on vargsi saanud võõrakõlaline Berlaymont – Euroopa Komisjoni uue peamaja nimi. Võõrast võib europealinnas levinud kihk hüüdnimesid ja lühendeid kasutada veidi häirida, asja sees olijaile annavad aga vandeseltslaslikud salasõnad võimaluse tunda end tõelise eksperdina. Euroopa Komisjoni rolli on võhikul raske mõista, sest komisjonil on mitu näiliselt vastukäivat mõõdet. Ühest küljest kehastab see euroliidu institutsioon liikmesriikide mitmekesisust: komisjonis segunevad rahvad ja kultuurid ning ka rahvuslikud hoiakud. Teisalt peab Euroopa Komisjon seisma Euroopa Liidu ühiste huvide eest.

Berlaymonti nime üle tasub siiski pikemalt arutleda. Kunagi ammu asus selles paigas väike vaimulik pansion – Berlaymonti daamidele, nagu linnarahvas ütles, sellest ka nimi. Midagi muud pansionist alles pole, ehkki põhimõtte, et Euroopa Komisjoni kõige tähtsamad ametnikud on ühes hoones koos ja samas lühikese jalutuskäigu kaugusel teistest olulistest euroasutustest, toob jalakäimise taas ausse. Eks nii kulgesid ka kunagised kombekad pansioni elanikud ajal, kui Brüssel oli veel väike suurlinn.

Berlaymonti hoonet hakati ehitama juba kuuekümnendail aastail, kuid vahepeal karmistunud Euroopa Liidu ehitusstandardid keelasid asbesti kasutamise. Maja võeti tükkideks lahti ja ehitati kõige moodsamaid materjale kasutades uuesti üles. Hoone fassaad koosneb tuhandetest hõbehallidest ekraanidest või ribidest, mida nutikas elektroonika tuule ja päikese järgi käsutada oskab.

Berlaymonti ehitamise saaga lõppes alles äsja, kui Euroopa Liit sai endale uue komisjoni. Portugallase José Manuel Barroso juhitud komisjon on esimene selles majas. Komisjon on püüdnud autoliiklust vähendada ja lõpuks otsustavalt koondanud üle linna asunud allasutused. Selle teadmisega on ka Eestist pärit volinik Siim Kallas sättinud end elama kesklinna piirile – nii et saaks jala tööle kõndida. Kallast võiks mõneti nimetada ka Euroopa Komisjoni uue peakorteri majandusjuhatajaks. Tema vastutusalas on komisjoni administratiivsed küsimused, samuti pettusevastane võitlus Euroopa Liidu institutsioonides.

Keda esindavad eurovolinikud?

Berlaymontiga algas uus periood Euroopa Komisjoni ajaloos, katse olla ühtsem kui kunagi varem. Eelmises, Romano Prodi juhitud komisjonis oli volinikke märksa vähem, sest ka riike oli Euroopa Liidus vähem. Enne oli komisjoniliikmeid 20: kaks Prantsusmaalt, Saksamaalt, Suurbritanniast, Itaaliast ja Hispaaniast ning üks igast väiksemast liikmesriigist. Nüüd on komisjonis üks volinik igast liikmesriigist.

Samas näib 25 volinikku praktilises asjaajamises liiga palju olevat. Kujutlege olukorda, kus igaühele antakse kaks minutit arvamuse avaldamiseks – nii kulub kergesti terve tund. Euroopa Komisjoni kolmapäevaste istungite kohta on teada, et need kipuvad käest minema, mitmed volinikud armastavad ilukõnet ehk rohkesti sõnu ja vähe mõtteid.

Ratsionaalselt mõtlevad inimesed pakusid lahendusena välja komisjoniliikmete arvu vähendamise, selline pakkumine saigi uue põhiseaduse lepingu kavandamisel tehtud. Ent üsna palju riike leidis, et igaühel peab siiski olema oma volinik, pealegi on lepe rahvahääletustel tagasi lükatud. Mõte, et volinik esindab riiki, on muidugi pisut vildakas. Tegelikult ei esinda volinikud riike ja nii ei luba ka volinike meeskondi puudutavad reeglid palgata eriti palju tööjõudu koduriigist.

Tihti arvatakse, et komisjon tegutseb just kui Euroopa Liidu valitsus. Ning selles valitsuses tegutsevad volinikud ministritena. Igal volinikul on ju oma vastutusala – nagu ministritel. Tegelikult teeb komisjon siiski ennekõike seda, mida liikmesriigid tal teha käsivad. Liikmesriigid teevad ühiseid otsuseid lausa valitsusjuhtide (peaministrite) või ministrite tasandil. Euroopa Liidu tippkohtumistel kohtuvad valitsusjuhid ning siis tehakse põhimõttelised otsused, kuid samas kujunevad seal tihti ka kõige tõsisemad riikidevahelised vastasseisud.

Liikmesriigid võivad oma asju ajada ka ministrite tasandil. Näiteks arutavad majandus- ja rahandusministrid ECOFIN-is (Euroopa Liidu majandus- ja rahandusministrite nõukogus) majandus- ja rahandusküsimusi ning põllumajanduse ja kalandusega tegelevad ministrid põllumajandus- ja kalandusnõukogus tootmis- ja kalapüügikvoote. Kõik, mis niisugustes kogudes ehk nõukogudes kokku lepitakse, läheb täitmiseks Euroopa Komisjonile.

Argipäevarutiini jälgimise keskus

Euroopa Komisjonil on väga eriline õigus – ta saab algetada õigusakte ning kontrollida nende täitmist. Selle õiguse andis komisjonile 1958. aastal jõustunud Rooma leping. Arvati, et just komisjon suudab kõige paremini hinnata liidu üldisi huvisid ja nende seadusloome ei ole nii hüplik. Legendaarse Prantsuse presidendi de Gaulle'i tegevus kärpis komisjoni initsiatiivikust.

Vana tava järgi peavad ajakirjanikud kõige hoolikamalt silma peal ikkagi ministrite nõukogu ja iseäranis valitsusjuhtide kogu tegevusel. Just seal sünnivad riikidevahelised kokkulepped. Mõnikord mängitakse keegi auti, mõni riik aga armastab teha soolot, mis küll alati ei pruugi õnnestuda. Euroopa Komisjon on pigem argipäevarutiini jälgimise keskus.

Brüssel ja ühtlasi Euroopa Komisjon alustab oma uut hooaega üsna pika hoovõutuga. Septembris ei juhtu suurt midagi. Oma programmkõne pidas Euroopa Komisjoni president José Manuel Barroso septembri lõpus. Tema kõnes oli üks fraas, mis ehk laiematele massidele pole põnev, kuid institutsioonidevahelisi võimuvahekordi silmas pidades näib eriti tähtis. Barroso vihjas, et komisjon jälgib nüüd hoolikamalt aluslepingute täitmist. Komisjon on kui valvekoer, kes võib ühe või teise liikmesriigi lepetest möödavaatamise pärast kohtusse kaevata. Selles tähtsas töös peab komisjon olema mõistagi sõltumatu. Ei ole

mõeldav, et Eesti volinik asuks mingil hetkel näiteks kurikuulsas suhkruküsimuses Eesti positsioone kaitsma. Volinikud annavad ametisse astudes vande, et nad ei lase end mõjutada ühestki huvigrupist. Euroopa Komisjoni vana kirjutamata tava on, et voliniku koduriigid hoiavad agaralt oma esindajaid sündmuste ja seisukohtadega kursis. Suurtel Euroopa riikidel on selleks lausa suured teenistused. Nii kujundab volinik tahes-tahtmata koduriigi soovitud kantud hoiaku. Seda otseselt ei taunita. Põnevad on konfliktid, mis tekivad mõne riigi valitsusjuhi ja voliniku vahel. Üsna huvitav on jälgida Briti peaministri Tony Blairi ja väliskaubandusega tegeleva voliniku Peter Mandelsoni aeg-ajalt kerkivat debatti. Mandelson hoiab enda käes üht komisjoni võtmepositsiooni – ta esindab Euroopa Liitu üleilmsetel vabakaubanduskõnelustel.

Kummaline ideoloogiline teelahe

Erinevalt välispoliitikast on Euroopa Liidul kui ühtsel majandusblokil ja ühisturul ühtne väliskaubanduspoliitika. Seni on Euroopa turgu kiivalt kaitstud teiste kontinentide põllumajandustoodangu eest. Nüüd leiab komisjon, et oleks aeg imporditolle kärpida, pealegi pole mitu liikmesriiki enam nõus Euroopa põllumeestele suuri otsetoetusi võimaldama. Teised liikmesriigid jälle leiavad, et komisjon on liiga vabameelseks muutunud ega seisa auväärsete Euroopa põllumajandustraditsioonide eest.

Tulised debadid suletud-avatud majanduse liinil sunnivad küsima, millist ideoloogiat Euroopa Komisjon esindab. See küsimus lähtub küll kujutelmast, et komisjon tegutseb justkui euroliidu valitsus, valitsustel on enamasti aga mingi poliitiline liin. Euroopa traditsioonide kohaselt kõneldakse parempoolsetest või sotsialistlikest valitsustest. Komisjon ei ole kindlasti valitsus, kuid leiab end ometi kummaliselt ideoloogiliselt teelahkmelt: kas rõhuda sotsiaalsele heaolule või liberaalsele turumajandusele? Üldiselt peetakse komisjoni alati äriilma soovivaks, toetuste tahtjail ei ole kunagi küllalt. Euroliidu sellesügisene eesistujamaa Suurbritannia alustas bravuurikalt debatti Euroopa sotsiaalmudeli üle. Debatti ajendas brittide soovimatus maksta suuri summasid põllumajanduse toetamiseks.

Euroopa sotsiaalmudelil on praktiline kuju – euroliidu eelarvekava. Ent peaminister Tony Blair püüab hoida intellektuaalset joont ja leida ideoloogilist kooskõla, enne kui rääkida rahast. Mitmed Mandri-Euroopa suurriigid ei taha traditsioonilistest toetustest loobuda. Euroopa Komisjon otsib selles kempluses kuldset keskteed, pakkudes välja šokileevendusfondi. Nii võiksid toetused tulevikus väheneda ja Euroopa rohkem turgu maailmale avada, kindlustades samal ajal ümberõppe ja abi neile, kes on üleilmastumise tõttu kannatada saanud. See on kujukas näide komisjoni kompromissi otsivast tegevusest.

Senised võidud suhteliselt kasinad

Ideoloogiliste otsingute kõrval tuleb tähele panna ka komisjoni püüdlust end tugevana näidata. Veel enne kui komisjon sai ametisse asuda, räsiti tema mainet Rocco Buttiglioneaga seotud skandaal. Itaalia esitas Buttiglione volinikukandidaadiks. Et mees sõandas öelda paar karust sõna vähemuste ja naisõigusluse teemadel, võttis Euroopa Parlament ta n-ö rajalt maha. Presidendikandidaat Barroso punnis esiotsa vastu, kuid pidi parlamendile vastu tulema. Kogu jant muutis naeruväärseks nii komisjoni kui ka parlamendi.

Negatiivse vastuse toonud rahvahääletustele Prantsusmaal ja Hollandis püüdis komisjon samuti reageerida diplomaatiliselt, kuigi võinuks esineda palju radikaalsemate avaldustega. Nüüd räägib komisjon ikka ja jälle, et Euroopa Liidus on vaja debatti tuleviku üle, ehkki näib, et vastus on ette teada. Tuleks nõustuda sellega, mida komisjon tahab, vastasel korral öeldaks, et debatt on ebaõnnestunud.

Komisjoni uus kommunikatsioonistrateegia panustab esindustele liikmesriikides. Need peaksid tulema inimestele lähemale. Nõnda kolib komisjoni esindus ka Tallinnas Toompealt all-linna, et lihtkodanikud saaksid sealt läbi astuda ja küsimustele vastuseid leida. Liikmesriikides on paraku kombeks ajada euroliiduga seotud negatiivsed asjad Euroopa Komisjoni kaela, positiivsetest sündmustest aga kõnelda kui oma valitsuse võidust komisjoni üle. Nii on nõrk komisjon liikmesriikidele tegelikult kasulikum.

Komisjoni senised töövõidud näivad suhteliselt kasinad. Pole suudetud tagada teenusteturu avamist, mille eest tuleb tänada just vanu suuri liikmesriike. Teenuste asjus tasub Eestil hoida komisjoni poole. Samal ajal soovib komisjon säilitada telefonikõnede ja Interneti-suhtluse kohta käivaid andmeid, et paremini terrorismi vastu võidelda. Eesti peab seda soovi liialt kalliks. Seetõttu on raske üheselt vastata, kas loota komisjoni tugevusele või nõrkusele. Eesti alles õpib euroinstitutsioonide võimuhoovusi tunnetama.

Objektiivse õiguse korrastamisest Eestis: kodifitseerimisest õiguse ümberkujundamiseni

Raul Narits (RiTo 4), Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor

Eesti õiguskirjanduses tuuakse näiteid kitsaskohtadest, mille põhitekitaja on süstemaatika puudulikkus, seetõttu oleks Eestis mõistlik objektiivse õiguse korrastamiseks luua kompetentsikeskus.

19. sajandi I poolel kontrollis ülikooli rektori, professuuri ja üliõpilaskonna tegevust ja selle vastavust tsaaririigi seadustele kuraator. Esimene kuraator, kes asus alaliselt Tartusse elama, oli Gustav von Craffström, ema poolt eestlane, oskas muide nooruses ainult eesti keelt. Kaasaegsete hinnangul oli Craffström aus ja ustav tsaari teener, vahva, sirgjoonelise käitumisega mees. Craffströmile meeldis kord. Tema arvates kujutanud maailm, ülikool kaasa arvatud, suurt sõjaväelaagrit. Ta nõudis üliõpilastelt ranget vormiriietuse kandmist ning kontrollis igal võimalikul ja võimatul juhul, et mundrikuul oleksid kõik nõöbid korralikult kinni (Palamets 2003, 96–97). Jätame nüüd meelde, et kunagi tegutses Eestis selline aus ja korraarmastaja ametimees, sest me tuleme artikli lõpus tema juurde tagasi.

Selles artiklis räägime samuti korrast, nimelt korra loomisest õigusliku tegelikkuse positiveeritud osas. Tegemist on probleemiga, mida õigusteaduses nimetatakse õigusnormide süstematiseerimiseks. Õigusnormide süstematiseerimise idee on juurdunud sügavalt juriidilises mõtlemises. Mõnikord on seda võrreldud tööga raamatukogus. Igal raamatu kasutajal peab olema võti, mille abil ta leiab riuilult otsitava teose. Samal viisil aitab õigusnormide süstematiseerimine õigussüsteemiga tutvujal leida õigusnormid, mida ta otsib. Lähtekohaks peaks olema teadmine, et me ei välju meile omasest kultuuriruumist, õigupoolest see polegi võimalik. Küll on aga vaja tunnetada ning arvestada nii õiguskultuuris tervikuna toimunud kvalitatiivset arengut kui ka Eesti õiguskorra kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid muutusi.

Õigusteadusliku uurimistöö põhiülesanded on ühelt poolt õigusnormide sisu selgitamine ja teiselt poolt õigusnormide süstematiseerimine. Objektiivse õiguse korrastamine pole pelgalt tehnilist laadi tegevus. Õigusnormide süstematiseerimine loob ja arendab seda mõistesüsteemi, mille raames kogu õiguslik mõtlemine, seega ka õigusnormide sisu selgitamine toimub. Lõppastmes on objektiivse õiguse korrastamine oluline vahend õigusriigi kui idee realiseerimisel. Seega pole täpne taandada kodifitseerimist kui õigusnormide süstematiseerimise traditsioonilist elementi ainult õiguskorra eri osade või seaduste üheks koodeksiks sobitamisele.

Õiguskord ja õigussüsteem

Süsteemiõpetuse ajalugu meenutades pole võimalik mööda vaadata Friedrich Carl von Savigny arusaamadest. Tõeline teadussüsteem on Savigny arvates niisugune, mille sisemine kooskõla loob ühtsuse. Selles peab sisalduma üldine sisu, õigusteaduse ja kogu seadusandluse ühine ülesanne (Savigny 1951, 15). Seega on süstematiseerimise küsimused isegi filosoofilise iseloomuga.

Eesti tänapäevase õiguskorra süstematiseerimise võit – õiguslikku järjepidevust – tuleb otsida taasiseseisvumisaja algusest, see on seotud Eesti Vabariigi põhiseaduse sünniga, mille kohta ütles Eesti Vabariigi president: "See põhimõte oli suunav ja mõtlemist korrastav kaaslane nii iseseisvuse taastamisel, põhiseaduse vastuvõtmisele eelnenud õigusaktide loomisel kui ka Põhiseaduse Assambleele esitatud eelnõudes. Õiguslik järjepidevus ei tähenda üksnes kahe eraldatud õigussüsteemi käsitlemist ühtse tervikuna [silmas on peetud erinevas ajas ja ruumis, s.o 1918–1940 kehtinud ja 1991. aastast alates kujundatud õigussüsteemi – R. N.], vaid on ka kehtiva õiguskorra õiguspärane arendamine. Seetõttu on oluline esile tuua asjaolu, et põhiseaduse koostamist ei pidanud Põhiseaduse Assamblee alustama tühjalt kohalt /.../ Õiguslik järjepidevus eeldab teoreetilist järjepidevust. See järeldus saab erilise aktuaalsuse perioodil, kui asume õiguslikult sisustama riikliku korralduse mudelit tulevase Euroopa Liidu riigina." (Rüütel 2002, 9, 13.) Kuid selge on ka see, et õigusnormide süstematiseerimiseks vajalik õiguslik järjepidevus pole seotud ainult Eesti riigi õiguskorra arenguga. Mandrieuroopaliku õiguskultuuri lätted leiame antiiksest Rooma õigusest. Juba antiikmaailmas kujunes õiguskord normiloomingu kaudu ja abil.

Vormiliselt on sageli süstematiseeritud nii, et vajalik põhimõistestik on hierarhilises järjekorras (Aarnio 2002, 224). Kuigi selline pilt süstematiseerimisest on tavaline, jääb see ühepoolseks, isegi eksitavaks. Tuleb teha vahet õiguskorra ja õigussüsteemi vahel. Kord on olnud ja jääb ühiskondliku võimukasutuse nähtuseks. Seadusandlik võim kehtestab õigusnorme, millest tervikuna moodustub õiguskord. Süsteem on aga midagi rohkemat kui pelk õiguslik võimukorraldus.

Kui mingit eluala korrastatakse õigusnormidega, tehakse seda ideaalis mõistuspäraselt asju liigendades ehk süstematiseerides. Piltlikult öeldes kogutakse olemuslikult kokkukuuluvad asjad samade nimetuste alla ja püütakse neid selgete tunnuste abil üksteisest eraldada. Nii tehakse igas õiguse poolt korrastatud eluvaldkonnas. Nüüd pole enam tegemist eraldi asuvate võimukorraldustega, vaid tihedate sisemiste seostega korrastatud normirühmadega. Seega on süstematiseerimine selline abimees–meetod, mille abil iseendast ebaühtlaselt ja katkendlikult seotud normidest võib juba positiveerimise protsessis moodustuda süsteem.

Seadused ja ühiskonna ootus

Õigusteaduslikus mõttes on süstematiseerimise peaülesanne korraldada edasi seadusesätetes oma väljenduse saanud põhisüsteemi. Seejuures ei tulene põhisüsteemi kujundamine n-ö tühjusest. Selle aluseks on alati mingi kehtiv normistik, mis ei pruugi loomulikult üksnes juriidiline olla. Seega uus muudab, täiendab või täpsustab vana. Seni õigusnormidega korrastamata tegelikkuse osad moodustavad totaliteedi, milles mõne osa või mõnede osade muutmine ei muuda kogu totaliteeti.

Soome õigusteadlane Aulis Aarnio toob näiteks pärimisseadusandluse uuendamise Soomes 1965. aastal. Siis uuenesid mitmed üksikud institutsioonid, nagu sundosa, maksu esialgne kinnipidamine ja testament. Seadusandlusse tuli uusi institutsioone, näiteks pärija õigus toetusele. Muutustest hoolimata säilisid endiselt paljud pärimisstruktuuri kuuluvad põhimõtted (Aarnio 2002, 225). Võib juhtuda, et hakatakse kasutama koguni uusi mõisteid ja siduma neid mõisteid ühte viisil, mida seadus ise ei tunne. Nii kujuneb õigusteaduslik

süsteemiseerimine seadusloojate tehtud süstematiseerimise jätkamiseks, õigusteaduse loodud süsteemis on süstematiseerituse aste kõrgem kui seaduse n-ö algses süsteemis.

Süsteemiseerimisel on ka oma tehniline pool. Nimelt on süstematiseerimine tegevus(ed), mille ratsionaalne tuum seisneb asjade seoste nägemises. Kui märgatakse algse normeerituse edasise diferentseerimise vajadust (ka huvi), tehakse seda isegi kuni põhisüsteemi muutmiseni.

Justiitsministeeriumi arengukavas 2005. aastani oli ministeeriumi üks põhiülesandeid: seadused pea vad vastama ühiskonna ootustele. Selleks tuli arengukava kohaselt ette valmistada koordineeritud kodifitseerimiskavad. Arengukava sisaldas tähelepanekuid kodifitseerimise mõtte, vajalikkuse ja meetodite kohta ning soovitusi Eesti õiguse kodifitseerimiseks. Rõhutati, et kodifitseerimise mõte on eeskätt õiguskindluse ja selguse loomine, muutes vajamineva regulatsiooni leidmise õiguse rakendajale lihtsamaks ja andes samal ajal ülevaatliku pildi sellest, milline on kehtiv õigus. Kodifitseerimise eesmärgiks pidas arengukava õiguslike regulatsioonide ühtlustamist, mis viib õiguse arengu tervikuna ühtlustumisele. Eriti oluline on, et kodifitseerimise kontekst seoti ühemõtteliselt mandrieuroopaliku õiguskultuuriga. Eesti õiguskord on osa Mandri-Euroopa õigusperekonnast, mis on tihedalt seotud kodifitseerimise traditsiooniga. Nenditi, et tolleks ajaks [2003. a – R. N.] olid olulisimad reformid õigusvaldkondades lõpule jõudnud või jõudmas, kirjutatud õiguse aluste loomine lõpule viidud. Kujunenud olukorras peab olema tähelepanu keskmes õiguskorra stabiilsus, selgus, üheselt mõistetavus. Samas ei tähenda see seda, et küsimärgi alla tuleks seada kehtivate seaduste sõnastus ja süsteem. Kuid arvestades asjaolu, et olulised õigusaktid on vastu võetud märkimisväärselt lühikese aja jooksul ja kehtinud ainult mõni aasta, tuleks kodifitseerimistöös keskenduda õigusaktide rakenduspraktika ja regulatsiooniga kaasnevate mõjude analüüsile. Paralleelselt analüütilise tööga tuleks leida Eesti oludele sobiv kodifitseerimismeetod. Seda juhul, kui kodifitseerimises kui seadusandlust korrastava toimingu vajaduses selgusele jõutakse ja ka asjakohane poliitiline otsus langetatakse. Tundub, et tõepoolest on vaja Eesti oludele sobiv kodifitseerimismeetod välja töötada ja rakendada.

Praegu töötab ministeerium arengukava alusel, mis valmistati ette 2003. aasta lõpus ning selles kuni 2007. aastani kavandatud kavas kodifitseerimist ja õigusloome korrastamist nii sõnaselgelt enam ei väljendata kui eelmises arengukavas. Valitsuse vahetus 2005. aastal tõi endaga kaasa töö uue arengukavaga. Justiitsministri nõunik Hanno Pevkur teatas käesoleva artikli autorile, et õiguskorra süsteemsuse tagamine kuulub kindlasti ministeeriumi prioriteetide hulka ning suunised viiakse arengukavasse sisse.

Mõnedest kitsaskohtadest

Eesti õiguskirjanduses on küllalt näiteid kitsaskohtadest, mille tekkimise põhiraskus lasub just süstemaatika puudulikkusel. Näiteks analüüsib riigikohtunik Villu Kõve tsiviilvaidluste kohtuvälise lahendamise probleemi Eestis ning jõuab järeldusele, et tsiviilvaidluste kohtuvälise lahendamise organite pädevusega on seotud hulk probleeme. Ühelt poolt peab ta põhjuseks harjumuse jõudu, teisalt leiab, et süüdi on ka seadusandja soovimatus mõelda laiemalt õigusemõistmise perspektiivile tsiviilasjades. Lisaks konstateerib Kõve Eesti praktika

olulist lahknevust teiste Euroopa riikide üldisest praktikast vahendusmenetluste juurutamisel (Kõve 2005). Probleeme ei kõrvalda ka suhteliselt uute seaduste, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõus pakutud lahendused (Samas, 165).

Karistusseadustiku vastuvõtmise neljanda aastapäeva künnisel analüüsib seadustiku sünni ja toimimisega seonduvat Priit Pikamäe. Ta kirjutab: "Üksnes KarS teksti aluseks võttes peab täna, nelja aasta peatsel möödumisel KarS vastuvõtmisest, kindlasti tõdema, et KarS kaks suurt osa – üld- ja eriosa – on oma läbitöötatuse astmelt ja kvaliteedilt paraku ebavõrdsed. Kui liialdamata võib öelda, et KarS üldosa ettevalmistamisel osales kõrgetasemeline rahvusvaheline meeskond ning üldosa instituutide sätestamisel oli töögrupil kasutada Lääne-Euroopa karistusõiguse (peamiselt küll Saksamaa karistusõiguse) ulatuslik kogemus, siis KarS eriosa koostamisel midagi taolist kõrvale panna ei olnud /.../ Samas tuleb tagantjärele tunnistada teatud korralduslikke vigu KarS eriosa eelnõu koostamisel. Nii tuleb puuduste hulka arvata eriosa väljatöötamine peatükipõhiselt, kus iga peatüki koostamiseks moodustati eraldi töörühm. Olgugi et peatükkide koostamisele eelnes ühiste lähtepõhimõtete kehtestamine, erinesid autorite kriminaalpoliitilised arusaamad, alustekstide valik ja ka üldisem maailmavaade teinekord sedavõrd, et muutsid ajapuuduses keeruliseks üksikpeatükkidest ühtse eriosa eelnõu kokkupanemise ja töörühmade poolt esitatu süvaanalüüsi." (Pikamäe 2005, 85.)

Ka Riigikohtusse on jõudnud kaasusi, mis minu arvates räägivad just sellest, et meie õiguskorras pole süstemaatikaga kõik korras. Ühes neist tuli lahendus leida olukorrale, kus objektiivne õigus sisaldas sisuliselt analoogilise olukorra jaoks erinevaid õiguslikke tagajärgi. Nimelt näeb karistusseadustiku paragrahvi 81 lõige 3 ette, et väärtegu on aegunud, kui selle toimepanemisest kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni on möödunud kaks aastat. Maksukorralduse seaduse paragrahv 160 sätestab, et käesolevas peatükis sätestatud väärtegu on aegunud, kui teo toimepanemisest kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni on möödunud kolm aastat. Ilmselt eeldab karistusseadustiku üldosa, et sellesse kuuluvad normid oleksid koondatud ühte kohta. Üldosast erandite tegemine muude seadustega hägustab üldosa regulatsiooni. Erandite tegemine on ju iseenesest võimalik, kuid siis tuleb leida erandile adekvaatne koht. Ja antud juhul oleks selleks karistusseadustiku üldosa seadus.

Näiteks konkurentsialaste süütegude puhul sätestati erand kenasti karistusseadustiku üldosa seaduses: kui muidu on juriidilise isiku karistus rahatrahvina kuni 50 000 krooni, siis konkurentsialaste süütegude puhul kuni 500 000 krooni. Teine näide puudutab mootorsõiduki juhtimise keelde¹. Nimelt oli varem kehtinud regulatsioonis juhtimisõiguse peatamine (kandis küll juhtimisõiguse äravõtmise nime) haldusõigusrikkumiste eest kohaldatav lisakaristus. Karistusseadustik enam väärtegade eest sellist lisakaristust ette ei näinud. Siiski näevad liiklusseaduse paragrahvi 41 märgiga 3 lõiked 1–8 ette juhtimisõiguse peatamise jõustunud väärteootsuse alusel. Seda teeb Autoregistrikeskus 3 päeva jooksul ja peatamine on obligatoorne. Sellega muudeti kehtinud süsteemi jäigemaks. Kuigi Riigikohus leidis, et juhtimisõiguse peatamine liiklusseaduse paragrahvi 41 lõike 3 punktis 5 sätestatud

alusel ei ole vastuolus *ne bis in idem* põhimõttega, ei tähenda see, et kõik juhtimisõiguse sel alusel peatamisega seotud probleemid oleksid lahendatud (Lind 2005, 50).

Alustada tuleb mõistete sisust

Viimaste aastate kohtupraktikas² on tekkinud mitmeid küsimusi, mis seonduvad ühelt poolt haldusmenetluse ja sellele võimalikult järgneva halduskohtumenetluse ning teiselt poolt süüteomenetluse (kriminaal- ja väärteomenetluse) omavaheliste suhetega. Riigikohtu nõunik Juhan Sarv kirjutab: "Nii näiteks tekib iselaadseid probleeme olukorras, kus ühed ja samad elulised asjaolud satuvad või peaksid sattuma nii haldus(kohtu)menetluse kui ka kriminaal- või väärteomenetluse huviorbiiti." (Sarv 2005, 308). Lisaks nendib ta: "Menetluste vaheliste konflikti tekkimise võimalus ei ole mõistetavalt ainuomane mitte üksnes haldus(kohtu)- ja süüteomenetluse omavahelistele suhetele. Konflikte võib ette tulla ka näiteks kriminaal- ja tsiviilkohtumenetluse või tsiviil- ja haldus(kohtu)menetluse tulemuste vahel." (Samas, 310.)³ Käesoleva artikli autor nõustub osaliselt Riigikohtu nõunikuga, kes tõdeb tekkinud olukorra põhjusena seda, et: "Paralleelmenetluste vaheline tõlgendamiskonflikt on seletatav lihtsa ja paratamatu tõsiasjaga, et üksteisest sõltumatud menetlejad (lõppastmes kohtud) võivad ühte või teist õigusnormi sisustada erinevalt." (Samas, 310.) Üksteisest sõltumatud menetlejad võivad tõepoolest sisustada õigusnorme erinevalt, lugeda sellist olukorda paratamatuseks on ilmne liialdus. Nimelt tuleb enne tõelise süsteemi (õigussüsteemi) väljaarendamist kokku leppida neis sisalduvate mõistete sisus. Just mõisted on iga süsteemi jaoks määrava tähtsusega. Tuletades siinkohal veel kord meelde Fr. C. von Savigny õpetust, on oluline teada, et igal mõistel peab olema "juriidiline tegelikkus" ning alles pärast mõistetes selguse loomist võib asuda õigusnormide korrastamisele ühtseks süsteemiks (Savigny 1951, 37). Koordineeritud kodifitseerimiskava nõuab ka Eesti Euroopa Liidu liikme staatus. Nimelt on Euroopa Ühenduste Kohtu praktika oma olemuselt sisuliselt pretsedendiõigus, Euroopa Liidu kontekstis on seejuures ülitähtis õigusaktide mõjude analüüs. Ning loomulikult jääks õigusaktide mõjude analüüsi eesmärk osaliselt täitmata, kui sellele ei järgneks konkreetset tegevust õigusaktide kvaliteedi tõstmiseks, kasutades selleks erinevaid meetodeid (näiteks lihtsustamist ja/või kodifitseerimist).

Tooksin näiteks Eesti Vabariigi kuldaktsia AS-is Eesti Raudtee. Jälgides Euroopa Kohtu praktikat, võib problemaatiliseks osutada kooskõla Euroopa Ühenduse õigusega Eesti Vabariigi eriõiguste puhul AS-is Eesti Raudtee (Kuznetsov 2005). Kui Eesti Vabariik ei ole aktsiaseltsi üldkoosolekul esindatud, ei ole üldkoosolek teatud küsimustes otsustusvõimeline. Eesti Vabariik on aga 34 protsendi aktsiate omanik ja aktsiaseltsi põhikirja punktide 5.2.6 ja 5.2.8 kohaselt võib üldkoosolek teatud otsuseid vastu võtta üksnes siis, kui on esindatud kõik aktsionärid. Põhikirjas ei täpsustata kriteeriume ega kaalutlusruumi, millest sõltuvalt võidakse rakendada riigile kuuluvat vetoõigust. Sellest tulenevalt võib väita, et kuldaktsia, mis kuulub Eesti riigile, on diskretsiooniline ja rikub proportsionaalsuse põhimõtet. Euroopa Kohus on sellisele situatsioonile andnud hinnangu oma lahendis *Komisjon vs Prantsusmaa*, kus selgitatakse, et see võib investorites luua ebakindlust ning veenda investoreid investeerimisest loobuma.⁴ Ilmselt on hea, et kodifitseerimine toob endaga kaasa teatava stabiilsuse õiguskorras kui tervikus. Samal ajal hoiatatakse õiguskirjanduses ohtude eest, mida kodifitseerimine endas peita võib. Üks

selliseid ohte võib olla õiguse arengu peatumine. Olen seisukohal, et ei kodifitseerimine ega sellega seotud õigusmassiivi korrastamise võtted ei saa iseenesest põhjustada seda, et tulevikus ei saa enam midagi muuta, lisada, tühistada. Pigem on oluline, kuidas praegu Eestis sisustada mandrieuroopalikku õiguskultuuri immanentselt kuuluvat kodifitseerimisideed.

Kodifitseerimine ja õiguskirjandus

Mul on heameel märkida, et 2004. aasta 22.–23. oktoobril Tartus peetud XXVIII Eesti õigusteadlaste päevadel olid plenaaristungil ühe põhiprobleemina arutlusel Eesti õiguskorra kodifitseerimisküsimused. Sellekohaste ettekannetega esinesid Prantsusmaa siseministeeriumi kohalike omavalitsuste direktoraadi õigusosakonna juhataja Jérôme Richard ning käesoleva artikli autor. Sisuline diskussioon Eesti õiguse süstematiseerimisest toimus ka 13. mail 2005 Tallinnas õiguskantsleri andmekaitsealasel teaduskonverentsil. Konverentsi üks moderaatoreid oli justiitsminister Rein Lang, kes seoses isikuandmete kaitsega Eestis väitis, et Eesti häda on selles, et meie õiguskorda kuuluvad kolm seadust – riigisaladuse seadus, isikuandmete kaitse seadus ja avaliku teabe seadus – ei jookse omavahel kokku. Nende väljatöötamisega tegelesid eri ametkonnad.

Eesti tänapäevasesse õigusteaduslikku kirjandusse jõudsid õigusaktide kodifitseerimisprobleemid iseseisva teemana jõuliselt 2001. aastal, kui ilmus ajakirja Rechtstheorie erinumber “Gesetzgebung und Rechtspolitik”. See oli pühendatud Eesti õiguskorra arengule pärast taasiseseisvumist 1991. aastal. Erinumbrile kirjutas eessõna “Codierung und Kodifikation neuer Regelsysteme des Rechts – Zum Verhältnis von Gesetzgebung und Rechtspolitik Estland” üks väljaandjaist, professor Werner Krawietz (Rechtstheorie... 2000). Seda probleemi on ka varem Eesti õiguskirjanduses käsitletud, näiteks Marju Luts (Luts 1997) ja Hannes Veinla (Veinla 2000).

Kodifitseerimise tänapäevastele aspektidele on oma artiklites tähelepanu pööranud ka toonane justiitsministeeriumi õigusloome asekancler ja praegune riigikohtunik Julia Laffranque (Laffranque 2002) ning Prantsusmaa kõrgema kodifitseerimise komisjoni tehniline nõunik Elisabeth Catta (Catta 2002). Riigi eri perioodidel on õiguskorra süstematiseerimise vajadus erinev: suurem siis, kui õiguskorda on pika aja jooksul kujundatud ning õiguslik massiiv on suur, osalt isegi vastuoluline. Kuid vajadus võib olla suur ka siis, kui õiguskorda on kujundatud suhteliselt lühikese perioodi jooksul, kuid ulatuslikult.

Eesti õiguskorras on viimase 15 aasta jooksul toimunud suured kvalitatiivsed ja samal ajal ka kvantitatiivsed muutused. Kui sellistes tingimustes ei tegelda õiguse süstematiseerimise küsimustega põhjalikult ja koordineeritult, võivad tagajärjed olla üsna tõsised. Raskused võivad seisneda vajaliku normi leidmises, kuid mis peamine – oluliselt keerulisemaks (problemaatilisemaks) muutub õiguse realiseerimine nii selle vahetutes vormides kui ka õiguse realiseerimise vahendatud vorm – õiguse rakendamine. Vene juristid märgivad õigustatult, et “...olulise murrangu tingimustes, õigussüsteemi revolutsioonilisel ümberkujundamisel, kui muudetakse terveid normatiivseid blokke, mis reguleerivad oma aja ära elanud ja reformimisele kuuluvaid suhteid, kui sisuliselt luuakse kvalitatiivselt uus

ühiskondlik–majanduslik süsteem, mis objektiivselt nõuab uue kvaliteediga seadusi, taandub süstematiseerimine tagaplaanile (Pigolkin 1988). Autori arvates valitseb Eestis samasugune olukord.

Kodifitseerimise meetoditest

Oleme õigusloomes jõudnud arenguetaapi, kus ilmselt kõik oluliste eluvaldkondade jaoks mõeldud seadused on vastu võetud, mõne seadusega oleme jõudnud juba n–ö uuele ringile. Siinkohal toetan J. Laffranque'i mõtet: "Õigusloome peaks jääma ja senisest enam saama loominguks, seda nii Eesti kui ka Euroopa Liidu kontekstis. Tuleb võimaldada huvigruppide ja teadlaste üha suuremat kaasamist, pöörata rohkem tähelepanu seaduseelnõu vastuvõtmisega kaasnevate võimalike mõjude analüüsile, analüüsida senisest enam juba olemasolevate õigusaktide rakenduspraktikat, tõsta oskust väljenduda õiguskeeles lihtsalt ja arusaadavalt." (Laffranque 2002, 586.) Ta lisab: "Ühiskonna stabiliseerudes kaasneb õigusloome stabiliseerumine. Samal ajal toimuvad ühiskonnas pidevad arengud, millega juba väljakujunenud õiguslik raamistik peab arvestama. Ometigi ei ole need täiendused ja muudatused nii kardinaalsed nagu uute mahukate seaduste väljatöötamine. Seetõttu avaneb võimalus aeg maha võtta ja tehtud töö üle vaadata, **süstematiseerida** [minu esiletõstetud – R. N.] ja mõelda ühtlustatud lähenemise üle." (Samas, 586.)

Traditsiooniliselt mõistetakse seadusandluse süstematiseerimise all nelja suhteliselt iseseisvat õiguslikku tähendust omavat tegevust:

1. riigiorganite, ettevõtete ning teiste asutuste ja organisatsioonide tegevus õiguse allikate kogumisel, teatud süsteemi alusel hoidmisel – õiguse allikate arvestus;
2. eri liiki õiguse allikate kogude ja kogumike ettevalmistamine ja väljaandmine – inkorporeerimine;
3. sama kvaliteediga normide ja normikogude koondamine ühte kogumikku – seadusandluse konsolideerimine;
4. uute õiguse allikate ettevalmistamine ja vastuvõtmine – seadusandluse kodifitseerimine.

Õiguse allikate arvestusega on otseses seoses paljud õiguse süstematiseerimise olulised kaasnevad aspektid, näiteks õigusloome projektieelse etapi efektiivsus, õiguse rakendamisalase tegevuse tulemuslikkus, miks mitte ka õiguskasvatuslik aspekt. Nimetatud tegevuse organiseerimise juures oleks mõistlik lähtuda järgmistest põhimõtetest : esiteks informatsiooni massiivi täius, teiseks informatsiooni usaldusväärsus, kolmandaks kasutamise mugavus. Tänapäevaseim õiguse allikate kogumise viis on seotud arvutite ja arvutiprogrammide kasutamisega. Inkorporeerimine kujutab endast pidevat riigiorganite ja mitmesuguste organisatsioonide tegevust eesmärgiga toetada õigusmassiivi püsimist n–ö kontrollseisus, varustada kõige laiem õiguse subjektide ring vajaliku infoga objektiivsest ehk kehtivast õigusest. Ajaloolise kõrvalepõikena olgu meelde tuletatud õigusajaloo ilmselt kõige tähelepanuväärsemat kodifitseerimistööd – keiser Justinianuse aegset Rooma õiguse kodifikatsiooni *Corpus iuris civilis* (528–534), mis polegi koodeks selle sõna traditsioonilises tähenduses. Justinianusel polnud kavas teha täiesti uut seadustekogu, koodeks kujutas endast varasemate keisriseduste inkorporeeritud normistikku, mille hulka kuulusid ka

koodeksid. Tuleb lisada, et digestadki olid üksnes Rooma õiguse klassikalise perioodi juristide tööde kokkuvõtted.

Maailmas rikkalik praktika

Õiguse konsolideerimise vajadus on seotud sellega, et aja jooksul kuhjub õiguskorda suur hulk normatiivset materjali, millel on analoogiline õigusliku reguleerimise ese. Sageli sisaldab selliselt kujunenud õiguslik massiiv vastuolusid. Nende kõrvaldamiseks võib kasutada konsolideerimist. Tavaliselt kinnitab konsolideerimise teel saadud õiguseallika riigi seadusandlik organ. Peab ütlema, et maailma praktika õiguse konsolideerimisel on rikkalik. Näiteks Suurbritannias antakse välja kümneid akte, milles on ühendatud parlamendi vastuvõetud samaliigilised õigusaktid. Inglise parlament võttis 19. sajandi lõpus vastu koguni eraldi seaduse statuudiõiguse konsolideerimisest. Ka Prantsusmaal on laialt levinud nn koodeksite vastuvõtmine, mis sisaldavad ühe ja sama küsimuse jaoks olemasolevad normatiivsed ettekirjutused. Konstantsele õigusele tuginevat kodifitseerimist kasutatakse Prantsusmaal 1948. aastast alates, koostatud on 46 koodeksit. 1989. aastast tegutseb kõrgem kodifitseerimise komisjon, mille esimees on peaminister. Komisjon planeerib ja koordineerib koodeksite väljatöötamist ministeeriumides. Enne parlamendis vastuvõtmist saadetakse projektid Riiginõukogule (*Conseil d'Etat*). Prantsusmaal tähendab kodifitseerimine harilikult ka vormide parallelismi: see, kes on pädev üht normi kehtestama, on pädev ka seda kodifitseerima (Catta 2002, 590).

Nn Prantsuse doktriin tunneb nelja võimalikku kodifitseerimisidee realiseerimise võimalust (peatun Prantsuse doktriinil, sest Eesti justiitsministeerium on arendanud kodifitseerimisalast koostööd Prantsusmaa kolleegidega). Esimene võimalus on reformaatorlik kodifitseerimine (uuenduslik kodifitseerimine), teine konstantne õiguse kodifitseerimine, kolmas konsolideerimine ja neljas kompilatsioon. Euroopa Liidu õiguse korrastamise kontekstis räägitakse lisaks veel õiguse ümberkujundamisest. Arvan, et pole õige jätta tähelepanuta ühtki nimetatud õiguskorra korrastamise meetodit. Küsimus on selles, kus ja millises ulatuses mingit korrastamisvõtet kasutada. Ilmselt pole enam mõtet rääkida reformaatorliku kodifitseerimise meetodi ulatuslikust rakendamisest Eestis.

Kuigi reformaatorlik kodifitseerimine on ahvatlev, sest siin toimub uute kontseptsioonide integreerimine, õiguse valdkonna uuestiformuleerimine jms, on Eestis toimunud kvalitatiivselt uue õiguskorra kujundamine kodifitseerimisest eraldi, samas on tegevus olnud väga ulatuslik ja loomulikult uue kvaliteediga. Mainitud meetodit saaks edukalt kasutada kohtupraktika arvestamisel muudatuste sisseviimisel objektiivsesse õigusse. Lisaks, et reformaatorlik kodifitseerimine on siiski üksnes suuremate või väiksemate muutuste kaasatooja õiguslikes regulatsioonides, uuenduste kaasatooja. Konstantse õiguse kodifitseerimise võimaluste ärakasutamise skaala on juba tunduvalt laiem.

Kuigi õiguse konstantne kodifitseerimine ehk õiguse administratiivne kodifitseerimine ei loo uut õigust, eeldab see meetod sisulisi analüüse. Nii saame ülevaate kehtivast olukorrast ja sillutame teed võimalikele (vajalikele) reformidele. Kirjeldatud meetodi miinuseks on, et siin ei peeta silmas olemasolevat kohtupraktikat. Võib-olla on mõtet kõrvutada õiguse reformaatorlikku ja konstantset kodifitseerimist kui dünaamilist ja staatilist õigusmassiivi

süsteematiseerimist. Esimese meetodi puhul püüeldakse ideaalse regulatsiooni poole, teise puhul jäädakse õiguse allikates sätestatud regulatsioonide juurde.

Eestisse kompetentsikeskus

Eespool oli juttu konsolideerimisest: kompilatsioon kui süstematiseerimise meetod seisneb õiguse allikate grupeerimises neid eelnevalt muutmata või muutmissettepanekuid tegemata. Euroopa Liidus räägitakse kodifitseerimise kõrval üha enam õiguse ümberkujundamisest (*refonte, recasting*). Ümberkujundamise käigus muudetakse õigusakte sisuliselt, tagamaks nende vastavus ühiskonna, tehnoloogia ja majanduse arengule. Autorile teadaolevalt seadis Euroopa Komisjon ülesandeks välja töötada ümberkujundamist käsitlev tegevusprogramm 2004. aastaks. Ümberkujundamise meetodit võib kasutada nii kodifitseerimisega ühel ajal kui ka kodifitseerimise järel.

Mõistagi ei saa kodifitseerimismeetodite rakendamisel lähtuda üksnes teiste riikide kogemustest, ükskõik kui positiivne see selle riigi kontekstis ka poleks. Kuid neid peab teadma (vt nt Glenn 2000). Eriti tähtis on võrdlev teadmine transformatsiooniühiskondade dünaamilise arengu tagamiseks. Näiteks kirjutab Vene õigusteadlane Vladik Nersesjants: "Erinevates rahvuslikes õigussüsteemides ja "õigusperekondades" eksisteerivad oma spetsiifilised kontseptsioonid kehtiva õiguse allikate süstematiseerimise kohta, oma iseärasused ja arusaamad ühtede või teiste õigustkehtestavate aktide süstematiseerimise viiside ja liikide kohta." (Nersesjants 2001, 447.)

Eestis oleks mõistlik luua objektiivse õiguse korrastamiseks kompetentsikeskus. Tegin asjakohase ettepaneku 2004. aasta 23. oktoobril XXVIII Eesti õigusteadlaste päevadel peetud ettekande raames. Viitan siinkohal veel kord Prantsusmaa eeskujule, kus kõrgema kodifitseerimiskomisjoni esimees on peaminister. Nii tähtsaks peetakse Prantsusmaal õiguse süstematiseerimist. Ehk pakub institutsionaalset eeskju ka olukord, mis valitses Eesti Vabariigi kohtuministeeriumis 1940. aastal. Nimelt moodustasid sel aastal kohtuministeeriumi struktuuri üldosakond, kodifikatsiooni osakond koos Riigi Teataja toimetusega ja vangimajade talitus. Üks kohtuministeeriumi ülesandeid oligi õigusaktide kodifitseerimine. Kahjuks tegi Nõukogude okupatsioon lõpu 1935. aastal alanud Eesti seaduste kodifitseerimisele ning kavandatud 15–köitelisest Seaduste Kogust jõudis 1940. aasta juuniks ilmuda ainult 4 köidet. Pooleli jäi ka Eesti, Läti ja Leedu õigusaktide harmoneerimine.

Kokkuvõttes leian, et Eestis on saabunud aeg, kus kodifitseerimistööd ei peeta mitte ainult n-ö õigusnormidele õige koha leidmiseks, vaid tuginetakse veendumusele, et õigusnormide kogumit on võimalik allutada ühtsele loogikale nii vormi kui ka sisu mõttes. Õiguskorra süstematiseerimine pole pelgalt korra loomine, sellega peab kaasnema õiguskorra parem (adekvaatsem) sisuline kujund. Eespool viitasin kodifitseerimistöö meetoditele, neil kõigil on mõneti erinev eesmärk. Siiski võib üldistatult väita, et õhtumaises õiguskultuuris on kodifitseerimistöö tähtsaim eesmärk olnud õigusreformide hõlbustamine. Kahjuks puudub siiani tänapäeva Eesti õigusteaduses vajalik diskussioon kodifitseerimistöö üle õigusreformi kontekstis. Kuid me pole veel lootusetult hiljaks jäänud!

Lubasin artikli lõpus pöörduda tagasi tubli ja tegusa kuraatori Gustav von Craffströmi juurde. See mees tundis huvi ka teaduse ja teaduskirjanduse vastu. Ta jaotas teadused neljaks liigiks: kasulikud teadused, kahjulikud teadused, väga kahjulikud teadused ja teadused, mis on rikkama rahva ajaviide. Läänud kord Craffström ülikooli raamatukogu kontrollima. Leidnud, et raamatute riiulitele paigutuses ei ole vajalikku korda. Tema kui sõjamehe arvates ei tulnud raamatuid riiulitele panna sisu ega teadusalade järgi, vaid kõite pikkuse, paksuse ja värvuse järgi – nii nagu kaardiväe sõdurid ravis. Raamatukoguhoidjad hakanud sellist põhimõtet nimetama "Craffströmi printsiibiks" (Palamets 2003, 97).

Olen kindel, et me leiame Eesti õiguskorra edasisel korrastamisel vajalikud põhimõtted, ja need ei ole "Craffströmi printsiibid".

Kasutatud kirjandus

Aarnio, A. (2002). Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura.

Catta, E. (2002). Kodifitseerimise ja süstematiseerimise tähtsus õige seaduse leidmise lihtsustamisel. – Juridica IX, lk 588–592.

Glenn, H. P. (2000). Legal Traditions of the World: Sustainable Diversity in Law. Oxford, New York: Oxford University Press.

Kuznetsov, I. (2005). Euroopa Ühenduse õiguse mõju kuldaktsiatele Eestis. – Juridica VI, lk 396–404.

Kõve, V. (2005). Tsiviilvaidluste kohtuvälisest lahendamisest Eestis. – Juridica III, lk 152–166.

Laffranque, J. (2002). Õigusaktide kodifitseerimise tähendusest ja vajadusest. – Juridica IX, lk 586–587.

Lind, S. (2005). Mootorsõiduki juhtimise keelud Eesti õiguses. – Juridica I, lk 45–52.

Luts, M. (1997). Kodifikatsioon ja õigusreform. – Eesti kriminaalõiguse arenguteedest. Tartu: Juristide Täienduskeskus, lk 58–70.

Nersesjants, V. = Нерсесянц, В. (2001). Общая теория права и государства. Москва: Норма.

Palamets, H. (2003). Lugusid toonasest Tartust. [Tartu:] Kleio.

Pigolkin, A. S. = Пиголкин, А. С. (1988). Систематизация законодательства. – Общая теория государства и права. Академический курс, том 2. Теория права. Москва: Зерцало, стр 197–198.

Pikamäe, P. (2005). Karistusseadustiku eriosa probleeme: õiguspoliitilised lahendused ja edasine areng. – Juridica II, lk 84–93.

Rechtstheorie. Sonderheft Estland. Gesetzgebung und Rechtspolitik. Band 31, 2000, Heft 3/4. Berlin: Duncker & Humblot, VII–XII.

Rüütel, A. (2002). Mõned tagasivaated põhiseaduse tulekule. – Põhiseaduse tulek. Kogumik. Tallinn: Justiitsministeerium, SE & JS, lk 9–13.

Sarv, J. (2005). Mõningate haldus(kohtu)menetluste ja süüteomenetluste paralleelsusega seotud probleemidest. – Juridica V, lk 308–320.

Savigny, Fr. C. von (1951). Juristische Methodenlehre. Nach der Ausarbeitung des Jacob Grimm hrsg. von G. Wesenberg. Stuttgart: Koehler.

Veinla, H. (2000). Codification of Environmental Law. Major Challenges and Options. – Juridica International V, pp 58–67.

Märkused

¹ RKÜKo 3–3–1–69–03; RKHko 3–4–1–10–04; RKÜKo 3–3–1–29–04.

² Vt nt RKÜKo 3–1–1120–03; RKÜKm 3–3–1–69–03; RKEKm 3–3–4–2–04.

³ Vt nt RKTko 3–2–1 –41–05; RKTko 3–2–1 –141– 04.

⁴ C–483/99, Komisjon vs Prantsusmaa, Euroopa Kohtu lahendid 2002, I–4781, lk 50–51, 53.

Valijavolatiilsuse mõõtmisest: Riigikogu valijad 1999–2004

Iti Vanaküla (RiTo 12), Tartu Ülikooli politoloogia osakonna magistrant

Iga erakonna kogutud toetajate absoluutarv sisaldab nii neid, kes eelmisel korral selle erakonna poolt hääletasid, kui ka neid, kes sellele erakonnale esimest korda oma hääle andsid. Mis ulatuses valijad oma erakonnaeelistust vahetavad, selgub valijavolatiilsuse mõõtmisest.

Valimiskäitumine on paelunud ühiskonnauurijaid eelmise sajandi teisest veerandist. Suurema hoo andis arvamusuuringute kasutuselevõtt, mis võimaldas valijaskonnalt vahetut tagasisidet koguda. Omades informatsiooni, kuidas inimene on kahel järjestikusel valimisel hääletanud, on võimalik asuda otsima volatiilsust. Volatiilsuse mõiste pärineb loodusteadustest, kus see tähendab voolavust ja üleminekut, näiteks vedeliku aurustumine. Volatiilsuse defineerimisel ongi peaarõhk "muutusel", politoloogiakirjandusest leiab valimiskäitumise uurija Gábor Tóka definitsiooni: volatiilsus on valijate meele või valiku muutus kahe ajahetke vahel (Tóka 1998, 589). Volatiilsuse uurimise algne eesmärk on saada teavet, kui stabiilne on ühiskond, kui väljakujunenud on parteisüsteem ja kas inimeste poliitilised vaated on leidnud parem–vasakskaalal oma koha. Peale teoreetikute võib volatiilsus huvi pakkuda praktikutele ehk parteipoliitikuile, kes valijaskonna struktuuri muutumise teel püüavad oma sihte ühiskonna vajadustele vastuvõtlikumaks muuta.

Valija käitumist võib parteide seisukohast käsitleda lojaalsena, kui valija hääletab kahel järjestikusel võimalusel sama erakonna poolt, või loobumisena, kui valija muudab oma valimiseelistust. Loobumisena võib käsitleda ka teisel võimalusel valida mitteminemist ja sedeli rikkumist.

Volatiilsuse tasandid ja mõõtmine

Artiklis peatun volatiilsuse mõõtmise kahel tasandil – valijatasand ehk ühe valija kahe järjestikuse valimiseelistuse võrdlus ja valimistulemuste tasand ehk parteide kahel järjestikusel valimistel saadud valimistulemuste võrdlus.

Alljärgnevalt olgu nimetatud ka alternatiivsed lähenemised. Ivor Crew ja David Denver (1985; tsiteeritud Rose 2000 kaudu) eristasid valimistulemuste ehk netovolatiilsust (*net volatility*), mida mõõdab Pedersen'i indeks, ja valija ehk täielikku volatiilsust (*overall volatility*), mida saab uurida valimisküsitluste põhjal. Stefano Bartolini ja Peter Mair (1990; Rose 2000 kaudu) eristasid kolme meetodit: valimistulemuste volatiilsust, mis arvestab kõiki parteisid; bloktivolatiilsust, mis jagab parteid kahte või kolme blokki (näiteks ideoloogia, klassilõhe, valitsuses olevate ja opositsiooniparteide põhiselt) ja mõõdab häälte liikumist nende blokkide vahel, ning blokisest volatiilsust (Rose 2000, 331, 332). Kaks viimati nimetatud lähenemist on vähem levinud ja eeldavad teavet parteide ja valijate ideoloogilise paigutuse kohta. Kuna Ida–Euroopa parteidel üldiselt tugev ideoloogiline taust puudub, siis bloktivolatiilsus ei ole Eestis hästi kohaldatav (Sikk 2001, 24, 25). Käesolevas artiklis on autor kasutanud termini "täielik volatiilsus" asemel "valijavolatiilsust" ja "netovolatiilsuse" asemel "valimistulemuste volatiilsust".

Valimistulemuste volatiilsust on laialdaselt uuritud (Mogens N. Pedersen; S. Bartolini ja P. Mair; I. Crew ja D. Denver, R. Rose; G. Tóka; H. Rattinger; Eestis: A. Sikk; P. Purje), selleks piisab täpsetest valimistulemustest, mille põhjal on võimalik muutust arvutada ja paremini võrrelda. Valimistulemuste volatiilsuse mõõtmist on kasutatud peamiselt parteisüsteemide stabiilsuse hindamisel ning sellest tulenevalt ka demokraatia arengustaadiumi määramisel. Valimistulemuste volatiilsus näitab, kas mingile parteile antud häälte arv on suurenenud või vähenenud ehk muutust parteide suhtelises toetusel kahel järjestikusel valimisel. Sellest ei selgu, kui palju toetajaid on lahkunud ja kui palju juurde tulnud (Purje 2001). Piirduda võib ühe riigiga, haarata uuringusse üksikuid regioone või lausa kõik riigid, kus valimistoiminguid läbi viiakse – oluline on, et vähemalt kahtede valimiste kohta oleksid kättesaadavad usaldusväärsed valimistulemuste jaotused.

Valijavolatiilsus näitab iga üksiku valija valimiskäitumise mustrit ja koondatuna valijaskonna valimiseelistuste muutumist või püsimist kahe ajahetke vahel. Valijatasand pakub rohkem huvi üksiku riigi uurijale, hindamaks kindla riigi valijate käitumist või parteide edukust riigi ja kohalikul tasandil ning eri üksuste võrdluses. Valijatasandi analüüs nõuab spetsiifilisemaid andmeid, kust selguks üksiku valija eelistus. Suure hulga esinduslike andmete kogumine on kulukas, nõuab andmete kogumiseks ja töötlemiseks inimesi ja aega.

Võib küsida, miks üldse vaadelda valijatasandit, kui valimistulemuste tasand on universaalsem, võimaldab lihtsamate meetoditega võrrelda riike ja aastaid, annab edasi ühiskonna dünaamikat ja erakondlike suundumusi ning on asendamatu riigi poliitiliste süsteemide väljakujunemise ja demokraatliku arengu hindamisel. Nõustun eelnevaga, ent lisan: valijatasand pakub võimaluse jälgida kõike eelnimetatut ja lisaks ka sisedünaamikat, väliselt nähtamatut muutust, mis jääb valimistest valimistesse erakondade toetajaskondade absoluutarvude ja toetusprotsentide varju. Kaks meetodit on võrdselt väärtuslikud ja pakuvad sarnaseid analüüsivõimalusi, kuigi valijavolatiilsuse kasutamise muudab keerukaks andmestiku kogumine.

Volatiilsuse mõõtmise indeksi edasiarendus

Järgnevalt enim levinud viis valimistulemuste volatiilsuse määramiseks – Pederseni indeks:

$$V_t = \frac{1}{2} \sum |\Delta v_{i,t}|$$

$$\Delta v_{i,t} = v_{i,t} - v_{i,t-1}$$

$$0 \leq V_t \leq 100$$

kus $V_{i,t}$ on partei poolt saadud häälte protsent valimistel t ja V_t on volatiilsus valimistel t (Rattingen 1997, 88). Valimistulemuste volatiilsuse arvutamise muudab arusaadavaks Tóka selgitus: volatiilsuse saame kõigi parteide poolt kahel järjestikusel valimisel kogutud absoluutsete protsentide vahe jagamisel kahega. Seda arvutatakse järgmiselt: kui parteid A, B ja C koguvad esimestel valimistel vastavalt 40%, 40% ja 20% ning kui järgmisteks valimisteks on partei C areenilt kadunud ja parteid A ja B saavad vastavalt

60% ja 40% häälest, siis valimistulemuste volatiilsus on $(|60-40|+|40-40|+|20-0|) / 2 = 20\%$ (Tóka 1998, 590), kus 0% tähistab volatiilsuse puudumist ja 100% täielikku muutust.

Valimistulemuste volatiilsuse arvutamiseks ei ole vaja küsitluse tulemusi, piisab valimistulemustest, mis on harilikult iga hääletuse järel kättesaadavad. See võimaldab valimiskäitumist varasemaga võrrelda ja analüüsida. Samal ajal varjab valimistulemuste volatiilsus üksikute valijate liikumise – kui palju ja mis suunas on eelmise valiku tegemise korraga võrreldes oma eelistusi muutnud valijaid. Probleem, mille lahendamine on ühtlasi selle kirjatöö eesmärk. Kujutlegem äärmuslikku olukorda, kus valimistel on ainult üks erakond – ning kuigi ta kaotab kõik oma senised valijad ja saab juurde hulga uusi toetajaid, on valimistulemuste volatiilsus 0%, sest absoluutsetes protsentides muutust ei olnud. Ekstreemse näitena võib kujutleda ka kaheparteisüsteemi, kus on kaks võrdselt populaarset erakonda ja nad vahetavad saajaprotsendiselt oma valijaskonna, kuid sellest hoolimata saavad ühepalju toetust. Valimistulemuste volatiilsus on taas 0%, kuid tegelikult on mõlemal juhul toimunud märkimisväärsed muutused.

Valijatasandil on valimiskäitumise stabiilsust võimalik näha risttabelitest, kus ristub praegune valimiseelistus ja meenutus viimastest valimistest. Stabiilsust ehk nulli näitab siirdemaatriksi põhidiagonaal, muutus kajastub diagonaalist kõrval asetsevates ruutudes (Rattingen 1997, 87). Kuna üks küsimus põhineb meenutusel ja mida aasta edasi, seda kaugema aja meenutusel, teine küsimus on hüpoteetiline *kui*-küsimus, siis tekivad antud meetodi peamised vaidlusküsimused metodoloogilistest probleemidest. Inimesed võivad eksida või unustada oma eelmiste valimiste eelistuse. Samuti kalduvad vastajad andma kahele eri küsimusele kooskõlastatud vastuseid, et mitte paista püsimatud. Kui oma viimases valikus kaheldakse, vastavad inimesed sageli "ei mäleta", sellest tuleneb suur mittemäletajate arv valimistes.

Autori käsutuses olid Tartu Ülikooli politoloogia ja sotsioloogia osakonna korraldatud küsitluste andmefailid, mis võimaldasid vaadelda isikutasandit kogu Riigikogu valimistsükli 1999–2003 lõikes ning trende, mis ilmneseid pärast 2003. aasta Riigikogu valimisi 2004. aastal.

Näitlikustamiseks on toodud maatriks, kus ristuvad 2003. aasta Riigikogu valimiste meenutus ja 2004. aasta võimalik eelistus.

Tabel 1. Valijavolatiilsus 2004. aasta Eurobaromeetri tulemuste põhjal

	Kui homme toimuksid Riigikogu valimised, millise erakonna poolt hääletaksite?											
	kokku	KE	R	SD E	R P	R L	IL	muu *	üksik	rikutud	ei häälet a	ei tea/ vasta- mata

Millise era-konna poolt Te hääle - tasite	KE	346	24 6	2	34	3	5	6	1	12	3	18	16
	R	187	3	11 1	30	6	2	5	2	4	2	12	10
	M	78	0	0	63	1	0	2	1	1	0	4	6
	RP	247	6	23	65	5 7	3	1 4	6	5	2	33	33
	RL	114	4	3	22	1	6 2	1	0	2	1	7	11
	IL	92	1	0	18	2	4	5 4	0	2	2	7	2
	muu*	18	1	0	2	0	0	0	12	0	0	0	3
	üksik	12	0	0	1	0	0	0	0	8	0	2	1
	rikutud	7	0	0	0	0	0	0	0	0	2	5	0
	ei hääletanud	351	33	26	32	9	1 1	5	8	5	3	179	40
2003. a. Riigikogu valimiste l?	ei mäleta/ei tea/vastamata	154	12	8	21	9	8	6	3	9	1	21	56
	kokku	1606	30 6	17 3	28 8	8 8	9 5	9 3	33	48	16	288	178

Märkus: KE – Eesti Keskerakond, R – Eesti Reformierakond, SDE – Sotsiaaldemokraatlik Erakond, M – Rahvaerakond Mõõdukad, RP – Res Publica, RL – Eestimaa Rahvaliid, IL – Isamaaliit.

Risttabelist saame teada, et 1606-liikmelisest valimist andis 2003. aastal Riigikogu valimistel 346 inimest oma hääle Keskerakonnale, aasta hiljem annaks oma hääle Keskerakonnale 306 inimest. Oluline on, et kuigi eelmisel korral Keskerakonna poolt hääletanud lojaalseid valijaid on 246, ei ole erakond lihtsalt kaotanud sadat häält, vaid 100 valijat on lahkunud, ning samal ajal on juurde tulnud 60 uut valijat, kes varem valisid mõnda teist erakonda või nagu antud näites 33 ei hääletanud üldse. See tähendab, et 100 valijat olid volatiilsed ehk muutsid oma eelistust, neist 34 annaksid oma hääle hoopis Sotsiaaldemokraatlikule Erakonnale ja 18 ei läheks enam valima. Risttabelist saame ka teada, milline erakond osutub tõmbajaks ja milline lükkajaks ning kui lähestikku asuvad parteid inimeste seisukohast. Näiteks Reformierakonna varasemaist valijaist kolm annaksid hääle Keskerakonnale, ent kuus Res

Publicale. Kõike seda on võimalik väljendada protsentides, mis muudab fraktsionaliseeritud valimid, mis koosnevad indiviididest, mõjukamateks protsendikogudeks.

Erineva volatiilsuse mõõtmise vahe mõistmise selgituseks võib välja tuua Isamaaliidu juhtumi (tabel 1). Küsimusele „Millise erakonna poolt hääletasite 2003. aasta Riigikogu valimistel?“ vastas 92 ja 2004. aastal küsimusele „Kui homme toimuksid Riigikogu valimised, millise erakonna poolt te hääletaksite?“ 93 Isamaaliidu respondenti. Samas on tabelist näha suurt valijate vahetust. 54 valijat on jäänud lojaalseks, 39 valijat eemaldunud ja sama palju eri gruppidest juurde tulnud. Selline muutus jääb valimistulemuste volatiilsuse mõõtmise korral paratamatult nähtamatuks. Märkimisväärne on eelistuste muutus. Seetõttu võtab autor ülesande koostada uus indeks, mis hõlmaks kõiki muutusi. Indeks põhineb küsitluste andmeil: kelle poolt hääletas indiviid eelmisel korral, palju oli kokku hääletajaid, kellele annaks/andis hääle täna ja palju on kokku valiku teinuid. Indeks hõlmab loobunud valijaid ning juurde tulnud valijaid – kahesuunalist muutust kahe ajahetke vahel.

Uus indeks. Risttabeli keskmine diagonaal väljendab lojaalseid valijaid – neid, kes eelmisel korral hääletasid ja ka homme hääletaksid sama erakonna poolt. Nad on lojaalsed ja ei ole volatiilsed. Kogu ülejäänud maatriks on täidetud volatiilsete valijatega, kes annavad kahele küsimusele erineva vastuse. Kuna ühe erakonna valijate seas on nii loobujaid kui ka juurdetulijaid (kes on nii uued valijad kui ka loobunud valijad), peaks arvestama ka viimastega. Loobunute protsendi saame, kui jagame loobunud valijate hulga 1999. aastal antud erakonda valinute koguhulgaga. Samal aastal juurde tulnud valijate hulga jagame aga nende koguarvuga, kes homme annaksid hääle. Nende tulemuste summa on erakonna volatiilsete valijate hulk läbi kahtede valimiste. Et aga skaala ulatuks nii 200–ni, korrutame tulemuste läbi $\frac{1}{2}$ -ga. Indeks on järgmine:

$$V_{i,t} = \frac{1}{2} \left(\frac{L_i}{V_{t-1,i}} + \frac{J_i}{V_{t,i}} \right)$$

$$0\% \leq V_{i,t} \leq 100\%$$

kus L_i tähistab partei loobunud valijate hulka, $V_{t-1,i}$ on partei toetuse koguhulk eelmistel valimistel, J_i parteile juurde tulnud valijate hulk, $V_{t,i}$ partei järgmine toetajate koguarv. $V_{i,t}$ on partei toetuse volatiilsus valimistel t . Tulemus 0% kehtiks juhul, kui keegi ei loobuks ega tuleks juurde, ning 100% juhul, kui kõik varasemad valijad loobuksid ja kõik homme hääle andvad valijad oleksid juurdetulijad.

Indeksi tulemuste põhjal võib öelda, et kui erakond muutub tugevasti, lükkab ta eemale pooled vanad ja tõmbab ligi poole ulatuses uusi valijaid – volatiilsus peaks olema ligikaudu 50%. Kui kõik lahkuksid ja kas või mõni tuleks juurde, oleks volatiilsus 100% ehk valijaskond muutuks täielikult. Tulemus 0% ei ole reaalne, sest sel juhul kõik valijad valivad kahel järjestikusel võimalusel sama erakonda. Lähtudes Skandinaaviast ja Suurbritanniast, peetakse mõõdukaks volatiilsuseks seda, kui kolmandik valijaist oma eelistust muudab.

Kogu volatiilsuse saame ühe valimisküsitluse andmestiku põhjal. Üldine volatiilsus avaldub kõigi parteide ja alternatiivsete valikuvariantide vahel eelistust muutnud indiviidide arvu jagamisel küsitlute koguhulgaga, tabeli 1 järgi 756/1606. Tulemus väljendab loobunute osakaalu, loobumine tähendab muutust ja muutus maatriksis võrdub volatiilsusega, selle kõige üldisemas mõistes – nii palju on antud valimis märgata muutust.

1999. ja 2003. aasta Riigikogu valimiste põhjal mõõdetud tulemused

Kasutades eespool toodud, autori väljatöötatud indeksit, saame teada, kui suur on kogu valijavolatiilsus ja kui suur on valijavolatiilsus erakonniti. Empiiriline analüüs põhineb viie küsitluse andmeil, mis hõlmavad ajavahemikku 2000–2004. Kõik küsitlused on üle-eestilised, haaravad tuhatkond valimisealist Eesti Vabariigi kodanikku (toimumise järjekorra kohaselt N = 1045, 990, 977, 922, 1606), kes on sattunud valimisse juhuvaliku põhimõttest lähtuvalt. Tegemist on Tartu Ülikooli politoloogia ja sotsioloogia osakonna koordineeritud küsitlustega, välja arvatud 2004. aasta küsitlus, mille tegi Turu-uuringute AS. Neli küsitlust viiest tehti vastanute kodudes, 2003. aasta küsitlus Riigikogu valimiste käigus valimisjaoskondades.

1999 vs 2000. Selgub, et suurematel erakondadel, milleks 2000. aastal võib lugeda Keskerakonda, Reformierakonda ja Isamaaliitu, on volatiilsus valijatasandil kolmandik. Ligi 65% valijaist on jäänud esialgu lojaalseks. Väiksemate parteide (nagu Rahvaerakond Mõõdukad, Eesti Koonderakond ja Eesti Maarahva Erakond) volatiilsus aga tõusis, see võib olla seotud ka nende absoluutarvulise hulgaga, mis jääb nii valimis kui ka tegelikkuses suurematele alla. Kogu volatiilsus on sedavõrd suurem, et hõlmab ka eriti marginaalsete erakondade poolt hääletanuid ja erakondi nagu Eesti Kristlik Rahvapartei, kelle populaarsus on aasta vältel tugevasti langenud. Samuti on hõlmatud inimesed, kes ühes ajapunktis ei mäleta või ei ole üldse hääletanud, ent "homme" langetaks valiku. Maatriksi tulem 51,9% viitab sellele, et üle poole valijaskonnast on oma eelmisest eelistusest loobunud. Keskmise valijavolatiilsuse tulemus 48,7% põhineb kuue erakonna keskmisel. Pederseni indeksit arvutatakse sama kuue suurema erakonna põhjal – valimistulemuste volatiilsus 1999. vs 2000. aasta on kuue suurema erakonna põhjal 5,4%. Valijavolatiilsus sama näitaja põhjal on aga üheksa korda kõrgem. Tuleb meeles pidada, et antud juhul põhinesid arvutused oluliste ja stabiilsemate erakondade toetusprotsentidel, tegelikkuses hõlmab Pederseni indeksi kasutamine ka marginaalseid erakondi ning indeksi tulemus ei ole nii ekstreemselt madal, vaid näitab kõrgemat volatiilsust.

1999 vs 2001. Aastataguse valijavolatiilsusega võrreldes on kogu volatiilsus 9% madalam. Ent nagu ka eelmise küsitluse andmeist selgus, jääb Pederseni indeksi tulem – antud juhul 7,7% – märkimisväärselt alla valijatasandi liikumist peegeldavale valijavolatiilsusele. Kuigi 2001. aasta valijavolatiilsus oluliste erakondade keskmisena on 43,0% ja maatriksis üldiselt 42,8%, mis läheneb tasapisi ootuspärasele kolmandikule, on see siiski viis ja pool korda suurem kui valimistulemuste volatiilsuse näitaja.

1999 vs 2002. Esimest korda on küsimuse "Kellele annaksid hääle homme?" vastusevariantide hulgas 2001. aasta lõpus erakonnaks formuleerunud Res Publica ja kadunud Koonderakond. Volatiilsuse arvutamisel annavad nii lahkuv kui ka uus erakond 50%

tulemuse, sest kõik loobuvad ja juurdetulijaid pole või ei ole ühtki indiviidi, kes loobuks, ja kõik hääled on juurdetulijad. Suurima toetajaskonnaga Keskerakond on vahetanud oma valijaskonnast kolmandiku. Võrdselt 8,6% oma valijaskonnast on partei kaotanud Eestimaa Rahvaliidule ja valijaile, kes ei oska või ei soovi vastata, kelle poolt nad homme hääletaksid. Üldtuntud on fenomen, et Keskerakonna pooldajad ei avalda küsitlejale oma soosingut Keskerakonna suhtes, mistõttu nad saavad valimistel alati rohkem hääli kui gallupites ennustatud.

Kahe varasema aastaga võrreldes on liikuvus suurem. Sellest annab tunnistust Pederseni indeksi tulemus 13,5%, mis on 2000. aasta tulemusest (5,4%) peaaegu kolm korda suurem. Samuti on suuremate parteide valijate keskmine muutus 44,1%, mis on 3,3 korda kõrgem valimistulemuste volatiilsusest. Valijavolatiilsuse üldine tulemus on 48,4%, mis võib olla tingitud Koonderakonna lahkumisest ja Res Publica saabumisest, Eesti Maarahva Erakonna valijate hajumisest ja Isamaaliidu toetajaskonna siirdumisest Res Publica toetajate hulka.

1999 vs 2003. Valimiste aastal oli vilgas liikumine. Keskerakonna toetajaskonnast muudab eelistust 43%. Res Publical uue tulijana ei ole loobunud valijaid, seega on partei volatiilsus 50%. Ülejäänud erakondade puhul on enam kui pool valijaist muutnud 1999. aasta Riigikogu valimistega võrreldes oma valikut. Suurim on valijate meelemuutus olnud Mõõdukate puhul, samuti ületab 60% piiri Eesti Maarahva Erakond. Mainitud erakondade puhul jääb lojaalseks kolmandik. Ka üldine, kõiki muutusi arvestav volatiilsus on kõigist varaseimaist kõrgem 66,7%, mis tunnistab valijaskonna eelistuste märkimisväärsed muutusi. Lisaks oluliste erakondade keskmisele valijavolatiilsusele – 53,1% – on 2003. aasta Riigikogu valimistulemuste volatiilsus Pederseni indeksi järgi 30,3%, Res Publicat arvestamata oleks sama näitaja 12,45%, mis on selge märk uue partei edukuse mõjust volatiilsuse tulemusele. 30,3% Pederseni indeksi järgi läheneb muidu valijatasandil mõõdukaks peetavale muutusele.

2003 vs 2004. Enne Euroopa Parlamendi valimisi vahetas nime Rahvaerakond Mõõdukad, kellest sai Sotsiaaldemokraatlik Erakond. Toomas Hendrik Ilvese eduka kandideerimise tulemusena sai Sotsiaaldemokraatlik Erakond europarlamenti kuuest kohast pooled. Res Publica kiirele populaarsuse kasvule järgnes rahva pettumine Res Publica tegevuses valitsuses. Seega on parteide püsivusest hoolimata valijavolatiilsus kõrge. Keskerakonna valijate eelistuse muutus jääb neljandiku piiresse, mis on varasemate aastatega võrreldes mõõdukas tulemus. Ülejäänud erakonnad lähenevad või ületavad 40% piiri. Suurim volatiilsus ilmneb Res Publica valijaskonnas – 56,1%. Sotsiaaldemokraatliku Erakonna tulemus 49,7% on samuti märk sellest, et kuigi 2003. aastal valimistel osalenud Mõõdukad on kaotanud mõned üksikud valijad väikeerakondadele, on volatiilsust kergitanud teiste erakondade varasemate pooldajate ületulek Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valijate hulka. Kogu volatiilsus on 47,1%.

Populaarsemate erakondade valijate volatiilsuse keskmine on 41,5%, mis on kaks korda suurem kui kuue suurema erakonna valimistulemuste põhjal arvutatud Pederseni indeksi tulemus 20,6%. Seega pärast suuri parteide muudatusi 2003. aastal jätkus järellainetus ka aasta hiljem, mil vaimustus uue erakonna suhtes oli jahtunud ja esile kerkinud Sotsiaaldemokraatlik Erakond. Võib üksnes oletada, et järgmisel aastal on valijavolatiilsus

suhteliselt kõrge, sest muutust vaadeldakse 2003. aasta tulemuste suhtes, mil Res Publica oli võidukas.

Koondatud tulemused. Tabelis 2 on oluliste erakondade valijavolatiilsus aastate lõikes. Riigikogu valija on meelemuutlik. Madalaimad tulemused – neljandik valijaist vahetub – on Reformierakonnal 2001. aastal ja Keskerakonnal 2004. aastal. Kõrgeim tulemus on 79%, mis ilmselt tuli loobujate arvel 2000. aastal, mil Eesti Maarahva Erakonnast sai Eestimaa Rahvaliid. Kolme tinglikult populaarsema erakonna (Keskerakond, Reformierakond ja Isamaaliit) toetajaskond 1999.–2003. aasta valimistsükli vältel on oma muutlikkuses lähedased lääneriikidele, kus kolmandiku vahetumist peetakse tavapäraseks. Hinnanguliselt on volatiilse valijaskonna osa tavalistel demokraatlikel lääne valimistel aastail 1950–1995 jäänud 10–25% piiresse (Bengtsson 2004, 749–750). Kõrge valimisosalusega Rootsis ulatus 1991. ja 1994. aastal valijate parteieelistuse muutus 30%-ni (Moller 1999, 263). Suurbritannias muudab valijaskonnast oma eelistust järjestikustel valimistel samuti umbes kolmandik (Himmelweit *et al* 1993, 33). Nii on ka Taanis – kolmandik eelistab mõnd muud parteid, pool hääletab kõhklematult sama erakonna poolt mis eelmisel korral ja ca 16% kõhkleb, kas hääletada sama poolt või mitte.

Tabel 2. Erakondade valijavolatiilsus aastate lõikes (protsentides)

Erakond	Valijavolatiilsus				
	1999 vs2000	1999 vs2001	1999 vs2002	1999 vs2003	1999 vs2004
KE	35,9	30,0	32,5	43,2	24,3
R	33,8	25,5	39,2	51,9	38,2
IL	34,2	35,3	38,3	50,6	41,6
M/SDE	47,3	49,1	44,5	65,1	49,7
EME/RL	79,0	58,1	61,7	60,8	40,2
KE	61,8	60,2	50,0	50,0	--
RP	--	--	50,0	50,0	56,1
Kogu valijas-volatiilsus	51,9	42,8	53,1	66,7	47,1

Märkus: KE – Eesti Keskerakond, R – Eesti Reformierakond, IL – Isamaaliit, M – Mõõdukad, SDE – Sotsiaaldemokraatlik Erakond, EME – Eesti Maarahva Erakond, RL – Eestimaa Rahvaliid, KE – Koonderakond, RP – Res Publica.

Oluliste parteide – Keskerakonna, Reformierakonna ja Isamaaliidu – valijavolatiilsuse keskmine on kogu volatiilsuse keskmisest madalam. Selle näitlikustamiseks on tabelis 3

oluliste parteide valijavolatiilsuse keskmine, mida on kõrvutatud Pederseni indeksi arvutamisel saadud samade erakondade valimistulemuste volatiilsusega. Tabelist 3 selgub mõlema näitaja põhjal, et valimistsükli sees on volatiilsus madalam, valimispäeva küsitluse tulemus annab tunduvalt kõrgema volatiilsuseprotsendi. Seda saab põhjendada erakondadele antava oletusliku ja reaalse toetuse erinevusega, samuti kampaania käigus või viimasel hetkel otsustamisega, kelle poolt hääletada. See on ka põhjus, miks valimispäeva küsitluste vastused on adekvaatsemad kui valimistsükli kestel kogutud andmed (Himmelweit *et al* 1993, 216).

Tabel 3. Oluliste parteide keskmine volatiilsus (protsentides)

	Oluliste parteide valijavolatiilsuse keskmine	Oluliste parteide valimistulemuste volatiilsuse keskmine Pederseni indeksi järgi
1999 vs 2000	48,7	5,4
1999 vs 2001	43,0	7,7
1999 vs 2002	45,2	14,05
1999 vs 2003	53,1	30,3
1999 vs 2004	41,5	20,6

Tabeli 3 alusel võib väita, et valijavolatiilsus on stabiilsem näitaja kui valimistulemuste volatiilsus, sest valijavolatiilsus oluliste parteide lõikes jääb vahemikku 41,5–53,1%, mis teeb vaheks 11,6%, samal ajal kui valimistulemuste volatiilsuse näitaja on 5,4–30,3%, mille vahemik on 24,9%, mis on üle kahe korra suurem kõikumine kui valijatasandil. Ühtlasem näitaja räägib valijavolatiilsuse kasuks, eriti kui tahetakse teada valijate meelemuutlikkust. Valijad muudavad oma eelistust kogu valimistsükli vältel, loobuvad vanadest eelistustest ja valivad uusi, ent partei juurest lahkujate ja juurdetulijate suhe on suhteliselt tasakaalus ja jääb valimistulemuste volatiilsuse eest varju. Viimane meetod on hea leidmaks tasakaalustamata muutust (kui populaarne on mõni partei), ent selline muutus ei anna teavet valija meelemuutlikkuse kohta. See, et üks partei on valimistel populaarsem kui teine, selgub juba valimistulemustest. Näiteks 2003. aasta Riigikogu valimistel kaotasid paljud parteid oma valijaskonna uuele tulijale Res Publicale, mis peegeldub nii valijavolatiilsuses kui ka valimistulemuste volatiilsuses, viimases aga ühesuunalise muutusena, sest kuigi kõik Res Publica valijad olid uued, oli vanematel erakondadel nii lojaalseid, loobunud kui ka uusi valijaid.

Kokkuvõte

Teadmisega, et ligikaudu kolmandik valijaist muudab erakonna eelistust, pole parteidel suurt midagi peale hakata. Millise erakonna valijatega on tegemist või mis põhjustel nad loobuvad, jääb teadmata. Valijavolatiilsuse indeks annab parteidele võimaluse oma valijaskonna

liikumise kohta infot koguda: kui suur osa valijaist ei toeta neid enam, millise erakonna juurde on nad siirdunud või vastupidi, kust on tulnud uued hääled. Erakond mitte üksnes ei kaota ega võida hääli, vaid ka stabiilsete tulemuste korral on osa valijaskonnast vahetunud. Selline teave viitab ideoloogilistele muutustele, valijate ümberreastumisele, annab tagasisidet platvormide koostamise õnnestumise kohta, millised valijad olid sihtmärgiks ja kes tegelikult andsid oma hääle erakonnale.

Valijavolatiilsuse uuringuist võib olla tulu ka poliitilise usalduse ja võõrandumise uurimisel: mis põhjustab meelemuutust, milline on volatiilsete valijate profiili ühisosa.

Artikli autori konstrueeritud indeksist selgub, et valijatasandi põhjal tehtud mõõtmine annab viie aasta jooksul stabiilsema, ent kõrgema volatiilsuse. Riigikogu valijaist vahetas oma eelistust perioodil 1999 vs 2002 42,8–51,9% valijaskonnast, 2003., Riigikogu valimise aastal oli valijavolatiilsus 66,7% ning 2004., Euroopa Parlamendi valimise aastal 47,1%. Tulemusi mõjutab ka see, et sisse on arvestatud need valijad, kes eelmisel korral tegid valiku, ent järgmisel korral ei tea, kelle poolt valida või ei läheks üldse valima. Protsenti kasvatab ka väiksemate erakondade hääbumine, uue erakonna lisandumine, tema uudsuse langus ning Toomas Hendrik Ilvese kandideerimine nime vahetanud parteis. Üksikute erakondade lõikes jääb madalaimaks võimalikuks volatiilsuseks veerandi piir 24,3%. Samal ajal on parlamendierakondade puhul suhteliselt sage näitaja lääneski tavapärane kolmandik volatiilseid valijaid. Seega saab kokkuvõtlikult nentida, et valijavolatiilsus on kõrge, mis viitab valijaskonna eelistuste muutlikkusele ning parteide jätkuvalle kujunemisele. Edasi tuleks uurida lojaalsete ja meelemuutlike valijate erinevusi ja põhjusi, miks ja kuidas otsuseid langetatakse.

Kasutatud kirjandus

Bengtsson, Å. (2004). Economic Voting: The effect of Political Context, Volatility and Turnout on Voters' Assignment of Responsibility. – European Journal of Political Research, Vol 43, pp 749–767.

Himmelweit, H., Humphreys, P., Jaeger, M. (1993). How Voters Decide: A Model of Vote Choice Based on a Special Longitudinal Study Extending over Fifteen Years and the British Election Surveys of 1970–1983. Philadelphia: Open University Press.

Moller, T. (1999). The Swedish Election 1998: A Protest Vote and the Birth of a New Political Landscape? – Scandinavian Political Studies, Vol 22, pp 261 –274.

Purje, P. (2001). Valimistulemuste volatiilsus uute ja küpsete demokraatiate puhul. Bakalaureusetöö, Tartu Ülikooli politoloogia osakond.

Rattinger, H. (1997). Nomination: To Swing or not to Swing.: The Dynamics of European Party Systems. – European Journal of Political Research, Vol 31, pp 86– 93.

Rose, R. (ed) (2000). International Encyclopedia of Elections. Washington D.C.: Congressional Quaterly Press; London: Macmillan.

Sikk, A. (2001). Stabilisation of Post-Communist Party Systems. MA Thesis. Tartu University.
[Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna raamatukogus.]

Tóka, G. (1998). Party Appeals and Voter Loyalty in New Democracies. – Political Studies
XLVI, pp 5 89-610.

Riiklik innovatsioonipoliitika vajab põhimõttelisi muudatusi

Anne Jürgenson (RiTo 12), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS innovatsioonipoliitika programmi analüütik

Rainer Kattel (RiTo 10), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS vanemanalüütik, Tallinna Tehnikaülikooli professor

Tarmo Kalvet (RiTo 10), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS innovatsioonipoliitika programmi direktor

Keskmisel Eesti ettevõtjal pole seoseid teadus- ja arendustegevuse süsteemi ega innovatsioonipoliitikatega, sest need on siinse tööstuse seisukohalt liiga komplitseeritud ning suunatud eelkõige teadusasutustes tehtava uurimistöö kommertsialiseerimisele.

Eestis on tehtud kümneid innovatsiooniuringuid, 2005. aastal korraldas esimese laiema innovatsiooniteemalise ettevõtete küsitluse ka PRAXIS (Jürgenson *et al*/2005). Uuringu tellijad Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Hansapank Eesti ja AS Innopolis Konsultatsioonid olid seisukohal, et meie praegune innovatsioonipoliitika pole efektiivne. Tänapäeval on see tõepoolest olnud suunatud peamiselt teadusasutuste – teaduse ja teadmiste – allutamisele ärihuvidele, millega haakuvaid probleeme me on PRAXIS ka varem käsitlenud (vt nt Kattel 2004).

Selline innovatsioonipoliitika on jätnud sügava jälje arvamusselgituste hinnanguile. 2005. aasta algul tehtud arvamusselgituste uuringust ilmnes, et innovatsiooni nähakse eelkõige kõrgtehnoloogilisena, teadus- ja arendustegevuse kesksena, elitaarse ja kaugena (Kalvet *et al*/2005). Austria majandusteadlase ja hilisema Harvardi ülikooli professori ning silmapaistvaima innovatsiooniteoreetiku Joseph A. Schumpeteri (1883–1950) järgi on innovatsioon leiutise, avastuse, uue või olemasoleva teadmise uudne kasutamine majandusprotsessis.

Innovatsiooni eesmärk on konkurentsieelise, ideaalis isegi lühiajalise monopoli saavutamine. Innovatsiooni kutsuvad esile ettevõtjad, kes sellisel moel arendavad majandust. Schumpeteri sõnade kohaselt on igasugune teistmoodi rakendamine majandussfääris innovatsioon (Schumpeter 1939 ja 1950). Seega on innovatsioon majandustegevuses konkurentsieelise saavutamise ettevõtte tootmis-, juhtimis- jms protsesside muutmise ja/või tooteuuenduste kaudu. Nii mõistavad innovatsiooni Euroopa Komisjon, OECD jt rahvusvahelised organisatsioonid (The Measurement... 1997; Green Paper... 2003; Innovation Policy... 2003).

Kui eeltoodust lähtuvalt tehakse uuendusi peamiselt erasektori ettevõtetes konkurentsipositsiooni parandamiseks, siis innovatsioonipoliitika eesmärk peaks olema luua eraettevõtjaile tingimused ja võimalused, et nad investeeriksid oma vahendeid kõrgema lisandväärtusega ehk võimalikult suurema konkurentsieelisega tegevusse. On üsna selge, et Eesti riigi innovatsioonipoliitika peab muutuma tunduvalt ettevõtjakeskemaks ning keskenduma teadus- ja arendustegevuse kõrval ka olemasolevate ettevõtete konkurentsivõime parandamisele. Uuringuga taheti selgitada, kuidas ja milliste innovatsioonipoliitika vahenditega seda eesmärki saavutada ning millised võiksid olla

ettevõtluse arengut toetavad prioriteedid, meetmed ja nende hierarhia aastaiks 2007–2013 koostatavas riiklikus arengukavas.

Kuidas valiti küsitletavad

Suurema lisandväärtuse potentsiaaliga ettevõtte arengutõrgete analüüsimiseks küsitleti 2005. aasta maist juunini 810 ettevõtet. Valim moodustati tööstus- ja teadmistemahukaid teenuseid pakkuvate ettevõtete hulgast, sest need valdkonnad olid, on ja jäävad vabaturumajanduse peamiseks jätkusuutliku arengu mootoriks. Viimane on tingitud mitmete asjaolude kokkulangemisest.

Asümmeetriline konkurents (konkurendil on enamasti raske teada saada, kuidas üks või teine toode täpselt tehtud on, see aga annab konkurentsieelise) ja võimalik mastaabiefekt (tootmiskahtude suurenedes tootmiskulud ühe ühiku kohta kahanevad) loovad tööstuses eelduse suure lisandväärtuse loomiseks, kiireks kapitali-, tehnoloogia- ja oskustemahukuse kasvuks, mis omakorda väljendub suuremas kasumis, suurenevates palkades ja kõrgemas elatustasemes. Et mainitud kasv on sageli seotud mitmete tarnijate jt koostööpartneritega – keerukamad tooted on peaaegu alati välja töötatud ettevõtete koostöös –, pakub kasv sünergia ja positiivset mõju kogu väärtusahelas, suurendades kasumeid, palku jms (Reinert 1999).

Selline positiivne arenguring puudub suures osas teenindus- ja põllumajandussektoris, seda kahel lihtsal põhjusel: neis sektoreis on konkurents peaaegu alati sümmeetriline (nt on finantssektoris väga keeruline mõnda teenust konkurendi eest varjata, põllumajanduses on kartulikasvatuseks Tõrvas ja Narvas enam-vähem ühesugused tingimused) ja mastaabiefekti on peaaegu võimatu saavutada (teller peab iga klienti füüsiliselt teenindama; ühest seemnest tuleb alati peaaegu ühesugune kogus vilja). Seega on kõik tehnoloogilised ja oskustepõhised konkurentsieelised teenindus- ja põllumajandussektoris kättesaadavad peaaegu kõigile turul osalejale, see teeb hinnakonkurentsi väga tugevaks ja suure kasvu – ning seega ka kõrge kasumi ja suurenevad palgad – väga keerukaks, sest kasum liigub tehnoloogia tootjaile. Erandiks on muutumas nn teadmistemahukad teenused, mis on seotud infotehnoloogia, disaini ja ettevõtlusteenustega, kus sageli valitsevad tööstusega sarnased tingimused.

Rahanappusest tööjõunappuseni

Selgus, et uuendusi küll juurutatakse (78% ettevõtetest), kuid peamiselt täiustatakse tooteid ja teenuseid. Teistes olulistes valdkondades – protsess, organisatsioon ja turundus – on uuenduste osatähtsus väiksem.

Nii need, kel jäi uuenduste väljatöötamine pooleli, kui ka need, kes ei juurutanud uuendusi, töid põhjuseks rahastamisallikate nappuse, millele järgnes kvalifitseeritud tööjõu nappus ning ebakindel nõudlus uuenduslike kaupade ja teenuste järele. Seega ei pelga küsitletud ettevõtted põhimõtteliselt innovatsiooniga kaasnevaid kulusi ja riske, kuid nende elluviimist pärsivad finantsvahendite ning hea ettevalmistuse ja kogemustega inimeste nappus. Teisisõnu öeldes puuduvad ettevõtetel peamised vahendid, millega ettevõtte kasvu

uuenduste kaudu kindlustada. Need on oskuste ja turu olemasolu, mis ühtlasi võimaldaks alandada uuenduste finantseerimisriske.

Uuenduste väljatöötaja oli enamjaolt ettevõtte ise. See tähendab, et teiste riikidega võrreldes teevad ettevõtted väga vähe koostööd, peapõhjus on konkurentsikartus. Kardetakse, et võimaliku koostöö asemel tugevneb konkurendi positsioon. Koostöö (ettevõtete vahel ning teadus- ja arendustegevusega tegelevate asutustega) puudumist omakorda probleemina ei nähta ning selle võimalikku positiivset mõju (innovatsiooniga seotud riskide jagamine, sünergia loomine jne) hinnata ei osata. Arvestades aga Eesti ettevõtete ning turu väiksust, on ettevõtete koostöö kaugemas perspektiivis möödapääsmatu.

Siiski teevad suured ettevõtted väiksemaist sagedamini uuenduste väljatöötamisel koostööd ka teiste ettevõtete ning asutustega, koostööpartnereiks on enamasti kliendid ja tarbijad (19%) ning seadmete, materjali, pooltoodete ja tarkvara tarnijad (20%). Asjaolu, et tarbijate ja tarnijate osa innovatsiooniprotsessis on teadusasutuste osakaalust märkimisväärselt suurem, kinnitab veel kord, et mõnel tegevusalal (nt põllumajandus, tekstiilitööstus, teenused) – Keith Pavitt on nimetanud neid pakkujapoolseteks tegevusaladeks (Pavitt 1984) – teevad suurema osa innovatsioonist nii Eestis kui ka mujal seadmete ja materjalide tarnijad. Tehnoloogia kasutajate poolne osalemine teadus- ja arendustegevuses on tagasihoidlik ja patenditaotluste arv väike.

Mastaabiefektiga sektorites (nt terase- ja masinatööstuses) tehakse seevastu teadus- ja arendustööd peamiselt suuremates ettevõtetes, kus vertikaalne integratsioon ning uute tehnoloogiate kasutuselevõtt on tihedalt seotud ettevõttesiseste oskuste arendamisega. Teaduspõhises tööstuses (nt elektroonika, biotehnoloogia) on peamine tehnoloogilise innovatsiooni allikas nii ettevõtetes kui ka teadusasutustes tehtav teadus- ja arendustöö.

Mis on mainitud probleemide – vähesed turundus- ja organisatsioonilased uuendused, koostöö puudumine – ning tõsiasi taga, et 30% ettevõttest, kes polnud uuendusi välja töötanud, pidas ettevõtet niigi edukaks?

Eesti töötleva tööstuse struktuuri muutust 1996. aastast alates vaadates ilmneb, et kesk- ja kõrgtehnoloogilise töötleva tööstuse osa on ekspordis kasvanud, ent samal ajal on langenud tema osakaal lisandväärtuses (Tiits *et al*/ 2003, 26). Seega võib väita, et Eesti tööstuse arengule on olnud omane kesk- ja kõrgtehnoloogia osa pidev vähenemine lisandväärtuses, mida ilmselt põhjustab siinsete tööstusettevõtete alltöövõtt. Viimane omakorda seletab, miks Eesti ettevõtteil on raskusi turu leidmisega. Et Eesti tööstus muutub üha vähem kompleksseks, väheneb ka koostöö ja vajadus selle järele.

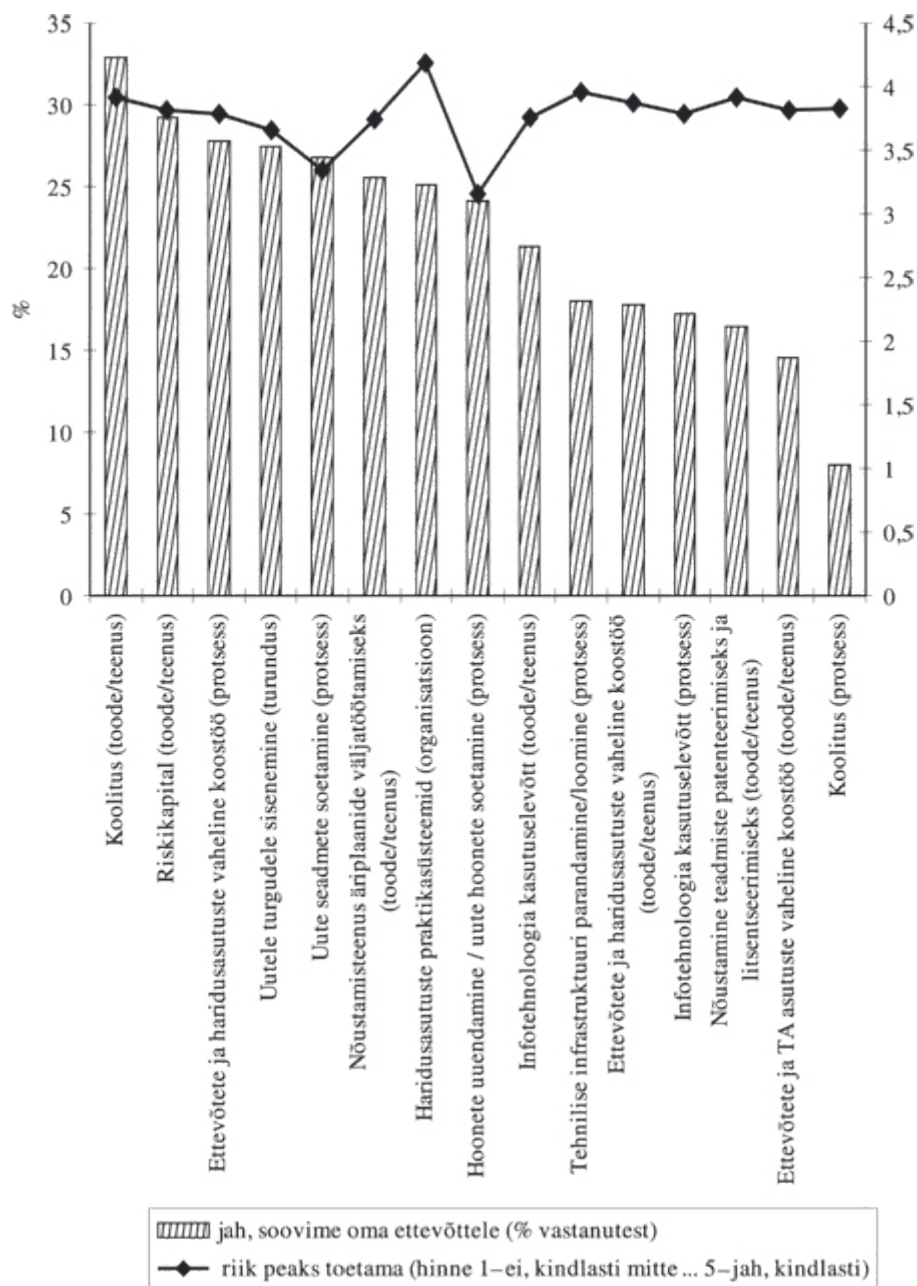
Toetuse taotlemine keerukas

Teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega võrreldes toetatakse Eestis ettevõtlust märgatavalt tagasihoidlikumalt (Arundel 2004, 9). Jättes kõrvale põllumajandustoetused ja väiksemahulised ning selge fookuseta koolitus- ja nõustamistoetused, on selge, et suuremahulised investeeringutoetused mõjutavad väga väikest ettevõtete rühma.

Ettevõtjad on ettevõtlustoetuste taotlemisel põhiprobleemina välja toonud taotlusprotsessiga haakuvad administratiivsed takistused: pidevalt muutuvad reeglid (29%), taotlusprotsessi (51%) ja projekti haldamise keerukuse (11%), mis kombineerituna avaliku sektori poolse madala kompetentsiga nõustamisel (17%) moodustabki suurima probleemikompleksi. Teise probleemikompleksi moodustab finantseerimisega seonduv – nii omafinantseerimise puudulikkus (28%) kui ka toetuste väike maht (28%). Veel mainiti protsessi aeglust – seetõttu on tegevust raske, kui mitte võimatu planeerida –, samuti toetatava tegevuse kitsast piiritletust. Need, kes toetust ei olnud taotlenud, märkisid peapõhjusena teadmatuse erinevatest toetusskeemidest. Kesk- ja kõrgtehnoloogilised ettevõtted tõid teistest sagedamini esile ka sobivate toetusskeemide puudumise.

Küsitluse raames paluti ettevõtjail öelda, mil moel võiksid riigi toetused eespool kirjeldatud probleeme leevendada. Ülekaalukalt soosituimaks peetakse toimivate praktikasüsteemide väljatöötamist. Samas erinesid meetmete vajalikkuse hinnangud soovist seda ise kasutada (joonis 1). Oma ettevõttele ollakse valmis taotlema eelkõige koolitus- ja uute seadmete soetamise toetust (populaarseim meede just tööstusettevõtete hulgas), vähem ollakse huvitatud infrastruktuuri arendamise toetusest.

Joonis 1. Enim hinnatud oma ettevõttele soovitud toetusmeetmed



Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et probleemid, mida ettevõtjad peavad uuenduste ja seega kasvu takistuseks (finantseerimine, kvalifitseeritud tööjõud, turu puudumine), leiavad ainult vähesel määral lahenduse ettevõtjate endi soovitud lahenduste kaudu. Suur osa ettevõtjate soovitud lahendusi on ühekordsed abitegevused nagu koolitus, uutele turgudele sisenemise toetus ning nõustamistoetus. Need lahendused ei kõrvalda süsteemseid probleeme, mida ettevõtjad ise välja toovad. Erandiks on praktikasüsteemi reform ja koostöö haridusasutustega (mis on sisult väga lähedased) ning tehnilise infrastruktuuri arendamine, kõik oma olemuselt pikaajalised ja süsteemsed tegevused. Samas ei piisa ka neist, vaja on luua abinõude kompleks, mis lahendaks Eesti tööstuse süsteemseid ja struktuuralseid probleeme. Need on:

- teadmistemahukuse vähenemine (komplekssuse vähenemine);
- kvalifitseeritud tööjõu nappus;
- turgude puudus;
- finantseerimise nappus.

Ebaühtlase arengu lõksus

Eesti majanduse areng viimasel kümnendil on laias laastus järginud samal elatustasemel olevate riikide arengut, mida iseloomustab kaks esmapilgul vastandlikku tendentsi: suhteliselt kõrged majanduskasvu näitajad (nii SKP kui ka ekspordi kasv) ning samal ajal väga ebaühtlane riigisisene kasv ja areng (sotsiaalne, regionaalne ja põlvkondlik ebaühtlus). Üldjuhul on seda nii poliitiliselt kui ka teoreetiliselt põhjendatud nn üleminekuperioodi hinnaga, mis tuleb tasuda, et ühiskond saaks tervikuna kiiresti muutuda ja kasvada.

Tegemist ei ole ainult viimasel kümnendil levinud arvamusega. Samasuguseid hinnanguid leiame ka viiekümne aasta tagustes debattides (vt nt Hirschmann 1958). Seega ei ole küsimus mitte selles, kas arenevate riikide majandusareng on ebaühtlane, vaid selles, kuidas ja millega seda tasakaalustatakse: kui palju ja millist väärtust on arenev ja kiirelt kasvav majandus loonud, et tasakaalustada ebaühtlast riigisisest arengut?

Majanduse loodud väärtus väljendub peamiselt tootlikkuse ja reaalsalga kasvus, mis omakorda sõltub majandustegevuses rakendatava tehnoloogia ja oskuste mahukusest ning keerukusest. Ka siin on Eestis toimunud muutused, nagu eespool mainitud, olnud võrdlemise tüüpilised arenevatele riikidele: kiire ekspordi- ja tarbimispõhise kasvu käigus on vähenenud majanduse tehnoloogia- ja oskustemahukus. Teisisõnu: Eesti senine majanduskasv ei ole suutnud luua ebaühtlast arengut piisavalt tasakaalustavat väärtust. Seega võib senine väga kõrge ekspordi- ja tarbimispõhine majanduskasv säilida ka järgneva 5–10 aasta jooksul ilma selleta, et riigisisene ebaühtlane areng väheneks. Pigem juhtub vastupidi, sest suur osa majandusprotsesse on oma olemuselt kumulatiivsed.

Kindlasti ei saa neis probleemides süüdistada vabaturumajandust või vabakaubandust. Paljud arenevad riigid on samasuguse dilemma ees (vt nt Shafaeddin 2005) ja sellel on kaks põhjust:

1. paljud kõrge ekspordiga sektorid on arenevates riikides (nagu ka Eestis) spetsiifiliselt alltöövõtu iseloomuga: neil ettevõttele ja sektoreil laiemalt ei ole sageli mingisuguseid sidemeid teiste ettevõtete, haridus- ning teadus- ja arendusasutuste ega majandussektoritega. Seetõttu puuduvad igasugused positiivsed tagasisidemehhanismid (s.t ettevõtete sisuline koostöö), mis on aga tehnoloogia- ja oskustemahukuse kasvu alus (tehnoloogia siire, pidev uuenemine, juurdeõppimine jne);
2. üleilmastunud majandus, mis muudab hinnakonkurentsi sageli üleilmseks ja võimaldab suurtel ettevõtetel üha rohkem areneda ja allhanke kaudu hinnakonkurentsis eeliseid leida. Seetõttu on väärtusahelad (või klastrid) muutumas üha globaalsemaks ja üha vähem geograafilis-poliitiliselt piiritletuks, mis teeb omakorda ettevõtluse arendamise riigisiseste poliitikate kaudu keeruliseks. Samal

ajal tähendab see ka teadus- ja arendustegevuse üha suuremat lahtihaakumist konkreetsest geograafilis-poliitilisest ruumist. Arengumaades tehtaval kõrgtehnoloogilisel ja kõrgetasemelisel teadus- ja arendustööl ei pruugi olla tegelikult mingit mõju nende maade majandusarengu iseloomule (tehnoloogia- ja oskustemahukuse kasvule ja ebaühtluse vähenemisele), sest neist saadav tulu kandub üle globaalsetele ettevõtetele.

Kokkuvõtvalt tähendab eeltoodu, et suurepärase majandus- ja ekspordikasvu näitajatest ning miks mitte ka teaduse suurepärase arengust (mõtleme siin nt Eesti biotehnoloogia peale) hoolimata jääb kogu majanduse ja ühiskonna tootlikkuse ja reaalsalga kasv nõrgaks ning arengu ebaühtlus ei vähene.

Arengu neli põhielementi

Ettevõtluses väljenduvad need probleemid mitte ainult väheses teadus- ja arendustegevuses, vaid eelkõige väheses toote- ja protsessiarenduses, mis ei ole seotud allhanke tegevusega (kirjeldatud küsitluses ettevõtjate välja toodud uutele turgudele sisenemise ja finantsvahendite leidmise keerukus on just selle väljendus). Seetõttu ei ole ettevõtjail erilisi kogemusi uute iseseisvate toodete arendamise ega koostöö vallas, neil on keeruline leida finantseerimist, sest puuduvad nii tagatiseks olev kapital kui ka teadmine (kui tulevikuriski vähendav kapital), samuti kõrgelt haritud inimkapital, viimase leidmine ja palkamine nõuab keskmiselt Eesti tootjalt kõrge riski võtmist.

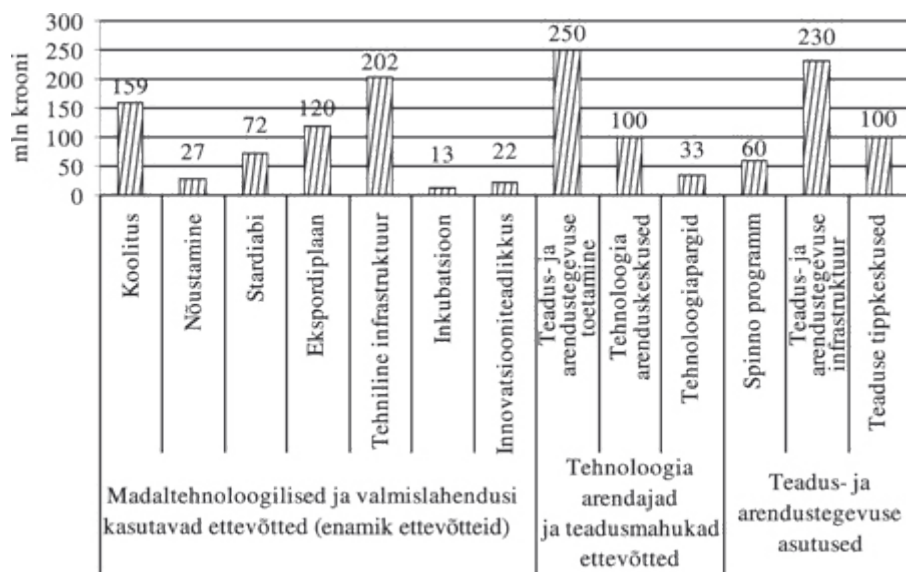
Olemasoleva teadus- ja arendustegevussüsteemi ning innovatsioonipoliitikatega ei ole keskmisel Eesti tootjal mingit pistmist, sest need on tööstuse seisukohalt liiga komplitseeritud ja suunatud eelkõige ülikoolides tehtava teadustöö kommertsialiseerimisele. Haridussüsteem ei tooda mitte töötajaid, vaid inimesi, keda ettevõtlus oma vajadustest lähtudes ümber õpetab (nii praktiliste oskuste kui ka tehnilise baasi mõttes).

Et saada ülevaadet kasutatavate struktuurivahendite meetmeist, on mõistlik vaadelda neid edukate riikide arengupoliitikate taustal. Nimelt saame edukate riikide majanduspoliitika ajaloost välja tuua kompleksi poliitikaid, mida me nimetame kokkuvõtlikult arengupoliitikateks (tööstus-, innovatsiooni-, haridus- ning teadus- ja arendustegevuse poliitika) ning mille eesmärk on olnud võimaldada erasektoril liikuda suure lisandväärtusega kiiresti arenevasse ning kapitali-, oskuste- ja tehnoloogiaintensiivseisse sektoreisse.

Selleks on vaja: a) oskusi, b) tehnoloogiat, c) kapitali, d) turgu. Edukad arengupoliitikad on alati leidnud riigile õige tasakaalu eelmainitud nelja elemendi rakendamisel eksisteerivate arenguriskide ja -probleemide kohaselt (Reinert 1999).

Eesti riikliku arengukava (RAK) 2004–2006 meetmete jagunemise põhjal (joonis 2) saab järeldada, et on vähe meetmeid, mis toetavad ettevõtete turu suurendamist (s.t tootlikkuse kasvu) ja finantseerimist. Nende kahe valdkonna toetused on ühekordse iseloomuga. Tehnoloogia ning teadus- ja arendustegevuse toetused kontsentreeruvad kõrgtehnoloogia ümber. Paradoksaalsel moel tõid ettevõtted küsitluse käigus peaprobleemidena välja just needsamad valdkonnad.

Joonis 2. Euroopa Liidu fondide toel ettevõtetele ning teadus- ja arendustegevusasutustele pakutavad meetmed 2004–2006



ALLIKAS: Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium.

Olukorrast väljapääsuks on vaja luua mehhanisme, mis suurendaksid tootlikkust neis sektorites ja tegevusvaldkondades, kus on: 1) võimalus ettevõtetevahelise koostöö ja sünergia tekkimiseks; 2) kõrge kasvupotentsiaal ning 3) tegutsevaid ettevõtteid ning kas või rudimentaarsed teadmised ja oskused. 2007.–2013. aasta finantseerimisperioodi ettevõtluse arengule suunatud struktuurivahendeid tuleb kasutada just selliste poliitikate väljatöötamiseks.

Alustada tuleb tööstuspoliitikast

Eestis tuleb luua tööstuspoliitika, vastasel juhul ei ole võimalik isegi kõrgete majandus- ja ekspordikasvu näitajate puhul leida väljapääsu ebaühtlasest riigisisest arengust ning luhtub suur osa praegustest innovatsiooni- ning teadus- ja arendustegevust toetavatest poliitikatest.

Millised peaksid olema esimesed sammud? Suur osa ettevõtjaid (54%) arvas, et riik peaks parandama ettevõtjate võimalusi tagasisideks poliitikate ja meetmete kujundamisel. Tõhus ja kiire ettevõtjailt tagasiside kogumise süsteem tagaks selle, et avaliku sektori poliitikad kajastaksid paremini reaalse majanduse probleeme. Otsene tagasiside ettevõtjailt võimaldaks välja töötada spetsiifilisi toetusmeetmeid, millel oleks senistega võrreldes märksa kõrgem kasutegur (ettevõtjate hulgas tehtavad uuringud täidavad mõneti kaudselt sama eesmärgi, kuid üldised uuringud ei näita spetsiifilisi probleeme).

Üks arengupoliitikate kujundamise mehhanisme oleks majandussektorite järjepidev monitoring. See tähendab valdkondadeüleste ning erasektori ja teadus- ja arendusasutuste pinnalt moodustatud tööühmi 5–6 sektoris, mis tegeleksid regulaarselt koostatavate ülevaadetega, keskendumaks sektori tehnoloogilistele ja oskustega seotud probleemidele.

Selline monitooring peaks kasutama tulevikuseire vahendeid, võimaluse korral kaasama Eesti ettevõtjatele lisaks siin tegutsevate ettevõtete välisomanikke ning olema ministeeriumidele poliitika kujundamise ja hindamise kohustuslik osa. Siit saaksid kõik teised strateegiad ja tegevused – nagu 2007. aastal kehtima hakkav uus riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutamiseks – sisendeid nt vajaduste kohta muuta midagi õppekavades, kutsekoolide praktikas, teadus- ja arendusegevuse projektide rahastamises jms.

Praktikasüsteemide reform

Nagu eespool ilmnes, tõi suur osa ettevõtjaid välja praktikasüsteemi nõrkuse ning vajaduse vastavaid meetmeid arendada. Ehkki suur osa Eesti tudengeid läheb varakult tööle, ei saa keegi vajalike oskusteta inimesi tööle võtta päevapealt. Tudengid töötavad ilmselt lihtsamatel aladel. Ettevõtjail puudub huvi ja vajadus võtta inimest mõneks nädalaks tööle ja teda koolitada, sest see tähendaks praktikantidele lihtsa töö otsimist ja järelevalvele aja raiskamist.

Praktikasüsteem on ettevõtjale lisarisk ning ei anna ka tudengile kuigi palju juurde. Tuleb luua süsteem, kus nii tudengi kui ka ettevõtja seisukohalt oleks risk maandatud. Uus praktikasüsteem peaks lähtuma järgmistest põhimõtetest (Kattel ja Kalvet 2005, 91–92):

- kutsehariduses peaks praktika moodustama ligikaudu 50% õppetööst, kõrghariduses ligi 25% (kaasa arvatud kraadiõpe);
- kogu praktikasüsteemis peaks olema kutsestandardite ja tasustamise astmete süsteem, mille tudengid peavad läbima;
- praktika ajal maksab riik palka stipendiumina, kõigile ühesugusel astmel olevaile tudengeile ühepalju. See asetab ettevõtjad ja tudengid võrdsesse positsiooni;
- pärast praktikat on tudengil kohustus ettevõttes töötada kaks aastat, kui ettevõtte soovib. Edasiõppimise puhul see ei kehti;
- selle kahe aasta jooksul makstakse osa tudengi palgast riiklikku stipendiumifondi ning ettevõttele on võimalik igal aastal tudengi teenetest näiteks kuueks kuuks loobuda. Viimasel juhul läheb tudeng uuesti riigi stipendiumile kohustusega käia täienduskoolitusel.

Kirjeldatud süsteem peaks viima kokku haridussüsteemi ja ettevõtteid ning motiveerima ettevõtjaid praktikante kasutama. Juhtimisskeem omakorda peaks tagama kõigi osapoolte huvide esindatuse kutsestandardite jms väljatöötamisel. Tudengeile kindlustab süsteem ajakohased ja tööturul vajalikud oskused ning pärast lõpetamist töö.

See on riigile suhteliselt odav ja jätkusuutlik süsteem, mis viib materiaalse baasi kulutused osaliselt ettevõtteile, kes praktikasüsteemi kaudu lasevad oma infrastruktuuri ülikoolidel kasutada. Sarnastel alustel toimivaid süsteeme kasutavad näiteks Singapur ja osa Lõuna-Korea tööstusest. Saksamaa jt Mandri-Euroopa riikide nn sellisüsteeme on 1990. aastail edukalt rakendanud Iirimaa.

Unustatud võtmevaldkonnad

Eesti avaliku sektori meetmed peavad võimaldama ettevõttele soetada seadmeid ning arendada tehnilist infrastruktuuri ja töötajate oskusi. Seda võimaldavad ka praegused meetmed, kuid peale teadus- ja arendustegevuse projektide toetamise ning teede-, elektri- ja veevõrkude arendamise tuleks rohkem toetada uute seadmete soetamist, mis annaks tuge töötleva tööstuse nüüdisajastamisele. Selle meetme rahastamine peaks autorite hinnangul kasvama mitu korda, samuti peaksid muutuma rahastamise põhimõtted (eelkõige on tähtis koostöö soodustamine).

Tunduvalt rohkem raha tuleks suunata oskuste nüüdisajastamisele. Eelkõige tuleb rõhutada ettevõttele (nii välismaistele kui ka kodumaistele) inseneride, disainerite jt palkamise võimaldamist, näiteks töövõtjate palkade osalise katmisena kahe-kolme aasta jooksul (kõik uued liikmesriigid peale Eesti kasutavad palkade subsideerimist Euroopa Sotsiaalfondi vahendeist). Samuti tuleks senisest enam fookusse tõsta koolitustoetuse andmist ning seda osaliselt seostada kvaliteedijuhtimise jt standardite järgimisega.

Nii tehnoloogia kui ka oskuste arendamise finantseerimise põhimõtted peaksid oluliselt erinema konkurentsipõhisest projektidevahelisest võistlusest. Pigem soodustada ettevõtetevahelist ning ettevõtete ja haridusasutuste koostööd (nt osalemine mainitud praktikasüsteemis), lisades toetusmeetmetele asjakohased tingimused ja hindamiskriteeriumid.

Teadmispõhine Eesti 2002–2006 tõi riigile kohustuse arendada välja tehnoloogiaprogrammid kolmes võtmevaldkonnas: infotehnoloogias, biotehnoloogias ja nanotehnoloogias. Seni ei ole seda tehtud, selle asemel on loodud hulk horisontaalseid meetmeid, näiteks tehnoloogia arenduskeskused, doktorikoolid, teadlaste mobiilsust toetavad skeemid, teadus- ja arendustegevuse projekte toetav meede. Loobutud on igasugusest prioriteetide seadmisest ning kogu arengut suunav tegevus on jäetud valdkondadeülese konkurentsi otsustada. Selliste skeemide positiivne mõju Eesti majanduse arengule saab olla ainult juhuslik, mitte süstemaatiline. Seega tuleks autorite hinnangul taaslustada tehnoloogiaprogrammide loomine võtmevaldkondades, sest olemasoleva ettevõtluse pikemaajaline arenguperspektiiv saab toetuda ainult nende valdkondade arengule. Kui Eesti ei suuda neis valdkondades teadus- ja arendustegevuse ning eelkõige olemasoleva ettevõtluse kompetentsi lähima kümne aasta jooksul oluliselt kasvatada, ei ole jätkusuutlikuks ja ühtlaseks riigisiseseks arenguks mingit lootust (Tiits *et al* 2005).

Tehnoloogiaprogrammide üheks toimimise põhimõtteks peab saama madala- ja kõrgtehnoloogilise ettevõtluse koostöö.

Kasutatud kirjandus

Arundel, A. (2004). European Trend Chart on Innovation. – 2004 Trend Chart Statistical Papers Series. European Commission.

Green Paper on Innovation (1985). COM(95) 688, European Commission. – http://aei.pitt.edu/archive/00001218/01/innovation_gp_COM_95_688.pdf

Hirschmann, A. O. (1958). The Strategy of Economic Development. New Haven: Yale University Press.

Innovation Policy: Updating the Union's Approach in the Context of the Lisbon Strategy (2003). COM(2003)112, European Commission. – http://europa.eu.int/comm/enterprise/innovation/communication/doc/innovation_comm_en.pdf

Jürgenson, A., Kalvet, T., Kattel, R. (2005). Ettevõtluse toetusmeetmed riigieelarve strateegias 2007 – 2013. PRAXISE Toimetised nr 23. – http://www.praxis.ee/data/PRAXIS_Toimetised_23_2005.pdf

Kalvet, T., Kattel, R., Küünarpuu, K., Vaarik, D., Rahnu, K., Ojamets, E. (2005). Innovatsioon ja Eesti arvamusi liidrid. Eeluuring riikliku innovatsiooniteadlikkuse programmi sihtrühmade relevantsete vajaduste leidmiseks. PRAXISE Toimetised nr 24. – http://www.praxis.ee/data/Toimetised_24_20050.pdf

Kattel, R. (2004). Innovatsioonipoliitika valitsemine: Eesti näide. – Valitsemine ja hea valitsemine. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

Kattel, R., Kalvet, T. (2005). Teadmispõhine majandus ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaalane haridus: hetkeolukord ning väljakutsed haridussüsteemile. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

Pavitt, K. (1984). Sectoral Patterns of Technical Change: Toward a Taxonomy and a Theory. – Research Policy, Vol 13, pp 343 – 373.

Reinert, E. (1999). The Role of the State in Economic Growth. – Journal of Economic Studies, Vol 26, 4/5, pp 268 – 326.

Schumpeter, J. A. (1939). Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process, I – II. Philadelphia: Porcupine Press.

Schumpeter, J. A. (1950). Capitalism, Socialism and Democracy. 3rd ed. New York: Harper & Row.

Shafaeddin, S. M. (2005). Trade Liberalization and Economic Reform in Developing Countries: Structural Change or De-industrialization? IDEAs. – http://www.networkideas.org/featart/aug2005/De_Industrialization.pdf

The Measurement of Scientific and Technological Activities, Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data (1997). Oslo: OECD. – <http://213.253.134.29/oecd/pdfs/browseit/9297031E.PDF>

Tiits, M., Kattel, R., Kalvet, T. (2005). Made in Estonia. Tartu: Balti Uuringute Instituut. – http://www.praxis.ee/data/Made_in_Estonia.pdf

Tiits, M., Kattel, R., Kalvet T., Kaarli, R. (2003). Eesti majanduse konkurentsivõime ja tulevikuväljavaated. Tallinn: Teadus- ja Arendusnõukogu. – http://www.praxis.ee/docs/TAI_TAN_PRAXIS_2003.pdf

Kollektiivsed koondamised: rahvusvaheline praktika ja Eesti kogemus

Andres Võrk (RiTo 9), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik, Tartu Ülikooli teadur

Lauri Leppik (RiTo 9), Tallinna Ülikooli professor

Reelika Leetmaa (RiTo 6), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS programmidirektor Kollektiivne koondamine on Eesti töösuhete regulatsioonis uus mõiste. Tähtis on senisest ladusam süstemaatiline koostöö avaliku sektori institutsioonide, töötajate ja tööandjate vahel ning kollektiivsetele koondamistele suunatud tööturuteenuse väljaarendamine.

Eesti Töötukassa algatas 2005. aasta märtsis koostöös Sotsiaalministeeriumi, Tööturuameti, Tööinspektsiooni ning tööandjate ja ametiühingute keskorganisatsioonidega projekti “Kollektiivsetele koondamistele reageerimine”, mille rakendamist toetab Euroopa Sotsiaalfond. Projekti eesmärk on välja töötada kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenus, mis võimaldaks kollektiivselt koondatuil kiiresti tööle tagasi pöörduda.

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS viis projekti käigus läbi taustauuringu (Võrk *et al*/2005). Selle raames analüüsiti 2003. ja 2004. aastal Töötukassa poolt kollektiivsete koondamiste kohta kogutud andmeid, kaardistati institutsioonide rollid Eestis kollektiivsete koondamiste protsessis ning anti ülevaade teiste riikide kogemustest kollektiivsetele koondamistele reageerimisel. Uuringu tulemused annavad lähtealuse antud sihtrühmale suunatud teenuse väljatöötamiseks.

Järgnevalt lühiülevaade uuringu “Kollektiivsete koondamiste praktika ja andmete analüüs” tulemustest. Esmalt vaatame, kuidas defineeritakse kollektiivseid koondamisi Eestis ja teistes Euroopa riikides, seejärel uurime Euroopa riikide praktikat kollektiivsetele koondamistele reageerimisel ning kolmandaks analüüsime kollektiivseid koondamisi, nende põhjusi ja kollektiivselt koondatute hilisemat käekäiku tööturul.

Miinimumnõuded liikmesriikidele

Kollektiivne koondamine on üks põhjusi, miks inimesed töötuks jäävad. Kõige sagedamini tekib vajadus kollektiivse koondamise järele majanduslanguse või majanduse restruktureerimise ajal, kui väheneb nõudlus ettevõtte toodangule või ettevõtte on sunnitud kohanema uute turutingimustega. Toodangu mahu ja tööjõu märkimisväärne vähendamine võib süvendada majanduslangust nii regiooni kui ka riigi tasandil. Seetõttu on paljud riigid võtnud kasutusele abinõud ennetamiseks kollektiivsete koondamiste võimalikke negatiivseid tagajärgi. Euroopa Liidu liikmesriikidel tuleb arvestada ka Euroopa Liidu õiguse miinimumnõudeid kollektiivse koondamise mõiste ja läbiviimise protsessi suhtes.

Eestis viidi kollektiivse koondamise mõiste töölepingu seadusse sisse alles 1. jaanuaril 2003, kõrvuti töötuskindlustuse rakendamisega. Euroopa Liidu miinimumnõuete ja liikmesriikide praktikaga võrreldes on Eesti kollektiivse koondamise mõiste üks laiemaid kogu Euroopas. Euroopa Liidu direktiivi 98/59 nõuete kohaselt ei ole liikmesriikidel kohustust rakendada kollektiivse koondamise mõistet ettevõtetele, kus on vähem kui 20 töötajat. Kollektiivse

koondamisena käsitletakse töölepingu lõpetamist vähemalt 10 töötajaga. Eesti töölepingu seadus ja töötuskindlustuse seadus käsitlevad kollektiivse koondamisena ka vähemalt 5 töötaja koondamist alla 20 töötajaga ettevõtetes (vt tabel 1). Kuigi ka mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis käsitletakse kollektiivse koondamisena teatud juhtudel juba 5 töötaja koondamist, puudutab see neis riikides siiski ainult ettevõtteid, kus on 20 või rohkem töötajat. Üksnes Prantsusmaal ja Itaalias haarab kollektiivse koondamise mõiste ka vähem kui 20 töötajaga ettevõtteid (vastavalt üle 10 ja üle 15 töötajaga ettevõtteid).

Tabel 1. Kollektiivse koondamise mõiste ja etteteatamistähtaeg Eestis

§ 89¹. Töölepingute kollektiivne lõpetamine

Töölepingute kollektiivseks lõpetamiseks loetakse tööandja algatusel töölepingute lõpetamist, millega lõpetatakse töölepingud juriidilise isiku lõpetamise, füüsilisest isikust tööandja töö lõppemise, tööandja pankroti väljakuulutamise või töötajate koondamise tõttu 30 päeva jooksul, kui tööleping lõpetatakse vähemalt:

1. 5 töötajaga tööandja juures, kes annab tööd kuni 19 töötajale;
2. 10 töötajaga tööandja juures, kes annab tööd 20–99 töötajale;
3. 10%-ga töötajatest tööandja juures, kes annab tööd 100–299 töötajale;
4. 30 töötajaga tööandja juures, kes annab tööd vähemalt 300 töötajale.

§ 87. Töötajatele töölepingu lõpetamisest etteteatamine ja põhjendamine

Töötajate koondamisel on tööandja kohustatud töötajale töölepingu lõpetamisest ette teatama:

1. töötajale, kellel on pidevat tööstaaži selle tööandja juures alla viie aasta – mitte vähem kui 2 kuud;
2. töötajale, kellel on pidevat tööstaaži selle tööandja juures viis kuni kümme aastat – mitte vähem kui 3 kuud;
3. töötajale, kellel on pidevat tööstaaži selle tööandja juures üle kümne aasta – mitte vähem kui 4 kuud.

ALLIKAD: Töölepingu seadus, Võrk et al 2005.

Kollektiivset koondamist tuleks vaadata kui terviklikku protsessi. Üldiselt võib kollektiivse koondamise protsessis eristada järgmisi etappe:

- töötajate esindajate/ametiühingute/töönõukogude informeerimine;
- asjasse puutuva valitsusasutuse informeerimine või sellelt loa taotlemine;
- koondatavatele töötajatele etteteatamise periood;
- teatud töötajate erikaitse koondamise eest või prioriteetsusreeglid tööle jäämisel (näiteks viimases järjekorras koondatakse pikema staažiga inimesed, keelatud on pensionieelses vanuses töötajate koondamine vm);

- kavandatud koondamiste mõju leevendamine ja abi tööle tagasisaamisel;
- koondamishüvitise maksmine.

Seadusest kadunud õigus

Kuigi kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides sisaldab kollektiivse koondamise protsess samasuguseid direktiividega ette antud elemente, on riikide lähenemisviisid kollektiivsetele koondamistele erinevad. On riike, kus kollektiivseid koondamisi käsitletakse kui majandustsüklilist tulenevat objektiivset paratamatust. Sellisel juhul on tööandjal õigus otsustada kollektiivse koondamise vajalikkuse üle ning koondatute abistamine uue töö leidmisel on avaliku sektori ülesanne. Kuigi ka neis riikides on tööandjal kohustus informeerida kavandatavatest koondamistest kas tööhõivetalitusi või muid valitsusasutusi, ei ole viimastel protsessi suhtes vetoõigust ning teavitamise eesmärk on koondatavate töötajate varajane abistamine uue töö leidmisel või ümberõppe korraldamisel. Sellised riigid on näiteks Belgia, Suurbritannia ja Norra.

Teisalt on riike, kus kollektiivset koondamist vaadatakse kui tööandja ebaõnnestumist ning põhivastutus tagajärgede eest lasub tööandjal. Sellisel juhul sõlmitakse tööandja ja töötajate esindajate vahel sotsiaalplaan, mille alusel koondatavatele töötajatele tagatakse sissetulekugarantiid, osutatakse abi uue töö leidmisel ja korraldatakse ümberõpet. Mitmes riigis on sotsiaalplaanil väljatöötamisel oluline roll töönoogudel ja/või ametiühingutel. Näitena võib tuua Saksamaad, Luksemburgi ja Lirimaa.

Kolmandaks on riike, kus vastutus kollektiivse koondamise eest jaguneb tööandja ja töötajate esindajate ning avaliku sektori vahel. Sellesse rühma kuuluvad riigid, kus on tugevad ametiühingud ning töösuhteid reguleeritakse eelkõige kollektiivlepingutega (Austria, Soome, Rootsi, Taani). Nendes riikides pakub koondatuile abi avalik sektor ja täiendavat abi antakse kollektiivlepingus sätestatu järgi.

Eestit otseselt eeltoodud rühmadesse liigitada ei saa. Kollektiivseks koondamiseks tuleb tööandjal taotleda Tööinspektsiooni luba, esitada see hüvitise taotlemisel Töötukassale ning teavitada koondamisest kohalikku tööhõiveametit. Lisaks on tööandjal töölepingu seaduse kohaselt kohustus informeerida töötajate esindajaid ning konsulteerida neid muu hulgas küsimustes, kuidas toetada vabanevate töötajate töötähtsusi ning ümber- ja täiendusõpet. Praktikas jääb Tööinspektsiooni roll suures osas formaalseks, sest tööinspektoritel pole võimalik kontrollida, kas kollektiivne koondamine on ettevõttes majanduslikult põhjendatud. Tööhõiveametite informeerimise kohustuse jätab tööandjad sageli täitmata ning kuna tööinspektsiooni ja tööhõiveametite vaheline infovahetus kollektiivsete koondamiste kohta puudub, ei ole tööhõiveametitel sageli infot enne, kui koondatud tulevad ennast töötuna arvele võtma.

Seega on Eestis kollektiivsete koondamiste menetlus keskendunud kahele passiivsele funktsioonile: töölepingute lõpetamise õiguslikkuse kontroll (Tööinspektsioon) ja hüvitiste maksmine (Töötukassa). Koondatavate töötajate varajast abistamist uue töö leidmisel ei ole rakendatud. Informatsioon kavandatavate kollektiivsete koondamiste kohta jõuab tööhõivetalitusteni mõnigi kord koondamisprotsessi hilises faasis või alles pärast

koondamist. Eri osapooled teevad harva süstemaatilist koostööd koondatavate/koondatute taashõivamiseks. Erandina on mõne suure infrastruktuuriettevõtte suurkoondamiste puhul koostatud sotsiaalplane või –programme, mille alusel makstakse koondatud töötajale toetust, korraldatakse ümberõpet või pakutakse töövahendusteenuseid. Kehtiva tööturuteenuse seaduse kohaselt on töölepingu lõpetamise kohta teate saanud töötajal õigus saada tööhõiveametist tööturuteenuseid (teavitamine tööturu olukorrast ja tööturukoolituse võimalustest, töövahendus, tööturukoolitus ja kutsenõustamine), kuid 1. jaanuaril 2006 jõustuva uue tööturuteenuste ja –toetuste seaduse kohaselt ei ole töölepingu lõpetamise kohta teate saanud töötajail enam õigust tööturukoolitusele.

Nagu eelnevalt mainitud, sõltub kollektiivsele koondamisele reageerimine eelkõige sellest, missugune on riigi tööpoliitika. Järgnevalt on kolme riigi näite põhjal kirjeldatud kollektiivse koondamise protsessi ning koondatuile pakutavaid teenuseid. Suurbritannias lasub põhivastutus kollektiivse koondamise tagajärgede eest avalikul sektoril, Saksamaal vastutab töandja ning Rootsis on vastutus jagatud.

Brittide kiirreageerimisteenus

Suurbritannias pakutakse 2002. aasta aprillist aktiivse tööpoliitika osana kollektiivselt koondatuile nn kiirreageerimisteenust (*Rapid Response Service*, RRS), mida peetakse Euroopa Liidu riikide hulgas üheks paremaks praktikaks kollektiivsetele koondamistele reageerimisel (Mutual Learning...). Järgnev ülevaade nimetatud teenuse kohta põhineb Steve Johnsoni koostatud analüüsil (Johnson 2003).

Kiirreageerimisteenust pakuvad riigi tööhõiveametid (*Jobcentre Plus*) ning igas regioon on olemas nn kiirreageerimisteenuse kohalik juht (*Regional Manager*), kes kutsub kokku kohalikud partnerid, et koostöös teenust pakkuda. Kohalikul tasandil on partneriteks regionaalarengu agentuur (*Regional Development Agency*), kvalifikatsiooni ja oskuste nõukoda (*Learning and Skills Council*), töandjate ja töövõtjate esindusorganisatsioonid, kohalikud omavalitsused jt. Koostöös partneritega hinnatakse koondamise mõju regioonile ja töötatakse välja sobivaimad teenused iga kindla juhu korral nii koondatuile, töandjail kui ka kohalikule tööturule. Üldjuhul on koondatud isikutel õigus teenusele 12 nädalat enne ja 12 nädalat pärast koondamist, kuid pakutavast abist sõltuvalt võib see kesta kuni 12 kuud.

Kiirreageerimisteenus koosneb kõigepealt teenustest, mida pakutakse kõigile tööotsijale, kuid mida kollektiivselt koondatud töötajail ja koondamise läbi viinud töandjail on õigus saada varem ja intensiivsemalt, teiseks just antud koondamisjuhu puhuks kokku pandud teenustest. Lisame, et Suurbritannias tekib töötul õigus saada tööturuteenuseid üldjuhul pärast kuuendat või kaheteistkümnendat töötuskuud, kuid kollektiivselt koondatuile pakutakse neid varem.

Täpne teenustepakett pannakse kokku eraldi iga koondamisjuhu puhul, kuid üldjuhul sisaldab see järgmisi teenuseid:

- nõustamisteenus koondamist läbiviivale ettevõtjale;

- koondatavatele töötajatele info jagamine ja nõustamine;
- oskuste ja koolitusvajaduse analüüs sõltumatute ekspertide poolt;
- varane juurdepääs tööhõiveameti poolt pakutavatele teenustele;
- ümberõppeprogrammid;
- stardiabiprogramm;
- tööpakkumise vastuvõtmisega kaasnevate ühekordsete kulude tasumine;
- spetsiaalselt kohaliku tööandja vajadustele kohandatud koolitus kohalikul tööturul tööjõu töölevõtmisel.

Sellise teenuse pakkumisega võib kaasneda probleem, et teenuse pakkumine võib osutuda ebaausaks subsiidiumiks raskustes olevaile tööandjale ning vastutus lükkub tööandjalt riigile. Selle vältimiseks rakendatakse põhimõtet, et teenust pakutakse ainult juhul, kui suuremahulise kollektiivse koondamisega ja majandusstruktuuri muutusega kaasneb selgelt turutõrge.

Suurbritannia kogemuse ülekandmisel Eestisse tuleb arvestada, et väljatöötatav teenus ei tohi tekitada ebaausat konkurentsi ega veeretada vastutust tööandjalt täielikult riigile. Peale selle tuleb silmas pidada, et erinevalt Suurbritanniast on Eestis kehtivate seaduste kohaselt võimalik saada tööturuteenuseid töötuseperioodi algul.

Sotsiaalplaanid Saksamaal

Saksamaal sätestab seadus järgmised koondamiste alused: ettevõtte või selle osa sulgemine või tegevuse oluline vähenemine, ettevõtte asukoha muutus, ühinemine, eraldumine, organisatsioonilised muutused või töömeetodite muutus. Tööandja peab osapoolte huvide lepitamiseks püüdma tööõukoguga ümberkorralduste suhtes kokkulepet saavutada.

Kui kokkuleppele ei jõuta, on võimalik sekkuda. Üks selline on lepituskogu moodustamine, mis koosneb võrdsest arvust tööandja, tööõukogu ja kolmanda, sõltumatu osapoolte esindajaist. Lepituskogu soovitusel ei ole tööandjale kohustuslikud, s.t tööõukogu ei saa takistada tööandjal ümberkorraldusi tegemast. Samas ei saa ümberkorraldusi teha enne, kui lepituskogus kokkulepe saavutatakse või läbirääkimised läbikukkunuks tunnistatakse.

Tööandja peab tööõukoguga sõlmima sotsiaalplaani (*Sozialplan*), et vähendada ümberkorralduste majanduslikku ja sotsiaalset mõju asjassepuutuvatele töötajatele. Kui tööandja ja tööõukogu jäävad sotsiaalplaani suhtes eri arvamusele, võib lepituskogu esitada omapoolse sotsiaalplaani, mis on tööandjale kohustuslik.

Kolmepoolne koostöö Rootsis

Rootsis on tööandja kohustatud informeerima ametiühingut probleemist ja tööandja tegevuskavast. Samuti peab tööandja viie või enama töötaja koondamise kavatsuse korral kohe teavitama maakonna tööhõiveametit (*Länsarbetsnämnden*), et tööbürood (alluvad maakondlikele tööhõiveameteile) saaksid võimalikult vara asuda koondatavaile uusi töökohti otsima. Tööbüroodel (*arbetsförmedlingen*) on töövahenduse kõrval koondatavate abistamiseks ka teisi võimalusi: kutseõpe ja koolitus, ettevõtluse stardiabi,

ettevalmistuskursused täiendusõppeks jm. Tööstööd on koondamisega seotud tööandjate ja töötajatega otsekontaktis. Suurem osa tööandjaist töötab koos ametiühingu ja tööstöörooga välja tegevuskava koondatavate töötajate abistamiseks.

Näiteks Ericssoni 1999. aasta suurkoondamise puhul (koondati 587 töötajat) pakkus ettevõtte, ametiühingute ja tööstööroo koostatud tegevuskava koondatud töötajale kolme võimalust: tähtajalise töölepinguga ajutist tööd üheks aastaks tööstööroo vahendusel, eelpensioni 58-aastastele ja vanematele või koondamist koos 6 kuu töötasu suuruse koondamishüvitisega. Suurim osa töötajast (429) valis tähtajalise töölepingu, 58 siirdus eelpensionile ning 100 leidis suhteliselt kiiresti uue püsiva tööstöö Ericssoni teistes ettevõtetes või mujal.

Rootsis on kollektiivsete koondamiste reguleerimisel oluline roll kollektiivlepingu (nn ümberkohanemislepingud – *adjustment agreements/omställningsavtal*), millega on hõlmatud suur osa erasektori valgekraedest ja valitsussektori teenistujast ning mis tagavad neile omamoodi kindlustuse – koondamisjärgse rahalise toetuse, abi ümberkohanemiseks tööturul ja uue tööstöö leidmiseks.

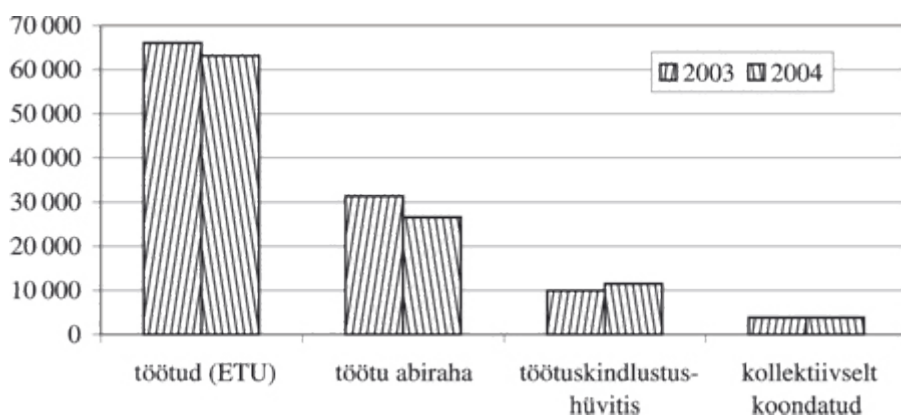
Näiteks erasektori valgekraedest on enamik hõlmatud kollektiivlepinguga, mille raames saadakse abi eraldi nõukojast (*Trygghetsrådet/ The Council for Redundancy Support and Advice – Restart*), mis loodi 1974. aastal tööstööandjate ja ametiühingute vahel sõlmitud kollektiivlepinguga. Nüüdseks on kollektiivlepinguga ühinenud 32 000 ettevõtet, kus töötab kokku 700 000 töötajat (90% valgekraed). Nõukoja tegevust finantseeritakse kindlustusmaksetest (0,3% ettevõtete palgafondist).

Restart on täiendav abi riigi tööstööhoivesüsteemi pakutavatele teenustele, tegeldes nii tööstööandjate kui ka töötajatega. Nõustajad aitavad tööstööandjal ja ametiühingu esindajail analüüsida, kas tegemist on ajutiste või püsivate raskustega. Koondamist teostavale ettevõtjale pakutakse nõustamisteenuseid (kollektiivse koondamise läbiviimiseks vajalikud tingimused, suhtlemine töötajatega), samuti on fondil andmebaas vabadest tööstööajatest ettevõtetele, kes otsivad lisatööstööjõudu. Kohe pärast koondamisteate saamist saab iga tööstööaja personaalse nõustaja, kes aitab kaardistada tööstööaja oskusi ja huve ning uurib, kuidas neid sobitada tööstööturu vajadustega. Peale nõustamise ja info pakutakse koondatuile koolitust ja täiendavat toetust juhul, kui koondatu jääb tööstötuks.

Täiendava toetuse saamise tingimus on, et tööstööaja on vähemalt 40-aastane ning tal on vähemalt viieaastane pidev tööstööaast sama tööstööandja juures. Peale erasektori valgekraede on säärsed kollektiivlepingud ka valitsussektori tööstööajail, kellele pakutakse eelkirjeldatu sarnast abi. Valitsussektori tööstööajad saavad abi asjakohasest fondist (*Trygghetsstiftelsen / Job Security Foundation for Governmental Employees*). Sinikraesid ühendav kollektiivleping näeb ette kollektiivse koondamise kindlustust (*avgångsbidrag*, AGB). Kollektiivse koondamise puhul saavad sinikraed kokkulepitud määra kohaselt kollektiivse koondamise kindlustushüvitist. Seega pakutakse Rootsis kollektiivselt koondatuile abi riigi tööstööhoivesüsteemi vahendusel ning täiendavalt eri sektorites sõlmitud kollektiivlepingute kaudu.

Eestis kogub andmeid kollektiivselt koondatute kohta 2003. aastast Töötukassa, varasemate aastate kohta võrdlusandmed puuduvad. Seetõttu tugineb järgnev analüüs 2003. ja 2004. aasta andmeile. Kuna Tööturuameti registrist pole endiselt võimalik saada andmeid registreeritud töötute sotsiaaldemograafiliste tunnuste ja tööturuteenustes osalemise kohta, mis võimaldaks analüüsida tööturuteenuste tulemuslikkust, ning registrite riskasutus ei olnud käesoleva uuringu raames võimalik, jäi ka meie analüüs mõnevõrra poolikuks. Et välja töötada teatud kindlale sihtrühmale sobiv teenus, oleks muu hulgas vaja analüüsida, kui palju kollektiivselt koondatuid jäi hiljem töötuks, missuguseid tööturuteenuseid neile pakuti ning milliseks kujunes nende hilisem käekäik tööturul. Teisisõnu tähendab see, et vajalik on nii Töötukassa, Tööturuameti ja Äriregistri kui ka Maksuameti (või Sotsiaalkindlustusameti) andmete süvaanalüüs.

Joonis 1. Töötud ja töötushüvitiste saajad 2003. ja 2004. aastal



Kõige enam on koondamisi (nii absoluutselt kui ka suhteliselt hõivest) töötlevas tööstuses – 2003. ja 2004. aastal kokku ligi 4400 inimest. Avalik-õiguslikest asutustest ja riigiasutustest koondati ca 1150 ning sihtasutustest ja mittetulundusühinguist 137 inimest. Tüüpiline kollektiivne koondamine on tingitud töömahu vähenemisest või töö ümberkorraldamisest. Kuigi suurima osa, ligi poole kollektiivse koondamise juhtumitest moodustavad väikesed koondamised (5–14 töötajat), tuleb kollektiivselt koondatute üldarvust enamik siiski keskmise suurusega koondamistest (20–100 koondatut).

Koondatute seas domineerivad 40–60-aastased naised. Kollektiivse koondamise hüvitise saajate vanusestruktuuris on hõivatute vanusestruktuuriq võrreldes tunduvalt rohkem naisi

ja üle 55-aastasi. Ka töötü abiraha ja töötuskindlustushüvitiste saajatega võrreldes on kollektiivse koondamise hüvitise saajate seas enam vanemaealisi. Vanemaealiste suhteliselt suur osakaal kollektiivse koondamise hüvitise saajate seas võib olla tingitud mitmest asjaolust:

- kollektiivsed koondamised toimuvad ettevõtetes, kus on enam hõivatud vanemaealised;
- tööandja suunav käitumine, seetõttu koondatakse väiksema töövõimega inimesi, kes on sagedamini vanemaealised;
- töövõtja aktsepteeriv käitumine: ollakse nõus koondamisega, sest saadakse suhteliselt suur hüvitis ning siirdutakse nagunii pensionile või ollakse juba pensionil;
- institutsionaalne raamistik, mis võimaldab koondada inimesi, kes on vanemad kui 65 eluaastat (töölepingu seaduse § 86 ja § 108).

Kui oleks teada koondatavate ettevõtete töötajaskonna sooline ja vanuseline struktuur, saaks hinnata, kas ettevõttest koondatakse enam vanemaealisi ja naisi või on koondavad ettevõtted iseenesest niisugused, kus on rohkem hõivatud vanemaealised ja naised. Olemasolevate andmete põhjal ei ole võimalik sügavamat analüüsi teha, eristamaks eespool toodud tegurite tähtsust koondamisprotsessis.

Kes on kõige rohkem löögi all?

Kõige rohkem on koondatute seas inimesi, kes on töötanud antud tööandja juures 1–2 aastat. Ligi kolmandik koondatuist on töötanud antud tööandja juures üle 10 aasta ja ligi viiendik üle 20 aasta. Kollektiivse koondamise hüvitiste saajaid on kõige rohkem Tallinnas ja Ida-Virumaal, sest seal on ka hõivatuid enam ning nendes piirkondades asuvad suured ettevõtted. Võrreldes hõivatute arvuga samas piirkonnas, on kollektiivse koondamise hüvitise saajaid kõige rohkem Ida-Virumaal.

Kollektiivselt koondatute üldiseloomustuse kõrval tuleb vaadata, kui palju neist jääb töötuks ning kui pikaks kujuneb nende töötuseperiood. 2003. ja 2004. aastal registreerus kollektiivselt koondatuist töötuna ning sai töötuskindlustushüvitist ligi 50% ning ca 14% sai lisaks hiljem veel ka töötü abiraha (vt tabel 2). Pensionieelses eas inimestest sai töötuskindlustushüvitist üle poole (57%).

Tabel 2. Koondamishüvitise saajate jaotus teiste hüvitiste saamise lõikes

	Töötus-kindlustushüvitis		Töötuskindlustus-hüvitis (koondamishüvitise otsuse kuupäev 01.01.2003– 30.06.2004)*		Töötü abiraha*		Sealhulgas töötü abiraha peale töötus-kindlustus-hüvitise *	
	arv	osakaal	arv	osakaal	arv	osakaal	arv	osakaal

Said hüvitist	3782	49%	2976	50%	858	14%	858	29%
Ei saanud hüvitist	3891	51%	3021	50%	5139	86%	2118	71%
Kokku	7673	100%	5997	100%	5997	100%	2976	100%

**Leitud tingimusel, et kollektiivse koondamise hüvitist maksti enne 30. juunit 2004, sest töötu abiraha informatsioon oli teada ainult 2003. ja 2004. aasta kohta. 2004. aasta II poolaastal koondatud inimeste kohta ei ole meil töötu abiraha saamise kohta võimalik midagi öelda, kui nad said alguses pool aastat töötuskindlustushüvitist.*

ALLIKAD: Tööturuameti ja Töötukassa isikuandmed, PRAXIS-e arvutused.

Kollektiivse koondamise järel suurendavad töötuks jäämise tõenäosust enam järgmised tegurid: vanus 45–54 aastat, elukoht Lõuna-Eestis, suure koondamislaine tulemusena koondamine suurest ettevõttest (vt tabel 3, teine veerg). Väiksem tõenäosus pärast koondamist töötuks jääda on noortel, samuti väiksest koondamislainest väikse töötajate arvuga asutusest, riigiasutusest või muust mittetulundusasutusest koondatuil. Töötuskindlustushüvitise saamise tõenäosust suurendab see, kui koondamise põhjuseks oli töömahu vähenemine või tootmisprotsessi ümberkorraldamine, ja vähendab, kui töölepingud lõpetati tööandja tegevuse lõpetamise tõttu. Eri majandusharudes koondamislainete lõikes töötuskindlustushüvitise saajate osatähtsus varieerub, kuid et valimid on sel juhul mõne haru puhul väga väikesed, ei saa harudevahelisel võrdlemisel teha üldistusi.

Töötuse kestust pikendavad omakorda kõrgem vanus, elukoht Lõuna-Eestis või Virumaal, koondamine suure töötajaskonnaga asutusest, koondamine avaliku sektori asutusest. Analüüs näitab ka, et suurte koondamislainete puhul on rohkem võimalusi, et töötuskindlustuse hüvitise saamine lõpeb. See viitab asjaolule, et ilmselt võtab sama tööandja või uus omanik mõne aja möödudes osa inimesi tööle tagasi. Viimase hüpoteesi kontrollimine on edaspidi oluline selgitamaks, kas tööturg on küllalt paindlik ja inimesed lähevad mujale tööle või on nad siiski sunnitud ootama, kuni nende endise ettevõtte majandamisraskused mööduvad.

Tabel 3. Sotsiaaldemograafiliste ja töökoha karakteristikute osamõjud töötuskindlustushüvitise saamisele ehk töötuks jäämisele pärast kollektiivse koondamise hüvitise määramist statistiliste mudelite abil

Tegur	Mõju tõenäosusele jääda töötuks	Mõju töötuse kestusele eeldusel, et inimene on töötu
Sugu	Ei ole olulist mõju.	Mehed saavad hüvitist veidi kauem.

Vanus	Noortel madal, vanematel kõrgem. Kõige suurem tõenäosus vanuses 45–54. Kõige väiksem tõenäosus vanuses 15–24.	Mida vanemad inimesed, seda kauem saavad töötuskindlustushüvitist. Kõige vähem saavad 15–24-aastased. Kõige kauem saavad vanuses 55 – pensioniiga.
Maakond	Suurem tõenäosus Põlvamaal, Viljandimaal, Võrumaal, Valgamaal. Väiksem tõenäosus Lääne-Virumaal, Tallinnas, Saaremaal.	Kõige kauem saavad Ida-Virumaal, Põlvamaal, Valgamaal, Lääne-Virumaal. Kõige vähem saavad Järvamaal.
Staaž	Mida suurem staaž, seda väiksem tõenäosus.	Üle 10-aastase staažiga saavad kauem kui kuni 5-aastase staažiga.
Eelmine töötasu	Ülespoole kumer efekt: suurema tõenäosusega saavad töötuskindlustushüvitist 4000–6000-kroonise töötasuga inimesed; väiksema tõenäosusega alla 2000 krooni ja üle 8000-kroonise töötasuga inimesed.	Alanev efekt: mida kõrgem sissetulek, seda lühemat aega saab töötuskindlustushüvitist.
Koondamislaine suurus	Mida suurem koondamislaine, seda suurem tõenäosus.	Väga suurte koondamislainete puhul (üle 50 töötaja) lühem kestus.
Asutuse töötajate arv	Ei oma statistiliselt olulist mõju.	Üle 100 töötajaga ettevõttest koondatu töötuskindlustuse saamise periood pikem.
Asutuse tüüp	Suurem tõenäosus ettevõtetel. Väiksem tõenäosus avaliku sektori asutustel, MTÜ-del ja SA-del.	Suurem kestus avaliku sektori asutustest koondatuil.
Kollektiivse koondamise põhjus	Suurem tõenäosus juhul, kui leiab aset tootmise ümberkorraldamine või töömahu vähenemine.	Statistiliselt olulist seost ei ole.

Kokkuvõttes on Eestis kollektiivse koondamise mõiste Euroopa Liidu miinimumnõuetega ning teiste liikmesriikide praktikaga võrreldes üks laiemaid, hõlmates ka väikesemahulisi koondamisi alla 20 töötajaga ettevõtetes. Kuna kollektiivne koondamine on Eesti töösuhete regulatsioonis üsna uus mõiste, on ka praktika selles osas alles kujunemas. Siiani on avaliku sektori roll kollektiivsetele koondamistele reageerimisel olnud üsna tagasihoidlik ning keskendunud peamiselt töölepingute lõpetamise õiguslikkuse kontrollile ja hüvitiste maksmisele. Ei aidata koondatud töötajail varakult uut tööd leida ega tehta süstemaatilist koostööd avaliku sektori institutsioonide, töötajate ja tööandjate vahel. Erandina on mõne suure koondamise puhul koostatud sotsiaalplane, mõnes kollektiivlepingus on ette nähtud abinõusid koondatavate töötajate koolituseks. Seega on tähtis senisest ladusam osapooltevaheline koostöö ning kollektiivsetele koondamistele suunatud tööturuteenuse väljaarendamine.

2003. ja 2004. aastal aset leidnud koondamisjuhtude analüüs näitab, et töötute ja töötushüvitiste saajatega võrreldes on kollektiivselt koondatud suhteliselt vähe ning nad on tööturu jaoks sobivamate isikuomaduste ja tööoskustega. Kollektiivselt koondatuist jääb töötuks ligikaudu pool, ligi 11% neist saab pärast töötuskindlustushüvitise maksmise lõppemist edasi töötu abiraha. Selleks et analüüsida kollektiivselt koondatute edasist käekäiku tööturul ning neile osutatud tööturuteenuste tulemuslikkust, oleks vaja täiendavaid andmeid Maksuametist, Sotsiaalkindlustusametist ja Tööturuametist.

Kasutatud kirjandus

European Industrial Relations Observatory (EIRO). – <http://www.eiro.eurofound.eu.int/thematicfeature6.html>

ILO (2002). Early Warning System. The case of Austria. – Good Practices in Labour Administration. – <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/la/gp/austria.htm>

Johnson, S. (2003). Jobcentre Plus Rapid Response Service. Discussion paper. – <http://www.peerreview-employment.org/pdf/uk03/indexpUK03.pdf>

Kiviall, J. Lauri Leppiku intervjuu. Kevad 2005.

Leetmaa, R., Leppik, L., Liimal, P. (2004). Töötuskindlustus – teooriast ja praktikast. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

Leetmaa, R., Võrk, A. (2004). Do Post-Soviets Behave According to Search Models? Econometric Analyses of the Incentive Effects in the Estonian Unemployment Insurance System on Unemployment Duration. Mimeo.

Leetmaa, R., Võrk, A., Eamets, R., Sõstra, K. (2003). Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüs Eestis. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

Mutual Learning Programme of the European Employment Strategy. – <http://www.mutual-learning-employment.net/>

O'Leary, C., Nesporova, A., Samorodov, A. (2001). Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Economies. Geneva: ILO.

Proos, M. Lauri Leppiku intervjuu. Kevad 2005.

Siitan, P. Lauri Leppiku intervjuu. Kevad 2005.

TRR Trygghetsrådet. – http://www.trr.se/templates/TrrPage_2655.asp

Võrk, A., Leppik, L., Leetmaa, R. (2005). Kollektiivsete koondamiste andmete ja praktika analüüs. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. – http://www.praxis.ee/data/Kol_koondamised_14092005.pdf

Eesti üldhariduse finantsreformi vajalikkus ja probleemid¹

Ele Reiljan (RiTo 12), Tartu Ülikooli turunduse õppetooli hoidja, vanemteadur

Janno Reiljan (RiTo 10), Tartu Ülikooli välismajanduse professor

Ühtse riikliku üldhariduse arengukava teostamiseks ja kohalike omavalitsuste riskide vähendamiseks tuleks Riigikogu tasandil seadustada üldhariduse rahastamise põhimõtted, mille kohaselt õpilase pearaha investeerimiskomponendi kasv seotakse nominaalse majanduskasvuga.

Üldhariduse rahastamine ei ole diskussiooniobjekt üksnes Eestis, selle üle arutletakse kogu maailmas. Teadlased on andnud finantseerimissüsteemide efektiivsuse (nt Aaronson 1999, Nechyba 2003) ja koolide finantseerimise jätkusuutlikkuse suurendamiseks (Downes 1992, Murray *et al*/1998) erinevaid soovitusi. Lastele hariduse andmise kaudu mõjutavad koolid suuresti ühiskonna majanduslikku, sotsiaalset, kultuurilist ja regionaalset arengut. Kooli olemasolu ja kvaliteet mõjutab perede töö- ja elukoha valikut ning paikkonna kinnisvara väärtust. Ühiskondlike seoste ja mõjude keerulise kompleksi tõttu ei saa ega tohi hariduse rahastamise alternatiivseid variante hinnata üksnes hariduse kättesaadavuse ja kvaliteedi aspektist, arvestada tuleb koolivõrgu ühiskondlikku kasulikkust tervikuna.

Artikli eesmärk on anda hinnang kavandatud üldhariduse rahastamise reformile. Hinnatakse uue, üldharidusse tehtavate investeeringute rahastamise süsteemi olemust ja selle rakendamisega seotud probleeme ning uut üldhariduskoolide õppekulude rahastamise süsteemi ja rakendamise võimalikke tagajärgi.

Artikkel baseerub haridus- ja teadusministeeriumi infol üldhariduskoolidele õpilaste arvu järgi õppekuludeks eraldatud raha (nn pearaha) kohta aastail 2000–2005 ja riiklike investeeringute programmi (RIP) raames ning kohalike omavalitsuste poolt üldhariduskoolidele eraldatud investeeringute andmeil aastate 1996–2004 kohta.

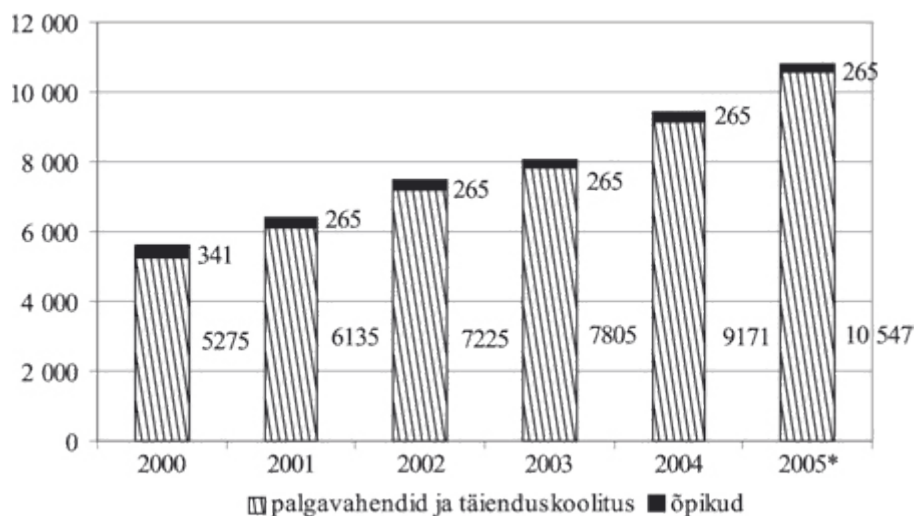
Üldhariduse rahastamine

Munitsipaalkoolide pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu, täienduskoolituse ja õpikute soetamisega seotud kulude rahastamisel kehtib Eestis 1994. aastast pearahasüsteem (Vabariigi Valitsuse määrus ... 2000). Õpilase pearaha suurusest ja üldhariduskoolidele riigieelarvest eraldatud rahasummast reformieelseil aastail annab ülevaate joonis 1. Joonisel esitatud andmed näitavad, et aastate jooksul on õpikute tarbeks eraldatud summa jäänud samaks ning moodustab üksnes kaks protsenti õpilase pearahast (2000. aastal moodustas kuus protsenti). Samal ajal on palgaks ja täienduskoolituseks mõeldud rahasumma kahekordistunud. See on tervitatav, kuid tuleb arvestada, et võrreldakse keskmisi, omavalitsusüksuste ja koolide lõikes on areng erinev.

Riigieelarvest hariduskuludeks eraldatavate summade jaotamisel kohaliku omavalitsuse üksuste vahel on 1994. aastast alates aluseks olnud omavalitsusüksuse õpilaste arv ja personalikulu jaotamise koefitsiendid. 2000. aastast kehtiva süsteemi kohaselt on

omavalitsused jaotatud õpilaste arvu järgi kaheksasse koefitsiendirühma: alates 0, 89-st linnadele õpilaste arvuga üle 5000 kuni 1,5-ni valdadele, kus õpilaste arv on alla 120. Püskilude tõttu on väikese õpilaste arvuga omavalitsustes hariduskulu õpilase kohta suurem. Lisaks arvestatakse eriõpetust vajavate õpilastega seotud suuremaid kulutusi. Hariduskulude reservfondi (moodustab keskmiselt kolm protsenti maakonna linnadele ja valdadele eraldatud hariduskulude summast) vahendeist kaetakse kohalike omavalitsuste koolivõrgu korrastamise ja piirkonnale vajalike koolide säilitamise ning muud aasta jooksul ilmnenud õppekorralduslikud kulud.

Joonis 1. Munitsipaal- ja eraüldhariduskoolide õpilase arvestuslik pearaha aastail 2000–2005* (krooni)



ALLIKAS: Haridus- ja teadusministeeriumi planeerimisosakond 2005.

2005. aastal kaotati riiklike investeeringute programmi haridusinvesteeringud kohalikele omavalitsustele, riigieelarvest jagati üldhariduskoolidele investeeringuiks määratud 240 miljonit krooni õpilaste arvu ja pearaha koefitsientide alusel omavalitsustele nn pearaha investeerimiskomponendina. Investeerimiskomponendi suuruseks õpilase kohta tuli 1270 krooni, mille kasutamisel ei ole kohalikul omavalitsusel piiranguid, s.t seda raha võib kasutada ka muuks otstarbeks.

Reservfondist ja nn investeerimiskomponendist hoolimata ei arvesta eeltoodud süsteem adekvaatselt kohalike omavalitsusüksuste asustuse iseärasusi ja sellest tulenevaid piirkonnale vajalike väikekoolide erivajadusi. Vastuolulises seisus on omavalitsusüksused, mille territooriumil asub asustuse iseärasustest tingitult mitu kooli. Hariduskuludeks eraldatud raha tõhusamaks kasutamiseks tuleks õpilased koondada ühte kooli, see tähendab aga õpilaste kooliteele kuluva aja pikenemist ja kulude suurenemist. Kooli likvideerimisega hääbub tavaliselt ka asula, enamasti ei saa seda asustuspoliitika seisukohast soovitavaks lugeda. Keskvalitsus jätab seega asustuspoliitika ja kulud suuremas osas kohalike omavalitsuste kanda.

Tabel 1. Haridusinvesteeringute tase ja dünaamika Eestis aastail 1996–2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
SKT (mln kr)	5596 6,7	6832 7,6	7834 1,2	8163 9,7	9271 7,1	10433 7,7	11686 9,0	12583 2,1	13914 9,9
sh haridus (mln kr)	2502, 3	3008, 4	3541, 6	4115, 6	4326, 9	4762, 6	5347, 0	5786, 1	6367, 0
Hariduse osakaal SKT-s (%)	4,5	4,4	4,5	5,0	4,7	4,6	4,6	4,6	4,6
Kapitali kogumahutus põhivarasse (mln kr)	1453 7,7	1898 4,3	2336 5,6	2023 8,6	2376 9,4	28134 ,3	33554 ,7	35749 ,7	39386 ,7
Kapitali kogumahutuse osakaal SKT-s (%)	26,0	27,8	29,8	24,8	25,6	27,0	28,7	28,4	28,3
Haridusinvesteeringud kokku riigieelarvest (mln kr)	148,7	179,0	259,5	339,6	268,8	265,0	322,6	404,6	1213, 6
sh üldhariduse investeeringud (mln kr)	55,1	58,7	125,9	226,2	158,9	159,4	173,4	239,4	933,9
Üldhariduse osa kogu riigieelarve haridus-investeeringute st (%)	37,0	32,8	48,5	66,6	59,1	60,2	53,8	59,2	76,9
Haridus-investeeringud kohalike omavalitsuste omavahendites t (mln kr)	93,2	68,2	159,9	88,5	89,9	194,7	272,6	421,4	...

Haridusinvesteeringud kokku – riigieelarve ja kohalikud omavalitsused (mln kr)	241,9	247,2	419,4	428,1	358,7	459,7	595,2	826,0	...
Üldhariduse investeeringud kokku – riigieelarve ja kohalikud omavalitsused (mln kr)	148,3	126,9	285,8	314,7	248,8	354,1	446,0	660,8	...
Üldhariduse osa kogu haridusinvesteeringute s (%)	61,3	51,3	68,1	73,5	69,4	77,0	74,9	80,0	...
Kohalike omavalitsuste osa üldhariduse investeeringute s (%)	62,8	53,7	55,7	28,1	36,1	55,0	61,1	63,8	...
Hariduse osa kapitali kogumahutuse s (%)	1,7	1,3	1,8	2,1	1,5	1,6	1,8	2,3	...
Üldhariduse osa kapitali kogumahutuse s (%)	1,0	0,7	1,2	1,6	1,0	1,3	1,3	1,8	...

ALLIKAS: Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakond 2005.

Üldhariduskoolide toimimiseks vajalike jooksvate õppekulude katmisele lisaks tuleb teha investeeringuid õpikeskkonna kulumi katteks ja uuendamiseks (vt tabel 1). Avaliku sektori eelarveist haridusinvesteeringuiks suunatud summade puhul võib tuua välja järgmised seaduspärasused:

- üldhariduse osatähtsus riigieelarvelistes investeeringueraldistes kogu haridusele on suurenenud 1996.–1997. aasta kolmandikult 2000. aastate algul 60%-le (2004. aastal koguni üle 75%);
- üldhariduse osatähtsus kogu haridusele suunatud investeeringueraldistes on suurenenud 1996. aasta 61%-lt (1997. aastal koguni 51%) 2003. aastal 80%-le ;
- suurem osa (keskeltläbi 54–64%) üldharidusele suunatud investeeringueraldistest tuleb kohalike omavalitsuste eelarvest, kriisiaastail 1999–2000 langes kohalike omavalitsuste osatähtsus üldhariduse investeeringueraldistes kolmandiku tasemele;
- hariduse osatähtsus kapitali kogumahutustes kõigub aastate lõikes (1,3%–st kuni 2,3%–ni), see annab tunnistust riigi pikaajalise haridusinvesteeringute kava puudumisest;
- hariduse osatähtsus kapitali kogumahutustes moodustab keskeltläbi ainult kolmandiku hariduse osatähtsusest SKT loomisel, mis annab tunnistust hariduse arenguvajaduste mittemõistmisest ja alarahastatusest.

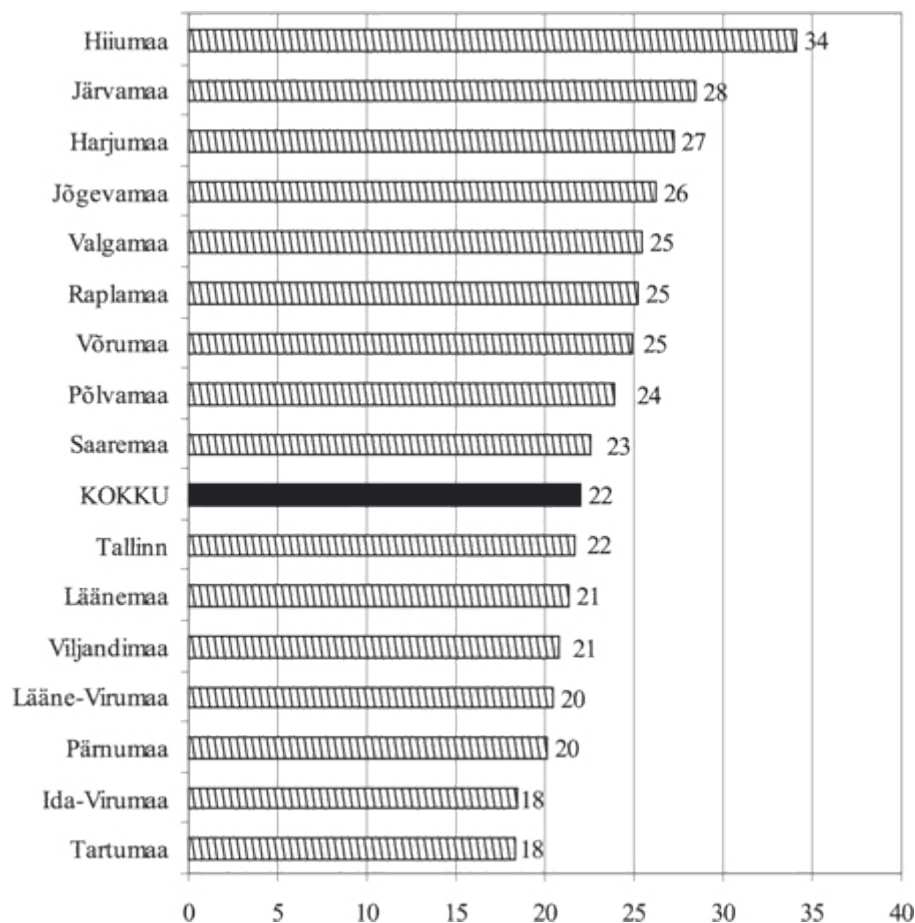
Tehtud investeeringute kohta puudub statistika

Eestis puudub statistika tehtud investeeringute kohta, avaliku sektori eelarvetest võib leida andmeid üksnes investeeringuiks suunatud eraldiste kohta. Näiteks 2004. aastal suurenesid haridusinvesteeringuiks suunatud eraldised enam kui 800 miljonit krooni, sealhulgas üldhariduse investeeringud peaaegu 700 miljonit. Tavaliselt eraldatakse vahendid haridusele riigi- ja kohalike omavalitsuste eelarvest aasta algul ning need kulutatakse aasta jooksul. 2001. aasta suvel asutati Riigi Kinnisvara AS, et vabastada riigiasutused, sealhulgas koolid, nende kasutatavate ruumide haldamisprobleemidest. 2004. aasta detsembris eraldati riigi lisaelarvest Riigi Kinnisvara AS-ile aktsiakapitali laiendamiseks sihtotstarbeliselt üldhariduskoolide investeeringuiks 600 miljonit krooni. Statistika näitab hariduskulude järsku tõusu. Tegelikult need vahendid 2004. aastal haridusse ei jõudnud ja ka 2005. aastal suudab Riigi Kinnisvara AS neist hinnanguliselt rakendada vähem kui 200 miljonit krooni.

Haridusinvesteeringute jaotuspõhimõtted ebaselged

Haridusinvesteeringud jaotuvad erinevalt ka regiooniti (joonis 2). Jooniselt on näha, et kohaliku omavalitsuse eelarve kaudu tehti aastail 1996–2003 Hiiumaal õpilase kohta haridusinvesteeringuid 34 000 krooni, Tartumaal ja Ida-Virumaal aga ligikaudu kaks korda vähem – 18 000 krooni. Eesti statistikast andmeid erisusi esile kutsuvate tegurite väljaselgitamiseks ei leia. Tulemusi ei saa selgitada ka kohalike omavalitsuste tulubaaside erinevustega, sest keskmisest madalamaid investeeringuid on teinud nii suhteliselt rikkad omavalitsused (Tallinn) kui ka vaesemad (Ida-Virumaa). Võib-olla on olnud Tallinnal ning suuremate keskustega Tartu- ja Pärnumaal teistega võrreldes paremad võimalused riiklikke finantseerimisvõimalusi kasutada ning seetõttu on vajadus kohalike omavalitsuste investeeringute järele olnud tagasihoidlikum. Neid aspekte on vaja tulevikus kindlasti põhjalikult detailse statistika alusel uurida, sest koolidele ja omavalitsusüksustele tehtavate haridusfinantseeringute võrdsuse printsiibi tagamiseks tuleb arvestada ka varasemate investeeringute suurust ja allikaid.

Joonis 2. Kohaliku omavalitsuse eelarve kaudu tehtud haridusinvesteeringud õpilase kohta Eestis maakonniti aastail 1996–2003 (tuhat krooni)



ALLIKAS: Autorite arvutused rahandusministeeriumi 2005. a andmete alusel.

Nappide ja ebastabiilsete riigieelarveliste haridusinvesteeringute jaotuspõhimõtted on olnud ebaselged ja juhuslikest teguritest mõjutatud, investeeringute tõhusust on vähendanud ka nende killustatus. Alustatud uusehitiste rajamine on jäänud seetõttu venima või isegi seisma, renoveerimisprojektid pole olnud kompleksed. Kohalike omavalitsuste võimet ja soovi koolidesse investeerida on siiani märgatavalt vähendanud lootus tasuta riiklikule investeeringule. Seetõttu on sadakonna nüüdisaegse õpikeskkonnaga kooli kõrval mitu korda enam ebatervislike ja ebaesteetiliste õpitingimustega koole. Koolihooned on kulunud viimaseil aastakümneil uuendamisest kiiremini, seetõttu halveneb õpikeskkond praeguse investeeringutaseme juures enamikus koolides. 2004. aasta erakorraline suurem investeeringueraldus ei muuda esialgu hariduse materiaalse baasi üldist olukorda.

Reformi üks eesmärke õpikeskkonna kiire nüüdisajastamine

Eesti üldhariduse rahastamissüsteemis 2005. ja 2006. aastaks kavandatud muudatuste üks eesmärke on õpikeskkonna kiire nüüdisajastamine kõigis riiklikus koolivõrgu arengukavas jätkusuutlikuks tunnistatud koolides. Reformi lähtepunktina arvatakse üldhariduskoolide regionaalselt tasakaalustatud koolivõrgu koosseisu ainult jätkusuutlikud koolid (Vabariigi

Valitsuse korraldus ... 2004). Siiani pole aga selged koolide jätkusuutlikkuse ja koolivõrgu regionaalse tasakaalustatuse hindamise kriteeriumid ega nende omavahelise seostamise põhimõtted.

Kool on sageli tähtsaim regionaalse arengu tasakaalustamise vahend. Seetõttu tuleb töös hoida ka paljud väikeasulatele elujõudu andvad väikekoolid. Kooli sulgemise järel lahkuvad suurematesse keskustesse õpetajate kõrval lastega pered, kellele on väga tähtis elukohale lähedase kooli olemasolu. Elanike lahkumine vähendab nõudlust kohaliku ettevõtluse järele ning tööjõu lahkumine nõrgestab tööjõudu kaotavas piirkonnas ettevõtlust.

Samal ajal tuleb haridusele eraldatavate piiratud ressursside jaotamisel arvestada õpetuse kvaliteedi kindlustamist. Kindla pikaajalise arenguta väikekooli on kvalifitseeritud õpetajaid raskem leida kui suurte keskuste koolidesse. Piirkondlike ebamugavuste kompenseerimiseks tuleks väikekoolide õpetajaile pakkuda lisatasu. Riigieelarveliste eraldiste puhul seda aspekti ei arvestata ning regionaalarengu vajadustest tulenevad lisakulud peab katma kooliomanikust kohalik omavalitsus. Piirkondlikult halvemates tingimustes koolide omanikud saavad tavaliselt keskmisest väiksemat tulu, mis piirab tunduvalt nende võimalusi. Koolide regionaalne paigutamine on seni olnud suuresti ainult kohalike omavalitsuste huvi ja vastutuse küsimus ning seetõttu algab haridusinvesteeringute rahastamise reform sisuliselt koolivõrgu regionaalselt tasakaalustatud arengukavata. Haridusinvesteeringute suunamise aluseks olev koolivõrgu arengukava puudub, seetõttu on tõenäoline, et investeeringud jõuavad ainult tugevatesse omavalitsustesse ning koolivõrgu regionaalne tasakaalustamatus suureneb veelgi.

2004. aasta lisaelarve seadusega suunas Riigikogu 2003. aasta riigieelarve ülejäägist 600 miljonit krooni stabiliseerimisreservi asemel Riigi Kinnisvara AS-i põhikapitali laiendamiseks, seadustades sihtotstarbeks üldhariduskoolide investeeringute programmi käivitamise. Vana koolihoone renoveerimisest või uue ehitamisest huvitatud kohalik omavalitsus peab sõlmima Riigi Kinnisvara AS-iga lepingu: Riigi Kinnisvara AS kohustub kokkulepitud mahus koolimaja renoveerimist (ehitust) rahastama ja teostama; kohalik omavalitsus võtab endale kohustuse investeeritud summa koos intressidega kokkulepitud aja jooksul (kuni 36 aastat) Riigi Kinnisvara AS-ile tagasi maksta. Koolihoonetele seatakse Riigi Kinnisvara AS-i kasuks hoonestusõigus, mis muudab need seni, kuni kohalik omavalitsus on oma tagasimakse kohustuse täitnud, Riigi Kinnisvara AS-i omandiks ja seega pangalaenu võtmisel tagatiskõlblikuks. Riigi Kinnisvara AS kohustub programmi edasiseks arenguks enda omandisse saadud koolihoonete tagatisel laenama pankadest üle miljardi krooni. Finantsvõimenduse kasutamine võimaldab Riigi Kinnisvara AS-il investeerida üldhariduskoolidesse kolme aasta jooksul ligikaudu 1,8 miljardit krooni. Selline investeeringute maht ületaks ligikaudu kolmekordselt senise riiklike haridusinvesteeringute aastamahtu. Programm toimib kõigi omavalitsuste jaoks ühetaolistel alustel (Koolide divisjoni ... 2005).

Üldhariduskoolide renoveerimise programmi tuleb hinnata positiivse muutusena Eesti riigi arenguvajadusi arvestava investeerimispoliitika suunas. Üldhariduskoolide kiire renoveerimise nimel loobutakse seni riikliku infrastruktuuri investeeringuid takistanud

valitsussektori eelarve nulldefitsiidi põhimõtte rangest järgimisest. Riigi asemel kaasab kooliinvesteeringuteks vajaliku laenuraha Riigi Kinnisvara AS. Madala maksukoormuse tõttu ei jätku Eestis riikliku infrastruktuuri renoveerimiseks jooksvate eelarvetulude vahendeist, seni on tegemata vajalikud investeeringud haridusse, teadusse ja arendustegevusse, tervishoidu, tee-ehitusse, päästeteenistusse ja muudesse valdkondadesse. Üldhariduses võeti koolihoonete renoveerimise programmiga suund investeeringute defitsiidi likvideerimisele. Selle programmi õnnestumine võib näidata teed teiste valdkondade arendamiseks.

Suureneb omavalitsuste vastutus

Uus kord suurendab omavalitsuste vastutust koolide renoveerimise kavandamisel ja investeeringu rahastamisel. Eesmärk on vältida ebaotstarbekaid kooliinvesteeringuid. Seni "kingitusena" saadud riiklike investeeringute programmi vahendid jätsid kohalikule omavalitsusele ainult saaja ja nõudja rolli. Sageli polnud kohalik omavalitsus pädev suuremahulisi renoveerimis- ja ehitustöid kavandama ning juhtima. Edaspidi tegelevad projektidesse laenuraha kaasamise ja renoveerimistööde korraldamisega Riigi Kinnisvara AS-i spetsialistid. Mastaabisääst peaks võimaldama kulude kokkuhoidu nii projekteerimisel, ehitusmaterjalide hulgitegemisel kui ka ehitustööde logistilisel teenindamisel ja teostamisel. Kohalik omavalitsus peab aga kooli omanikuna investeeritud summade Riigi Kinnisvara AS-ile tagasimaksmise kohustuse pikaajalise lepingu alusel enda kanda võtma. Sellistel tingimustel ei taotle kohalikud omavalitsused tõenäoliselt perspektiivituid ja ülemäära suuri investeeringuid.

Kohalike omavalitsuste tulubaasi seni investeeringuiks vajalikku raha ei eraldatud. Vajaduse korral võtsid kohalikud omavalitsused pangast laenu, see tähendas aga valitsussektori eelarve defitsiiti viimist. Riigi Kinnisvara AS-i suhtes võetud kohustuste katteks eraldatakse riigieelarvest kohaliku omavalitsuse eelarvesse õpilaste pearaha koosseisus teatud summa, nn investeerimiskomponent. Renoveerimine või uusehitus vähendab tunduvalt kohalikkude eelarvet koormavaid koolimaja ekspluateerimise kulusid, mida tuleb samuti käsitleda Riigi Kinnisvara AS-i suhtes võetud kohustuste katteallikana. Kuna riigieelarvest on kohalikule omavalitsusele eraldatud kooliinvesteeringuga seotud kulutuste katteallikad, siis ei saa neid kohustusi Euroopa Liidu nn Maastrichti kriteeriumide kohaselt arvestada avaliku sektori eelarvetasakaalu hindamisel, sest riigieelarvest eraldatud vahendite puhul on seda juba tehtud. Nii kohalik omavalitsus kui ka Riigi Kinnisvara AS kujutavad endast riiklike kooliinvesteeringute programmi operaatoreid, mis turutingimustele parimal viisil reageerides tagavad riigi vahendite säästliku kasutamise. Stiimuliks on seejuures asjaolu, et sääst jääb omavalitsuse ja Riigi Kinnisvara AS-ikäsutusse.

Investeerimiskomponendist ei piisa

Tähelepanu tuleb juhtida programmiga seotud riskidele. Kooli(de) kiirest renoveerimisest huvitatud kohalik omavalitsus peab võtma enda kanda riski seoses mitmekümne aasta jooksul tehtavate poliitiliste otsustega tulevase riigieelarvelise õpilase pearaha investeerimiskomponendi suuruse kohta. Praegusest investeerimiskomponendist õpilaste pearaha koosseisus kooliinvesteeringutega seotud kohustuste katteks enamiku koolide

puhul ei piisa ka koos koolimaja eksploateerimise kulu oodatava kokkuhoiuga. Igal aastal riigieelarvest kooliinvesteeringuiks eraldatav 240 miljonit võimaldaks Riigi Kinnisvara AS-i poolt praegu pakutava 2,9%-lise intressimäära juures (Euribor + 0,7%) katta 20-aastase tagasimakseperioodi korral 2,7 miljardi krooni mahus investeeringuid. Üldhariduskoolidele vajalike investeeringute mahuks on hinnatud ligikaudu 6 miljardit krooni, seega võimaldaks pearaha investeerimiskomponent praegusel nominaaltasemel katta vähem kui poole vajalikust investeeringute mahust. Selleks et saavutada vajalik investeeringute maht, peaks investeerimiskomponendiks eraldatav summa igal aastal kasvama SKT nominaalkasvuga võrdses tempos. Eeldades, et keskmine nominaalne kasvutempo on viis protsenti (kolm protsenti reaalkasvu + kaks protsenti inflatsiooni), võimaldaksid investeerimiskomponendiks eraldatavad summad katta kohalikel omavalitsustel 20-aastase perioodi puhul ligikaudu 4,5 miljardi krooni ulatuses kooliinvesteeringuga seotud kohustusi. Võttes arvesse ka eksploateerimiskulutustest tekkivat säästu, võiks kohustuste riigieelarvest eraldatavad kattevahendid hinnata piisavaks.

Kuid tegemist on keskmistest lähtuva arvutusega. Väiksema õpilaste arvuga koolis on investeeringuvajadus õpilase kohta märgatavalt suurem kui suurema õpilaste arvuga koolis. Olukorda halvendab ka asjaolu, et investeerimiskomponent eraldatakse ühtlaselt nii kohe investeeringuid vajavate kui ka hiljuti renoveeritud koolide õpilaste pearaha koosseisus. Hiljuti riigieelarve vahendeist renoveeritud kooli(de)ga omavalitsus saab investeerimiskomponendina laekuvat raha kasutada muuks otstarbeks, teistes omavalitsustes ei kata investeerimiskomponent esialgu kolmandikkugi vajalikust aastamaksust. See hinnang ei arvesta ka kohalike omavalitsuste tulubaasi erinevusi. Suurema tuluga omavalitsustel aitab investeerimiskomponent koolid tõepoolest kiiresti renoveerida, vaesematel omavalitsustel tekivad tõenäoliselt raskused.

Seadustada üldhariduse rahastamise põhimõtted

Ühtse riikliku üldhariduse arengukava teostamiseks ja kohalike omavalitsuste riskide vähendamiseks oleks vaja, et kõik peamised poliitilised jõud seadustaksid konsensuslikult Riigikogu tasemel üldhariduse rahastamise põhimõtted, mille kohaselt õpilase pearaha investeerimiskomponendi kasv seotakse nominaalse majanduskasvuga. Tuleb välja töötada nõrgemate omavalitsuste toetamise programm, mille raames kohaliku omavalitsuse finantsvõimekust kajastavaist objektiivseist kriteeriumidest lähtudes rahastatakse mingi osa kooliinvesteeringust mitte Riigi Kinnisvara AS-i poolt, vaid subsiidiumina riigieelarvest.

Eeltoodud skeem realiseerub üksnes järgmistel eeldustel:

1. Riigi Kinnisvara AS ei taotle kooliinvesteeringuult kasumit;
2. kooliinvesteeringu pakkumist ei seota kohalikule omavalitsusele täiendavate kohustustega;
3. kooliinvesteeringuga seotud kohustusi ei arvestata omavalitsuse laenukoormuse limiidi täitmise hindamisel.

Mainitud tingimusi täitmata pole mõtet Riigi Kinnisvara AS-ile raha eraldada, sest enamiku omavalitsuste võimalus programmiga ühineda sõltub nende tingimuste täitmisest.

Paraku taotlevad kooliinvesteeringute programmi käivitavad poliitilised jõud eri eesmärgi ja püüavad seetõttu rakendada erinevaid arengustsenaariume. Seetõttu pole üldmainitud eeldusi loodud ja kooliinvesteeringute programm on takerdunud. Kõigepealt võttis riigi raamatupidamise toimekond vastu otsuse, et kooliinvesteeringuga võetud pikaajaline kohustus (nn kapitalirent) Riigi Kinnisvara AS-i ees peab mahtuma kohaliku omavalitsuse laenukoormuse limiitide piiresse, mille kohaselt kumulatiivne laenukoormus ei tohi ületada 75% ja aastane laenude tagasimaksmise kohustus 15% aastaeelarve mahust. Sellega muutus kooliinvesteeringute programm paljudele omavalitsustele kättesaamatuks.

Kohalikele omavalitsustele pakutakse võimalust sõlmida Riigi Kinnisvara AS-iga peale investeerimislepingu ka teenusteleping, mis muudaks kapitalirendi formaalselt kasutusrendiks. Kasutusrendiga seotud kohustused omavalitsuse laenukoormust ei suurendavat. Riigi Kinnisvara AS lisas nullkasumiga investeerimiskomponendile 20%-lise kasumimarginaaliga teenustelepingu, millele lisandub veel 18% käibemaksu. Kooliinvesteeringust huvitatud omavalitsuse kohustus Riigi Kinnisvara AS-i ees kasvas seetõttu kapitalirendiga võrreldes keskmiselt kahekordseks. Kohalike omavalitsuste investeerimiskohustuste ja riigieelarvest eraldatava õpilase pearaha vahetuse üldtoodud arvutused näitavad, et neid on võimalik tasakaalu viia ainult sellega, et investeeringust tulenev koolimaja eksploateerimiskulu sääst jääb kohalikele omavalitsustele. Kandes eksploateerimiskulude säästu kasutusrendi lepingu vahendusel Riigi Kinnisvara AS-ile ja suurendades samal ajal omavalitsuste kulusid, muudeti kooliinvesteeringute programm enamikule omavalitsustele üle jõu käivaks.

Kooliinvesteeringute programmiga ühinevad omavalitsused peavad arvestama ka seda, et nende võetud riske suurendab Riigi Kinnisvara AS-i poolt võetavate pangalaenu intressimäära arengutendentside määramatus. Praegune intressimäära aluseks olev Euribor võib edaspidi tõusta, mis suurendab kohe kohalike omavalitsuste rahalisi kohustusi ja riigieelarvest eraldatavad investeerimiskomponendi summad ei ole nende katmisel piisavad.

Koolide õpikeskkonnad ja omavalitsuste finantsvõimalused erinevad

Eeltoodust tulenevalt tuleb kavandatud Eesti haridusinvesteeringute rahastamise reformi peamiseks puuduseks lugeda asjaolu, et õpilase pearaha investeerimiskomponendi arvutamisel ei võeta arvesse koolide õpikeskkonna ja omavalitsuste finantsvõimaluste erinevat lähtetaset. Viimasel aastakümnel riiklike investeeringute programmi vahenditega ülesehitatud või renoveeritud koolihoonetega omavalitsustele eraldatakse õpilase pearaha investeerimiskomponent võrdsel alusel nende omavalitsustega, kes ei ole riiklike investeeringuid saanud. Esimesed saavad investeerimiskomponendi arvel tõsta õpetajate palka või suurendada muid eraldi õppetöö kvaliteedi parandamiseks, teistel tuleb koolimaja renoveerimiseks õppetööle suunata eraldi viimase võimaluseni kokku hoida. Reformi tulemusena on koolid haridusteenuse pakkujana endiselt ebavõrdses konkurentsitingimustes, mis ei ajenda koolikollektiive tõhusamaid võimalusi otsima. Riigi ühtse hariduspoliitika asemel tuleb igas kohalikus omavalitsuses välja töötada oma hariduspoliitika. See rikub nii õpilaste kui ka õpetajate võrdse kohtlemise põhimõtet ning mõjutab pikema aja jooksul negatiivselt üldhariduse kui terviku arengut.

Siiani tegid jõukad omavalitsused oma koolid korda omavahendite ja laenude abil, nõrgemad taotlesid selleks riiklike investeeringute programmi vahendeid. Uue süsteemi kohaselt riigi investeeringud nõrgematele omavalitsustele esialgu puuduvad ja nad ei suuda täita ka Riigi Kinnisvara AS-i pakutavaid investeerimistingimusi. Ellu viidav reform võib täiendavate investeerimisvahendite eraldamisest hoolimata üldhariduse koolivõrgu regionaalse tasakaalustamise asemel senisest enam tasakaalust välja viia.

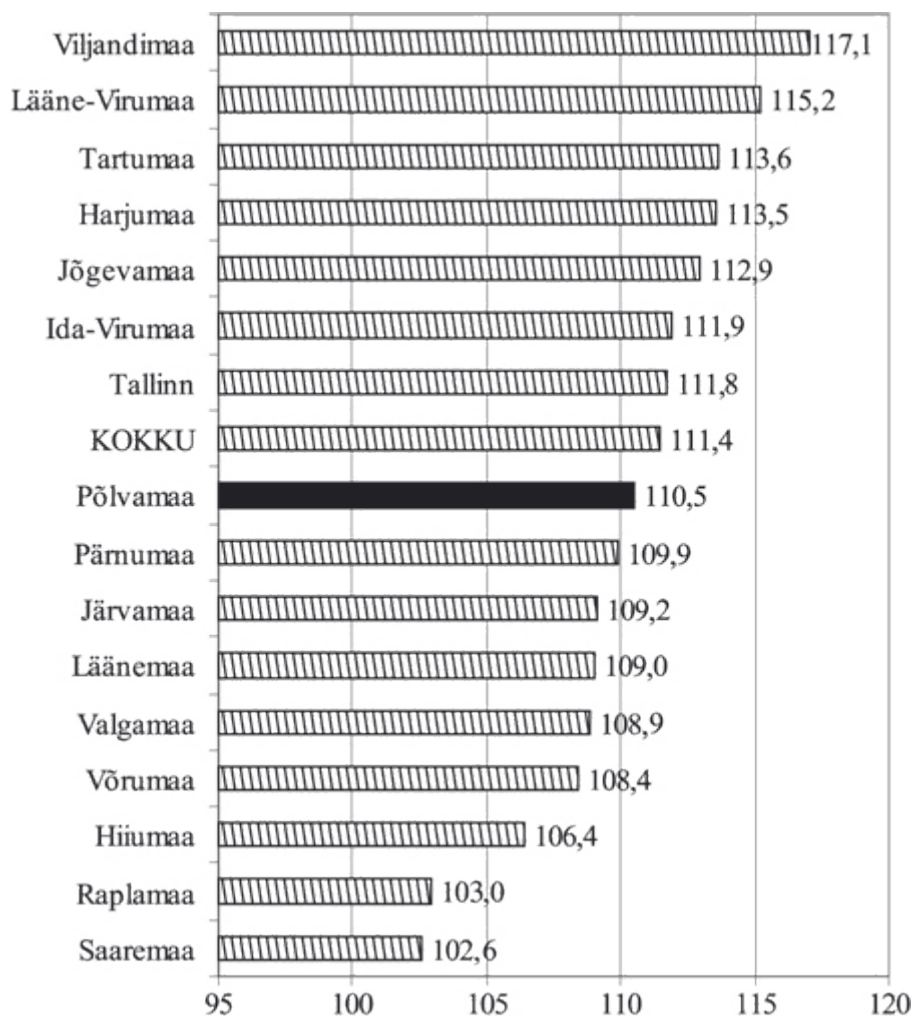
Õppekulude rahastamise reformikava

Koolide jooksvate õppekulude rahastamise uue korra kohaselt kaovad kohaliku omavalitsusüksuse õpilaste arvu kajastavad pearaha ümberarvutamise koefitsiendid. Kõigi õpilaste pearaha on võrdse suurusega. Väikekoolide vajaduste arvestamiseks minnakse üle klasside arvust lähtuvalt kooli rahastamise mudelile. Regionaalselt vajalikuks tunnistatud kooli puhul arvestatakse, et õpetaja peab klassis ettenähtud õppetöö läbi viima nii suure kui ka väikese õpilaste arvu korral. Sellest lähtuvalt arvestatakse alataäidetud klassidega koolile iga klassi täitumuse normist puudu oleva õpilase eest nn baasraha, mis moodustab 75% õpilase pearahast.

Õppekulude katteks eraldatava pearaha arvutamise uue skeemi juures on positiivseks omaduseks üleminek seniselt omavalitsuskeskselt skeemilt koolikesksele. Seni olid mitme piirkonnale vajaliku väikekooliga kohalikud omavalitsused halvemas seisus nende omavalitsustega võrreldes, kus kõik lapsed käivad ühes keskasula koolis. Pea- ja baasraha kombinatsiooni abil püütakse leida kõikidele koolidele ühtne õppekulude rahastamise mudel, mis arvestab koolide erinevusi õpilaste arvu ja vajalike klassikomplektide osas (Seletuskiri pearahamudeli ... 2005).

Uuele rahastamisskeemile ülemineku mõju illustreerib joonis 3, mis toob välja riigi poolt eri maakondade koolidele tehtavate rahaeraldiste muutumise 2006. aastal 2005. aastaga võrreldes. Riigi poolt maakondadele pakutava haridusraha proportsioone muudetakse, see tähendab hariduse rahastamise regionaalse poliitika muutumist. Muudatus vajab sisulist selgitamist ja põhjendamist. Üldhariduskoolide rahastamise reformi regionaalne mõju võib osutuda põhjendatuks, kui objektiivsete näitajate alusel selgub, et seni oli näiteks Saare ja Rapla maakonna koolide olukord parem kui Viljandi ja Lääne-Viru maakonna koolidel. Paraku pole sellelaadset infot kogutud ega analüüsitud.

Joonis 3. Hariduskulude oodatav kasv (%) Eesti maakondades 2005. ja 2006. aastal



ALLIKAS: Rahandusministeerium 2005.

Üldhariduskoolide rahastamise uue mudeli radikaalne erinevus ilmneb selle mõjude väljatoomisel kohalike omavalitsusüksuste lõikes: keskmise rahastamise 11,3% juurdekasvu tingimustes kasvab enam kui kümnes koolis õppekuludeks eraldatud raha hulk rohkem kui 40%, samal ajal kui ligikaudu 40 koolis õppekulude rahastamine 2006. aastal 2005. aastaga võrreldes väheneb. Tabel 2 illustreerib reformi tulemusi kahe maakonna – Ida-Viru ja Saare – koolide rahastamise muudatuste äärmuslike näidetega. Saare maakonna Muhu ja Leisi koolis ning Ida-Virumaa lisaku koolis väheneb tunduvalt õpilase kohta tehtavate eraldiste maht, moodustades praegusest vähem kui 90%. Samal ajal suurenevad eraldised märkimisväärselt Narva-Jõesuus ja Pihlas.

Nii järsud muudatused vajavad sisulist põhjendust. Isegi kui need on põhjendatud, peaks üleminek uuele korrale toimuma sujuvalt: näiteks kolme aasta jooksul külmutatakse koolide eelarve, kus uus mudel näeb ette rahastamise vähendamist, keskmist ületavast eelarve juurdekasvust saavad koolid kätte esimesel aastal ühe kolmandiku, teisel kaks kolmandikku ja kolmandal kogu summa. Uue mudeli kiire rakendamine tekitaks kahaneva eelarvega koolides raskesti lahendatavaid probleeme, järsu eelarvekasvuga koolides võib aga väheneda

raha kasutamise tõhusus. Mõlemad äärmused on ebasoovitavad. Üleminekuperioodiks vajalike stsenaariumide kujundamisel võiks arvestada näiteks 1994. ja 1995. aastal USA-s üldhariduse finantseerimise korra muutmisel saadud kogemust (Wassmer, Fisher 1996).

Tabel 2. Äärmusliku õpiraha muutumisega kohalikud omavalitsused, võrreldes 2006. aastal uue mudeli alusel rahastamist vana mudeli alusel rahastamisega 2005. aastal

Hariduskulud	Koefit-sient	Riigi eraldised haridusele 2005	Õpilaste arv kokku 2005	Õpilaste arv kokku 2006	Riigi eraldised haridusele 2006	Kasv (%) 2005–2006	Kasv õpilase kohta (%) 2005–2006
Ida-Virumaa		243 742	20 440	19 794	272 759	111,9	115,6
Jõhvi linn	0,90	18 843	1 476	1 471	21 155	112,3	112,7
Narva-Jõesuu linn	1,00	2 908	228	214	4 153	142,8	152,1
Avinurme	1,20	4 675	312	312	4 271	91,4	91,7
Iisaku	1,30	4 018	249	254	3 666	91,2	89,4
Illaku	1,50	1 736	95	95	2 081	119,9	119,9
Lüganuse	1,20	3 848	265	267	3 762	97,8	97,0
Maidla	1,50	1 797	97	96	2 327	129,5	130,8
Tori	1,20	4 682	296	294	4 219	90,1	90,7
Vaivara	1,50	1 664	91	78	0 072	124,5	145,3
Saaremaa		76 221	5 649	5 238	78 188	102,6	109,7
Kuressaare linn	0,90	37 598	3 274	3 088	39 734	105,7	112,0
Leisi	1,20	4 846	333	327	4 194	86,5	88,1
Muhu	1,30	3 262	207	188	2 562	78,5	86,5
Mustjala	1,50	1 392	76	70	1 736	124,7	135,4
Pihtla	1,50	1 924	106	89	2 265	117,7	140,2
Põide	1,50	1 634	89	86	2 059	126,0	130,4
Salme	1,50	2 800	164	164	2 723	97,2	97,2

Torgu	1,50	899	47	35	792	88,1	118,3
Kõik kokku		2 333 844	186 737	180 682	2 600 569	111,4	115,2

ALLIKAS: Autorite arvutused haridus- ja teadusministeeriumi planeerimisosakonna 2005. a andmete alusel.

Õpilaste ja klassikomplektide arvu kõrval jäävad muud koolide kuluerinevusi põhjustavad tingimused (nt hoonete ekspluatatsioonikulude erinevused) arvestamata. Seega võib regionaalse tasakaalustatuse seisukohast vajaliku kooli rahastamine osutuda mittejätksuutlikuks. Eelkõige on ebaselge koolide riigieelarvelise rahastamise edasine areng, sest rahastamise kriteeriume ei ole määratud ei makroökonomiliselt ega kooli tasandil. Teiseks soovib keskvalitsus igal aastal vastuvõetava riigieelarve seadusega panna omavalitsustele õpilase pearaha normatiivse kaasrahastamise kohustuse. Siin on aga lahendamata kaks probleemi:

1. formaaljuriidiliselt keelab Eesti põhiseadus keskvalitsusel sekkuda omavalitsuste pädevusvaldkonda – piirata omavalitsuste otsustusõigust oma eelarvevahendite kasutamisel;
2. majanduslikult võib investeerimislaenu tagasimaksmise ja õppekulude kaasrahastamise kohustuse samaaegne võtmine enamikule kohalikele omavalitsustele käia üle jõu. Et õpilase pearaha kaasrahastamine oleks kohustuslik ja investeerimiskohustuse võtmine vabatahtlik, tuleks nõrgematel omavalitsustel loobuda õpikeskkonna nüüdisajastamiseks Riigi Kinnisvara AS-i pakutavaist investeeringuist. See tähendaks aga reformi eesmärgile vastupidist arengut.

Üldhariduse õppekulude rahastamisel võivad probleemid veelgi suurened, kui kohalikele omavalitsustele pannakse kohustus dubleerivalt kaasrahastada nende territooriumil asuvaid teeninduspiirkonnata riigi- ja erakoole. Riigi- või erakooli kaasrahastamise kohustus peaks omavalitsusel tekkima ainult siis, kui see on loodud koolivõrgu regionaalse tasakaalustatuse seisukohast olulisse kohta ja omavalitsus määrab sellele oma territooriumist teeninduspiirkonna.

Kokkuvõtteks

Eesti üldhariduskoolide finantsilise jätkusuutlikkuse tagamine nõuab süsteemi parendamist. 2005. ja 2006. aastaks kavandatud reformi eesmärk on kooli õpikeskkonna investeeringute ja õppekulude rahastamist suurendada ning süsteemi korrastada (uue ja vana süsteemi võrdlemiseks vt tabel 3). Seejuures kerkib hulk probleeme, mis takistavad reformi teostamist, suurendavad tulevikuriske ja muudavad mitu muudatust üldse küsitavaks.

Tabel 3. Üldhariduse finantseerimise süsteemide võrdlus

	Vana süsteem	Uus süsteem
Hariduskulude jaotamise alus	omavalitsusüksuse õpilaste arv ja personalikulu jaotamise koefitsient; arvestatakse omavalitsuse õpilaste arvu ja eriõpetuse vajadusi	koefitsiendid puuduvad, pearaha on võrdse suurusega; arvestatakse klasside arvu, alataitumus kompenseeritakse baasrahaga
Piirkondlikult oluliste koolide säilitamine	kaetakse hariduskulude reservfondist	
Haridusinvesteeringute allikas	riiklike investeeringute programm, kohalike omavalitsuste eelarved	Riigi Kinnisvara AS
Haridusinvesteeringute taotlemine	jaotuspõhimõtted ebaselged, juhuslike tegurite suur mõju, killustatus	jaotuspõhimõtted selged, kuid Riigi Kinnisvara AS-i teenustasude ja Raamatupidamise Toimkonna nõuete tõttu paljudele kättesaamatu
Haridusinvesteeringuteks mõeldud eraldised kohalike omavalitsuste eelarvesse	puudusid	pearaha investeerimiskomponent
Omavalitsuste vastutus	riiklike investeeringute programmi tingimustes tagasihoidlik, suur ebaefektiivsuse võimalus	Riigi Kinnisvara AS-iga sõlmitud lepingu tingimustes vastutab omavalitsus investeeringu otstarbekuse ja efektiivsuse eest

ALLIKAS: Autorite koostatud.

Haridusinvesteeringute rahastamisel soovib keskvalitsus ühelt poolt esineda Riigi Kinnisvara AS-i vahendusel pikaajalise laenuressursi pakkujana, teisalt eraldatakse riigieelarvest kohalikele omavalitsustele vajalike investeeringute katteallikaks õpilase pearaha koosseisus nn investeerimiskomponent. Kohalik omavalitsus peaks sõlmima investeeringu rahastamiseks Riigi Kinnisvara AS-ga pikaajalise laenulepingu. Probleemiks on riigieelarvelise investeerimiskomponendi pikaajalise arengutrendi määramatus. Praegu katab investeerimiskomponent kesktlbi kolmandiku investeeringute rahastamisega tekkivatest kohustustest. Tarvis on seadustada investeerimiskomponendi kasvutempo pikaajaline

üksühene vastavus SKT kasvutempole, et koos investeeringute tagajärjel tekkiva koolimaja eksploateerimiskulu säästuga katta tekkivad pikaajalised kohustused.

Kooliinvesteeringute programmi realiseerimiseks tuleb luua eeldused (nt Riigi Kinnisvara AS-i nullkasum, investeeringuga seotud kohustusi ei arvestata omavalitsuse laenupiirangute täitmise hindamisel, investeeringuid ei seota kohalikule omavalitsusele täiendavate kohustustega). Need on aga loomata ja kooliinvesteeringute programmi täitmine takerdunud.

Jooksvate õppekulude kohaliku omavalitsuse õpilaste arvul baseeruvalt rahastamismudelilt kavandati reformi käigus üle minna klasside täitumust arvestavale koolipõhisele rahastamismudelile. Põhimõtteliselt on uus lähenemisviis adekvaatsem, sest arvestab kohalike omavalitsuste erinevusi regionaalselt vajalike koolide arvu seisukohalt. Samal ajal on rahastamise muudatused liiga suured ja erinevad nii koolide kui ka maakondade lõikes. Muudatuste põhjendatust tuleks põhjalikult analüüsida ja nendega kohanemiseks kehtestada mitmeaastane üleminekuperiood.

Tabelis 4 tuuakse välja Eesti üldhariduse finantseerimise uue süsteemi peamised eelised ja puudused. Uus süsteem võimaldab likvideerida mitu eelmise süsteemi kitsaskohta, nagu haridusinvesteeringute taotlemise põhimõtete ebaselgus ja omavalitsusüksuse suurusest tulenev koefitsientide määramise süsteem. Samal ajal on uuel süsteemil puudusi, mis tulenevad suurel määral sellest, et arvestamata jäetakse nii seni tehtud investeeringute maht ja sellest lähtuvad investeeringute vajaduse erinevused kui ka kohalike omavalitsuste tulubaaside erinevused.

Tabel 4. Uue üldhariduse finantseerimise süsteemi positiivsed ja negatiivsed aspektid

Positiivne	Negatiivne
– Riigi Kinnisvara AS-i kaudu on võimalik saavutada mastaabisäästu; – Riigi Kinnisvara AS-il on võimalik vahendite hankimisel saavutada finantsvõimendust; – valitsussektori eelarve defitsiidi vältimine; – investeeringu koha ja mahu määramisel suureneb omavalitsuse vastutus; – omavalitsuskeskse asemel koolikeskne õppekulude finantseerimise süsteem;	– ei arvesta piisavalt asustuse eripära ja väikekoolide erivajadusi; – liiga kõrged Riigi Kinnisvara AS-i teenustasud; – bürokraatlikud segadused kooliinvesteeringu arvestamisel kohaliku omavalitsuse laenukoormusena; – pearaha investeerimiskomponendi eraldamisel ei arvestata tegelikku investeeringuvajadust ja seniste investeeringute suurust;

– õpilaste arvu asemel arvestatakse vajalikku klassikomplektide arvu ja klasside täitumust; – mitmes koolis kasvab kiiresti õppekulude rahastamine.	– koolide jätkusuutlikkuse määramise põhimõtted pole selged; – pearaha investeerimiskomponendist ei piisa, selle muutmise trendid on määramata ja seadustamata; – investeringuiks jätkub raha üksnes siis, kui siduda investeerimiskomponendi kasv SKT kasvuga; – ei arvestata kohaliku omavalitsuse tulubaasi suurus; – mõnes koolis õppekulude rahastamine väheneb; – ei arvestata ekspluatatsioonikulude erinevust.
--	---

ALLIKAS: Autorite koostatud.

Analüüs näitab, et uue süsteemi puhul tuleb kõikide koolide rahastamisel võrdse kohtlemise printsiibi rakendamiseks kooskõlastada arengustrateegiad – läbi töötada koolide jätkusuutlikkuse määramise alused ning leida ka väiksema tulubaasiga omavalitsuste koolidele võimalus Riigi Kinnisvara AS-i pakutavaid ressursse kasutada. Kõik see eeldab põhjalikke analüüse ning tehtud investeeringute suuruse ja koolide efektiivsuse arvestamist. Seni on reformi kavandamisel ja teostamisel mitu tähtsat aspekti tähele panemata jäänud, mis võib mõjutada Eesti regionaalset arengut.

Kasutatud kirjandus

Aaronson, D. (1999). The Effect of School Finance Reform on Population Heterogeneity. – National Tax Journal, Vol 52, No 1, pp 5–29.

Downes, T. A. (1992). Evaluating the Impact of School Finance Reform on the Provision of Public Education: The California Case. – National Tax Journal, Vol 45, No 4, pp 405–419.

Koolide divisjoni reglement. Kinnitatud RKAS-i juhatuse otsusega nr 11/05–3, 27.01.2005.
– http://www.rkas.ee/failid/koolide_divisjoni_reglement2.pdf.

Murray, S. E., Evans, W. N., Schwab, R. M. (1998). Education–Finance Reform and the Distribution of Education Resources. – American Economic Review, Vol 88, No 4, pp 789 – 812.

Nechyba, T. (2003). Public School Finance and Urban School Policy: General versus Partial Equilibrium Analysis. – Brookings–Wharton Papers on Urban Affairs, pp 139–183.

Seletuskiri pearahamudeli tabelite juurde. – Riigikogu kultuurikomisjon. 7.01.2005.

Vabariigi Valitsuse 15. veebruari 2000. a määrus nr 53 “Munitsipaalkooli pedagoogide palgavahendite arvestusliku kulu koefitsiendid valdadele ja linnadele, õppevormidele ja eriõppele”. – RT I 2000, 12, 86.

Vabariigi Valitsuse 29. detsembri 2004. a korraldus nr 911–k “Koolide loetelu, mille hoonete renoveerimiseks ja ehitamiseks võib Riigi Kinnisvara Aktsiaselts kasutada talle selleks eraldatud vahendeid”. – RTL 2005, 5, 41.

Wassmer, R. W., Fisher, R. C. (1996). An Evaluation of the Recent Move to Centralize the Finance of Public Schools in Michigan. – Public Budgeting and Finance, Vol 16, No 3, pp 90–112.

Märkused

1 Käesolev uurimus valmis haridusministeeriumi sihtfinantseerimise projekti T0107 ja sihtasutuse Eesti Teadusfondi grandide nr 5709 raames.

* 2005. a kohta on esitatud prognoos. Varasemate aastatega võrreldes sisaldavad 2005. a andmed ka investeerimiskomponenti suurusega 1270 krooni õpilase kohta.

Kohalike omavalitsuste rahastamisest Eestis

Olev Raju (RiTo 12), Tartu Ülikooli majandusteooria erakorraline professor

Eestis kasutatav omavalitsuste finantseerimise süsteem on oma võimalused ammendanud, sest sellega kaasnevad omavalitsuste liialt erinevad tulud. Asja ei paranda omavalitsuste arvu vähendamine.

Omavalitsuse mõiste ja funktsioonid määrab riigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduses on omavalitsuse mõiste sisu kahjuks määratlemata. Põhiseaduse eri osadest lähtudes võib omavalitsusele anda kolm põhimõtteliselt erinevat tõlgendust: 1) haldusterritoriaalne üksus, 2) omavalitsuse organ või koguni organid, 3) riigisisene detsentraliseeritud juhtimise ja kogukondliku elu korraldamise vorm. Sellest ebajärjekindlusest põhiseaduses tuleneb ka segadus Eesti õigusaktides, kus mõistet 'omavalitsus' on kasutatud erinevalt (Mäeltsemees 2002).

Ühtset seisukohta omavalitsuse olemuse kohta pole ka Euroopa Liidus. Sellest tulenevalt on keskvalitsuse ja omavalitsuste funktsioonide jaotus riigiti erinev Euroopa kohalike omavalitsuste harta (mille on mööndusteta ratifitseerinud ka Eesti) selgest seisukohast hoolimata: "Riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikele kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid" (artikkel 4).

Kaks vastandlikku lähenemist

Omavalitsuste ülesanded ja seega ka nende rahastamine sõltuvad otseselt omavalitsustasandest. Omavalitsustasandeid on Euroopas üks (Soome), kaks (Rootsi, Taani) või koguni kolm (Itaalia, Suurbritannia). 1,3 miljoni elanikuga Eestis on 231 omavalitsust, kus elanike arv ulatub 400 000-st Tallinnas kuni 79 elanikuni (paari aasta eest isegi 68) Ruhnu vallas. On selge, et väikeses Eestis pole mõtet kahe-, veel enam kolmetasandilisel omavalitsussüsteemil. Küsimus on eelkõige funktsioonide jaotamises kesk- ja omavalitsuste vahel ning väikeste omavalitsuste võimes oma ülesannetega toime tulla.

Õigusteoorias on samuti valdavad kaks diametraalselt vastandlikku lähenemist kohaliku omavalitsuse olemusele. Riigikeskse lähenemise korral vaadeldakse kohalikkust omavalitsust riigiõiguslikust aspektist lähtudes riigi haldussüsteemi osana, mis on oma võimu saanud detsentralisatsiooni korras subsidiaarsuse printsiibist lähtudes. Kogukondliku lähenemise korral loetakse primaarseks kogukonna omavalitsust, mida ei määra riik, vaid kogukond, seejuures delegeerib kohalik omavalitsus osa oma võimust riigile. (Eesti Vabariigi põhiseadus – § 154 lõiked 1 ja 2 – ongi omamoodi kompromiss nende seisukohtade vahel).

Maailmas on kasutusel mitmeid variante, rohkem ja vähem tsentraliseerituid. Euroopa riikides, eriti Põhjamaades, on võetud suund detsentralismile. Eestis valitseb omavalitsuste ja keskvalitsuse funktsioonide jaotuses selgelt tsentralism. Kõige paremini iseloomustab seda töötajate arvu suhe. Taanis on riigi kesktasandi, regionaalse ja kohaliku tasandi teenistujate suhe 23,9:11,9:56,7, Soomes riigi ja omavalitsuste vahel 22:78. Ehk teiste sõnadega,

mõlemas riigis on keskvalitsuse töötajate osakaal peaaegu võrdne (esimeses kolme-, teises kahetasandilise omavalitsussüsteemi korral): vastavalt 23,9% ja 22%. Eestis on kohalike omavalitsuste ja keskvalitsuse töötajate suhe vastupidine (Mäeltsemees 2002). Võimu kontsentreerumine Tallinna koos omavalitsuste rahastamise raskustega ongi põhjus, miks omavalitsuste roll Eestis on tagasihoidlikum kui enamikus Euroopa riikides.

Omavalitsuste rahastamisest meil ja mujal

Omavalitsuste majanduslik tähtsus on Eestis suhteliselt tagasihoidlik, moodustades 8–9% (Ulst, Jaakson 2002), mõnede andmete järgi ainult 6% SKP-st (2001. aasta... 2001). Soomes oli näitaja 1995. aastal 23%, Rootsis 25% ja Taanis koguni 33% (Raju 2003). Et ka Eesti SKP inimese kohta on neist riikidest (sõltuvalt arvutamise meetodikast) 3–5 korda madalam, on selge, et omavalitsuste roll Eestis on märksa väiksem. Eestis ei vastuta omavalitsused tervishoiuteenuste, tööhõive, korrakaitse ja päästeteenuste eest. Nende roll on piiratud ka haridusteenuste ja sotsiaalhoolekande teenuste osutamisel. Kuid ka selliste piiratud funktsioonide täitmiseks napib omavalitsustel raha.

Maailmas kasutatakse omavalitsustele nende kulude katmiseks vajalike tulude tagamisel põhiliselt kaht süsteemi. Esimese puhul saab omavalitsus tulude põhiosa oma piirkonna ettevõtlusest. Selle süsteemi plussiks on huvi tekitamine ettevõtluse arendamise vastu – mida arenenum on ettevõtlus, seda suuremad on omavalitsuse tulud. Eesti praegune omavalitsuste rahastamise kord kutsub esile omavalitsuste vastupidise huvi: parim variant on see, kui inimene käib vallast tööle Tallinna, saab sealt suurema osa sotsiaalteenustest, tulumaks tema palgalt laekub aga valda, vald ei pea seda raha kasutama ettevõtluse arendamiseks. Ettevõtluse tulude kui omavalitsuste põhilise tuluallika kasutamine Eestis on praegu võimatu, sest paljude (eelkõige väikeste) omavalitsusüksuste territooriumil ettevõtlus peaaegu puudub. Probleemi ei lahenda omavalitsusüksuste liitmine. Arvutused näitavad, et ka pärast omavalitsusüksuste arvu vähendamist 50% võrra ei ole Eesti praegune süsteem vähemalt poolte omavalitsuste jaoks vastuvõetav (Raju 2003).

Teisel juhul saavad omavalitsused oma tulude põhiosa varal põhinevatest maksudest (kinnisvara-, auto-, jalgratta- ja maamaksust, ka pärandimaksust) ning mitmesugustest tasudest loodusvarade kasutamise eest (nagu kalapüügimaks, vee, kohalike ehitusmaterjalide jms kasutamise tasud), ükskõik, kas neid nimetatakse maksudeks või ei. Eestis on selliste maksude ja tasude osakaal 5,3% omavalitsuste kogutulust (Kohalike... 2004). Sellise maailmapraktikast erineva olukorra põhjusi on mitu, peamised on puudulik seadusandlik alus (kinnisvara- ja pärandimaksu pole Eestis kasutusele võetud) ja elanikkonna madalad sissetulekud, eriti maapiirkondades. Seetõttu tuleks kinnisvaramaks arvesse üksnes kallima kinnisvara (näiteks väärtusega mitte alla 3 miljoni krooni) korral. Selline vara on aga koondunud keskustesse, eelkõige Tallinna. Rohkem kui 60% omavalitsustest nii rahastada ei saa.

Eesti omavalitsuste rahastamise süsteemi järgi jääb neile kõigepealt osa antud territooriumil elavate inimeste poolt makstavast tulumaksust, s.o 11,6% isikute brutotulust. Isiku tulumaks (5,54 miljardit krooni) moodustas 2004. aastal 91% kõigist omavalitsustele laekunud

maksudest. Kuid samal ajal oli isiku tulumaks üksnes 42% kogu omavalitsuste poolt 2004. aastal kulutatud rahast (Kohalike... 2004).

Lisaks maksudele (2004. aastal 6,1 miljardit krooni) saavad omavalitsused tulu kaupade ja teenuste müügist (1,4 miljardit) ning mitmesuguseid toetusi riigilt (4,1 miljardit krooni). Lisame siia veel muud tulud (eelkõige maa ja rajatiste müük ning renditulud, kokku 0,8 miljardit krooni) ja laenude saldo (0,2 miljardit krooni) ning saamegi omavalitsuste kogutulu 2004. aastal – 13,1 miljardit krooni (Kohalike... 2004).

Tabel. Omavalitsuste eelarvete tulude struktuur 1996., 2001. ja 2004. a

	1996		2001		2004 (esialgne)
	mln kr	%	mln kr	%	%
Maksud	2667	53,2	4414,7	40,5	41,5
sh füüsilise isiku tulumaks	2404	47,9	3842,1	36,2	36,0
sh maamaks	211	4,2	397,5	3,6	3,5
Laekumine majandustegevusest	141,6	2,8	324	3,0	3,0
Arveldused ja ülekanded	994,1	19,8	3515,8	32,2	30,0
Riigieelarve toetusfond	688,7	13,7	2353,6	21,6	9,0
Laenud	797,6	15,9	738	6,8	6,0
Kokku	5015,2	100,0	10903,2	100,0	100,0

ALLIKAD: Reiljan jt 2002; Kohalike... 2004.

Peale isiku tulumaksu saavad omavalitsused suure osa oma eelarvete tuludest ülekannetena riigieelarvest. Need summad on kas sihtotstarbelised või toetusfond madalama tulubaasiga omavalitsustele.

Tulumaksul põhineva rahastamise raskused

Isiku tulumaksul põhinev omavalitsuste rahastamise süsteem sisaldab vastuolusid. Omavalitsuste funktsioonide maht Eestis on teatud kasvust hoolimata väiksem Euroopas üldiselt õigeks peetavast. Funktsioonide laiendamine suurendab möödapääsmatult omavalitsuste kulusid. Seda on püütud korvata isiku tulumaksust suurema osa jätmisega omavalitsustele (tõus 52%–lt 56%–le 1996. aastal). See ei ole probleemi lõplik lahendus.

Kõigepealt kasvab vahe väikseima ja suurima keskmise palgaga (seega ka ühe isiku kohta laekuva tulumaksuga) omavalitsusüksuste vahel üha enam. Vahe oli 2004. aastal 7842 krooni (Viimsis 8868 ja Peipsiäärel 1026 krooni) ehk 8,6–kordne. 2002. aastal oli vahe 5091

krooni: suurim Sael – 5719 krooni – ja väikseim Peipsiäärel – 628 krooni). Isiku tulumaksust senisest suurema osa jäämine omavalitsustele suurendab erinevust veelgi.

Teine isiku tulumaksu omavalitsuste põhituluallikana kasutamist tõsiselt raskendav probleem on tulumaksuvaba miinimumi tõus. Tulumaksuvaba miinimum on Eestis praegu nii väike, et see ei täida tema eesmärgiks olevaid sotsiaalseid funktsioone. Samuti ei vasta Eesti praegune tulumaksuvaba miinimum Euroopa Liidus väljakujunenud arusaamadele selle suurusest. Seetõttu seisab Eestil möödapääsmatult ees tulumaksuvaba miinimumi suurendamine, mis vähendab tunduvalt omavalitsuste tulubaasi põhikomponenti – isiku tulumaksu.

Suure ebavõrdsuse – millele aitab kaasa väiksema sissetulekuga piirkondade mahajäämuse edasine suurenemine –, leevendamise esimene võimalus oleks diferentseerida omavalitsustele jääva tulumaksu osakaalu. Neile omavalitsustele, kus keskmine palk on kõrgem, eraldada isiku tulumaksust väiksem protsent ja vastupidi – neile omavalitsustele, kus keskmine palk on madalam, suurem protsent. Selline süsteem võrdsustab (teatud ulatuses) omavalitsuste tulude taset.

Isiku tulumaksu omavalitsuste eelarvesse eraldamise protsendi diferentseerimine tekitab probleeme eelkõige neile omavalitsustele, kes liiguvad ühest rühmast teise. Palgataseme tõusuga võib kaasneda omavalitsusele laekuva tulumaksu vähenemine. Seetõttu tekitab probleeme rühmade piiritlemine. Kindlasti on sellise süsteemi vastu ka suurimasse rühma sattuvad 10–20 omavalitsust (nende hulgas on ilmselt ka Tallinn).

Tulumaksust omavalitsustele mineva osa diferentseerimine ei lahenda tulumaksuvaba miinimumi tõusust tulenevaid probleeme, arvestades, et tulumaksuvaba miinimumi suurem tõus lähiaastail on möödapääsmatu.

Muudatused aastast 2004

Raskused isiku tulumaksul põhineva omavalitsuste rahastamise süsteemiga kulmineerusid 2004. aasta riigieelarve koostamise käigus. Mitme teguri koosmõjul, mida me eelkõige nende poliitilise dominandi tõttu siinkohal ei vaatle, muutus 2003. aastal surve isiku tulumaksuvaba miinimumi tõstmiseks sedavõrd suureks, et valitsus ei saanud seda ignoreerida. Põhimõtteliselt uuele süsteemile üleminekuks ei olnud uus valitsus nii lühikese ajaga veel valmis. Lõpptulemus oli ajutine kompromissvariant, mis, nagu me kohe allpool näitame, sisaldab vastuolusid ja ei saa olla pikaajaline.

Tulumaksuvaba miinimumi tõusuga 1000 kroonilt 1400 kroonile kuus 2004., 1700 kroonile 2005. ja 2000 kroonile 2006. aastal tekib olukord, kus omavalitsustele isiku tulumaksust eraldatava protsendi tõusu tõttu ei saa enam kompenseerida vaesematele omavalitsustele (neid on vähemalt 65% omavalitsustest) tekkivat kahju. See variant annab ka põhjendamatuid lississetulekuid rikkamatele, s.o neile omavalitsustele, kus maksumaksja keskmine tulu on suurem (20–25 omavalitsust). Seetõttu lepiti omavalitsuste ja keskvalitsuse läbirääkimistel kokku, et omavalitsused saavad 2004. aastal 11,4% maksumaksja kogu- ehk brutotulust. 2005. aastal kasvas see 11,6%-le. Sellises olukorras jäi kogu tulumaksuvaba miinimumi

tõusust jt maksusoodustuste kasvust tulenev isiku tulumaksu vähenemine n-ö riigieelarve kanda.

Kõigepealt kerkib küsimus nn brutotulust omavalitsustele raha eraldamise koefitsiendi kohta. Faktiliselt kasutusele võetud 0,114 ei vasta ühegi osapoole (veel vähem teadlaste) arvutustele, vaid kujutab endast poliitilise võitluse tulemusena saavutatud kompromissi, s.t vastab poliitiliste jõudude vahekorrale läbirääkimiste ajal. Kuid põhiküsimus pole selle koefitsiendi täpne väärtus, vaid nii kujunenud süsteemi majanduslik sisu.

2004. aastal omavalitsustele laekuvat raha kirjeldab valem $0,114n$, kus n on maksumaksja brutotulu. 2003. aastal oli valem $(n - 1000) \times 0,26 \times 0,56$, kus n on samuti maksumaksja tulu kuus, 1000 maksuvaba miinimum, 0,26 tulumaksu määr ja 0,56 omavalitsustele isiku tulumaksust minev osa. On selge, et 2004. aasta kord annab suhteliselt suurema tulu väikese ja keskmise sissetulekuga omavalitsustele ning kärbib teatud ulatuses rikkamate omavalitsuste rahalisi vahendeid. Selle protsessi analüüsiks koostame 2003. aasta tingimustest lähtudes võrrandi

$$(n - 1000) \times 0,26 \times 0,56 = 0,114n.$$

Lahendanud võrrandi, saame, et $n = 4608$ krooni. Ehk teiste sõnadega – sellest keskmisest väiksema maksumaksja brutotuluga (maksustatava tuluga alla 3608 krooni kuus) omavalitsused saaksid 2004. aastal varasemaga võrreldes rohkem isiku tulumaksu ja suurema keskmise tuluga senisest vähem. Vähem saajate hulka kuuluks üle poole omavalitsustest. Ilmselt oleks see pidanud tähendama omavalitsuste massilisi proteste, mida seni pole olnud.

Tegelikult on asi keerulisem. 2003. aastal kehtinud korra järgi oli isiku tulumaksu omavalitsustele minev osa personifitseeritud, s.t maksumaksja tulust võeti enne tulumaksu laekumiste omavalitsustele ülekandmist maha ka maksusoodustused (eluasemelaenu protsendid, koolituskulud jmt).

Kokku moodustasid isiku tulumaksu tagasimaksed tuludeklaratsioonide alusel 2003. aastal 730 miljonit krooni, millest ainult tähtsusetu osa oli arvestamata jäänud tulumaksuvaba miinimum (põhiliselt abikaasade ühisdeklaratsioonide korral). Et pärast kõiki neid mahaarvamisi laekus riigieelarvesse isiku tulumaksu 3,79 miljardit krooni, mis moodustas 44% isiku tulumaksust, saame, et täiendavaid mahaarvamisi võib kirjeldada valemiga $0,09n$. Ka tuleb arvestada tulumaksuvaba miinimumi tõusu 1400 kroonile kuus. Siis omandab eeltoodud valem kuju:

$$(n - 1000 - 0,09n) \times 0,26 \times 0,56 = 0,114n.$$

Saame lahendi: $n = 5400$ krooni. Arvestades tulumaksuvaba miinimumi teatud korduvarvestuse võimalust parandusteguri tuletamisel, võib väita, et piiriks, kust algab omavalitsuste kaotus, on 5400 ± 150 -kroonine maksumaksja brutosissetulek. Sellise maksumaksja keskmise sissetulekuga omavalitsusi oli 2003. aastal viis.

Kulupõhisuse ja tulupõhisuse ühitamises

Omavalitsuste rahastamisele on püütud läheneda nii kulu- kui ka tulupõhiselt. Mõlemal seisukohal on pooldajaid. Arvestatavaid majandusteoreetilisi töid, mis analüüsiksid seda probleemi Ida-Euroopa riikide vaatevinklist, meie andmeil pole.

1995. aastani olid omavalitsuste eelarved Eestis üles ehitatud kulupõhiselt, s.t lähtuti iga omavalitsuse oodatavatest kuludest. Nende väljatoomine oli keerukas, seetõttu praktikas tähendas see järgmise aasta kulude taseme määramist põhimõttel: eelmise aasta faktiline kulude tase pluss teatud kasvuprotsent. Kui mõnel omavalitsusel õnnestus ühel aastal kulude tase n-ö üles ajada, oli tagatud aastaiks mugav elu.

Sellise sotsialistlikule plaanimajandusele iseloomulikku ebamajanduslikkust stimuleeriva olukorra likvideerimiseks otsustati üle minna omavalitsuste tulupõhisele rahastamisele, s.o variandile, mida teatud modifikatsioonidega kasutati aastani 2003 ja mida ma kritiseerisin eespool. Aastail 1996–2002 püüti seda süsteemi korduvalt täiustada (asendati planeeritav omatulu elaniku kohta eelmise perioodi tegeliku omatuluga, täpsustati elanike arvu kindlaksmääramise meetodikat jne). Täiustused on viinud tulupõhise süsteemi lammutamisele. Viimase näiteks on omavalitsustele kulupõhiselt üleantavad toimetulekutoetused, munitsipaalkoolide raha jms, mis kokku on võrreldavad tulupõhiselt jaotatava rahaga (Kohalike... 2004). Seega olime *de facto* jõudnud olukorrani, kus omavalitsusi rahastatakse nii kulu- kui ka tulupõhiselt.

Sellest lähtudes on paaril viimasel aastal kerkinud uuesti teravalt päevakorda küsimus: kas kulu- või tulupõhine rahastamine?

Nagu juba öeldud, on toimetulekutoetuste maksmisel jmt juhul omavalitsused n-ö kassapidaja rollis, saades raha riigilt ja makstes selle seadustest lähtudes välja. Probleem kulu- ja tulupõhisusest on kogu aeg olnud aktuaalne nn omatulude taseme kindlaksmääramisel ja tagamisel, eriti toetusfondi suuruse leidmisel ja jaotamisel. Aastail 1996–2002 oli selle jaotamise põhimõte valdavalt tulupõhine. Mida väiksemad olid omavalitsuse nn omatulud (isiku tulumaks, maamaks ja loodusvarade kasutustasu), seda rohkem raha toetusfondist omavalitsusele eraldati. Kui omavalitsuse maksutulud suurenesid, vähenesid kohe talle toetusfondist eraldatavad summad. See vähendas omavalitsuste motivatsiooni omatulude suurendamiseks.

Teine oluline aastail 1996–2002 kasutatud toetusfondi jaotamise valemi puudus oli selle täielik lahutamine kuludest. Omavalitsuste hädavajalik kulu ühe elaniku kohta võib olla ja ongi erinev, sõltudes elanikkonna vanuselisest ja soolisest struktuurist, asustuse hajuvusest (seega ka kommunikatsioonide – teed–tänavad, tehnovõrgud jne – pikkusest) jmt tegurist. Neid faktoreid toetusfondi valem ignoreeris.

2003. aastast alates jaotatakse toetusfondi uue valemi alusel, et integreerida kulupõhist (oli kasutusel enne 1995. aastat) ja tulupõhist (1996–2002) lähenemist. Keerukusest

(Riigieelarve eelnõu... 2003) hoolimata, mis pealegi raskendab selle rakendamist, ei lahenda valem kaugeltki kõiki paljude omavalitsuste tulubaasi nõrkusest tulenevaid probleeme. Seetõttu on omavalitsuste rahastamise uute aluste otsingud ülimalt aktuaalsed.

Kooli mõju omavalitsuse eelarvele

Kool on üks kohtadest, kus on kasutusel otseselt kulupõhine omavalitsuste rahastamine. Koolide majanduskulud ja palgad kaetakse riigieelarvest õpilaste arvust lähtudes. Riigieelarvest finantseeritakse ka suuremaid investeeringuid, nagu näiteks koolide renoveerimine või uue kooli ehitus. Kuna omavalitsus on siin n-ö kassapidaja rollis, on tema minimaalsed võimalikud kulud 0.

Palkadest laekus 2004. aastal tagasi 11,4% ja 2005. aastal 11,6% brutotulust. 2004. aastal kulutasid omavalitsused koolidele 4148 miljonit krooni (algkoolid 85, põhikoolid 1085, gümnaasiumid 2893 ja täiskasvanute gümnaasiumid 85 miljonit krooni), see on omavalitsuste summaarsest eelarvest peaaegu 30%.

Omavalitsus ei ole ainult kassapidaja rollis: raha tuleb riigieelarvest ja läheb ka välja. Omavalitsustel on otsene huvi – sellelt rahalt makstav isiku tulumaks laekub eeltoodud valemist lähtudes omavalitsustele. Seega võib väita, et omavalitsused said otseselt oma eelarvetesse tänu koolile juurde nende kulude osas olevate palkade summa korrutatuna 11,6%.

Palkade osakaalu koolidele kulutatud rahas ametlik statistika välja ei too (vähemalt meie käsutuses olevail andmeil). Küll on aga võimalik palkade osakaalu leida üksikute omavalitsuste algandmestiku baasil. Nii kulutas Tartu linn üldhariduskoolidele 2004. aastal 211,554 miljonit krooni, millest palkadeks läks 160,714 miljonit krooni ehk 79,7% (autori arvutused). Sama metoodikaga leitud palgakulude osakaal oli autori arvutuste alusel Viljandi linnas 79,6% ja Ülenurme vallas 80,1%. Et hälbed olid väga väikesed, siis võttes keskmiseks 80% ja arvestades võimalikku viga, võib väita, et koolide palgarahad lisasid omavalitsuste eelarvesse 2004. aastal ligikaudu $4148 \times 0,8 \times 0,116 = 385$ miljonit krooni. Tegelikult on tagasilaekumine suurem: *ceteris paribus* printsiibist lähtudes ei ole siinkohal arvestatud täiendavat tulu koolisööklate jt koole teenindavate asutuste palkadelt.

Keerulisem on olukord koolieelsete lasteasutuste ning spordi- ja huvikoolidega. Nende raha ei tule riigieelarvest sihtfinantseerimisena, kuid ka nii kulutatud rahalt laekub isiku tulumaks kohalikule omavalitsusele. Spordi- ja huvikoolidele kulutasid omavalitsused 2004. aastal 760 miljonit ja koolieelsetele lasteasutustele 1,7 miljardit krooni (Kohalike...2004). Arvutused teeb keeruliseks asjaolu, et nende asutuste aruandlus erineb veidi üldhariduskoolide omast, seetõttu on palgakulude osakaalu veelgi raskem välja tuua. Tartu linnas moodustas see 2004. aastal ligikaudu 71–72%, Viljandi ja Ülenurme aruandlusest ei olnud seda piisava täpsusega võimalik välja tuua (Tartu on teinud omal algatusel täiendavaid analüüse, mis olid siinkohal suureks abiks). Võttes aluseks Tartu linna andmed, võib väita, et tagasilaekumine neilt summadelt moodustas vähemalt $(1,7 + 0,7) \times 0,7 \times 0,116 = 185$ miljonit krooni. Ka siin ei ole arvesse võetud täiendavaid laekumisi nende asutuste palkadelt, kes haridusasutusi teenindavad.

Järeldus saab olla ainult üks: et eeltoodud põhjustel on lähiaastail vaja kardinaalselt reformida isiku tulumaksul põhinevat omavalitsuste rahastamise süsteemi, tuleb reformi käigus leida omavalitsustele täiendavaid tuluallikaid vähemalt 0,5 miljardi ulatuses tagasilaekumiste vähenemise kompensatsiooniks.

Reform peab olema kiire ja kardinaalne

Eestis kasutatava omavalitsuste finantseerimise süsteemi võimalused on ammendumas. Sellega kaasnevad suured omavalitsuste tulude erinevused, samuti tulumaksuvaba miinimumi möödapääsmatu jätkuv kasv nõuavad praeguse süsteemi kiiret ja kardinaalset reformimist.

Euroopas kasutatakse omavalitsuste stabiilseks rahastamiseks ettevõtluse tulude ja kinnisvara maksustamisel põhinevat süsteemi. Eestis ei saa neist kumbagi kasutada. Olukord ei muutu ka omavalitsuste arvu tunduval vähendamisel. Samuti ei saa Eesti ilma vaheetapita juurutada uut stabiilset omavalitsuste rahastamise süsteemi. Sellel nn üleminekuperioodil tuleb läbi ajada praeguse süsteemi teatava modifikatsiooniga. (Selle süsteemi põhijooned on antud eespool.)

Kuna omavalitsuste tulubaas on nõrk ja tulude erinevus põhjendamatult suur, ei lahenda probleemi ka neile isiku tulumaksust senisest suurema osa jätmine. Isegi kui seda osa tõsta 100%-le, jääb lõpuni lahendamata enamiku omavalitsuste tulubaasi nõrkuse probleem. Samal ajal suureneb märgatavalt omavalitsuste tulude vahe (mis veelgi võimendub tulumaksuvaba miinimumi olulise tõusuga lähiajal).

Taas on teravalt päevakorda kerkinud omavalitsuste rahastamisel kulu- ja tulupõhise printsiibi ühitamine. Arvestatavaid teoreetilisi töid, mis lähtuksid Ida-Euroopa riikide olukorrast, selles valdkonnas paraku pole.

Isiku tulumaksu nn tagasilaekumise tõttu toimivad koolid omamoodi rahapumbana riigieelarvest kohalikku eelarvesse. Isiku tulumaksul põhineva omavalitsuste rahastamise süsteemi kardinaalsel reformimisel tuleb leida omavalitsustele kompensatsiooniks vähemalt 500 miljoni eest täiendavaid tulusid.

Kasutatud kirjandus

2001. aasta I poolaasta riigieelarve täitmise aruanne (2001). Tallinn: Rahandusministeerium.

Kohalike omavalitsuste kuuaruanne (detsember 2004).

– <http://www.fin.ee/index.php?id=12555>.

Kohaliku omavalitsuse tulu ühe elaniku kohta 2004. aastal. –

<http://www.fin/ee/index.php?id=12510>.

Mäeltsemees, S. (2002). Kohalik omavalitsus ja ühiskondlik kokkulepe. – Usaldus. Vastutus. Sidusus: Eesti sotsiaalteaduste III aastakonverents 22.–23. nov 2002 Tallinnas. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus, lk 374–378.

Raju, O. (2003). Omavalitsuste rahastamise probleeme Eestis. – Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu: XI teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded–artiklid. Tartu–Värska, 26.–28. juuni 2003. Tallinn: Mattimar; Berlin: Berliner Wissenschafts–Verlag, lk 466–474.

Reiljan, J. jt (2002). Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Riigieelarve eelnõu seletuskiri 2003 (2002). Tallinn: Rahandusministeerium.

Seadus „2002. aasta riigieelarve”. – Riigi Teataja I, 2002, 4,8.

Ulst, E., Jaakson, A. (2002). Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse fiskaalsuhete arengusuunad. – Euroopa Liiduga liitumise mõju Eesti majanduspoliitikale: X teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded–artiklid. Tallinn: Mattimar, Berlin: Berlin Verlag A. Spitz, lk 457–470.

Kuidas võrrelda noorte eurooplaste sotsiaalpoliitilist aktiivsust?

Marti Taru (RiTo 12), Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadur

Kuidas mõõta Euroopa Liidu noorte sotsiaalpoliitilist aktiivsust, et tulemused oleksid omavahel võrreldavad? Selle väljaselgitamiseks tehti kaheksa euroliidu liikmesmaa uurimisorganisatsioonide osavõtul ulatuslik rahvusvaheline uuring.

Käesolev artikkel annab ülevaate projekti "Euroopa noorte poliitiline osalus" (*Political Participation of Young People in Europe*, EUYOUNG) ühest aspektist – andmete samaväärsuse probleemist rahvusvaheliste (küsitlus)uuringute elluviimisel. Projektis pöörati erilist tähelepanu rahvusvaheliste küsitlusuuringute meetodile. Peaesmärk oli välja töötada mõõtmismetoodika, s.o küsimustik ja küsitlusmeetod Euroopa Liidu liikmesriikide 15–25-aastaste noorte sotsiaalpoliitilise aktiivsuse mõõtmiseks.

Projekt käivitus 2003. aasta 1. jaanuaril ja kestis 2005. aasta 31. juulini, seega kaks aastat ja seitse kuud. Projekti rahastas Euroopa Komisjoni ellukutsutud viies raamprogramm. Töörühma kuulusid Euroopa Liidu kaheksa liikmesriigi – Austria, Eesti, Soome, Itaalia, Prantsusmaa, Saksamaa, Slovakkia ja Suurbritannia – uurimisorganisatsioonid. Projekti koordinaator oli Austria eraõiguslik sotsiaalanalüüsi firma SORA (www.sora.at), Eestist osales Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut.

Noortele lähenemise kriteeriumid

Nagu juba märgitud, oli projekti peaesmärk välja töötada Euroopa noorte sotsiaalpoliitilise aktiivsuse mõõtmiseks uurimismetoodika. Kuigi noorte sotsiaalpoliitiline aktiivsus ei erine kardinaalselt täiskasvanute omast, tuleb selle hindamisel lähtuda teistest kriteeriumidest (DESA 2005, 118–119). Näiteks valimistel hääletamine kui demokraatia üldtunnustatud indikaator ei sobi noorte aktiivsuse mõõtmiseks lihtsalt sel põhjusel, et alla 18-aastastel pole õigust hääletada. Sama kehtib ka ametiühingusse kuulumise kohta: alaliselt töötab suhteliselt vähe noori, seega ei saa neist kuigi paljud ka ametiühingusse kuuluda. Nii polegi otstarbekas kasutada noorte sotsiaalpoliitilise aktiivsuse hindamiseks hääletamisest ja ametiühingutegevusest osavõttu. Samal ajal osalevad noored vanemaist sagedamini Internetis toimuvates ja poliitikaga seotud tegevustes.

Käesoleva projekti puhul lähtuti sotsiaalpoliitilise aktiivsuse definitsioonist, mille kohaselt on poliitiline osalemine vabatahtlik tegevus, et mõjutada poliitiliste otsuste kujunemise protsesse. Teoreetilise kontseptsiooni rakendamisel pidas projekti töörühm otstarbekaks kasutada indikaatoriblokke (lisas toodud väljavõte küsimustikust annab üksikasjaliku pildi kasutatud indikaatorite sõnastusest ja skaalast):

- konventsionaalne tegevus: valimiste ja erakondadega seotud tegevus, koosolekutel osalemine, abistamine teavituskampaaniate korraldamisel;
- protestiaktisioonid: nii seadusega lubatud kui ka seadusvastane tegevus, nii rahumeelne kui ka vägivalda sisaldav tegevus;

- massimeediaga seotud tegevus, teavitustegevus (poliitilise sisuga artiklite ja kirjade kirjutamine ning saatmine, Interneti kasutamine suhtlemiseks poliitilistel teemadel);
- individualiseeritud osalemine: teatud kaupade eelisostmine või ostmisest keeldumine;
- osavõtt organisatsioonide tegevusest: nimekiri varieerus spordiklubidest kuni kiriklike ja üleilmastumisvastaseid ühendavate organisatsioonideni;
- osalemine koolis: õpilasomavalitsuses;
- osalemine töökohal: töötajate koosolekutest osavõtt;
- vestlused ja arutelud poliitilistel teemadel;
- vanemate osalemine valimistel ja demonstratsioonidel.

Andmete võrreldavus

Teoreetilise kontseptsiooni võrdlev mõõtmine mitmes riigis erineb oluliselt andmekogumisest ühes riigis. Mitmes riigis tehtavad uuringud võtab kokku ekvivalentsuse ehk samaväärsuse kontseptsioon. Tõmmates paralleeli ühes riigis tehtava uuringuga, võib öelda, et tegemist on valiidsuse ehk paikapidavuse kontseptsiooni edasiarendusega mitme riigi juhtumile. Valiidsuse puhul märgivad lahendamist vajavate probleemideringi küsimused “Mil määral me mõõdame seda, mida me soovime mõõta?” ja “Kui täielikult vastab huvipakkuva kontseptsiooni mõõtmisel kogutud info teoreetilisest kontseptsioonist tulenevatele ootustele?”.

Mitmes riigis korraldatud andmekogumise puhul transformeerub andmetele esitatav valiidsuse nõue ekvivalentsuse ehk samaväärsuse nõudeks. Andmed võivad olla samaväärsed mitmes mõttes. Mõõtmise samaväärsus võib tähendada identsust kuni kolmel tasandil: 1) vormiline ehk kvalitatiivne samasus (*identity of construct across cultures*), 2) mõõtmisühiku samasus (*identity of measurement unit*) ja 3) skalaarne identsus ehk skaala alguspunkti ja mõõtmisühikute kokkulangemine (*identity of measurement unit and scale origin*) (van de Vijver 1998, 41).

Protseduuriline samaväärsus viitab sellele, et küsimustiku koostamisel on kasutatud ühesuguseid protseduure. Eri riikides kasutatavad küsimustikud tõlgitakse harilikult ühest (või mitmest) algkeelest ja nende kohandamisel kasutatakse ühesugust metoodikat. Interpretatiivne samaväärsus viitab nõudele, mille järgi kasutatavate indikaatorite tähendus erinevate kultuuride liikmete (ehk eri riikide elanike) jaoks peab olema ühesugune (Johnson 1998). Projekti töörühma poolt kasutatud funktsionaalse samaväärsuse definitsioon hõlmab nii protseduurilise kui ka interpretatiivse ekvivalentsuse määratluse: “Funktsionaalne ekvivalentsus tähendab, et sarnaste kontseptsioonide vahelised suhted jäävad samasugusteks ka erinevates tingimustes. Võrreldavus ei ole elementide, vaid elementidevaheliste suhete omadus” (van Deth 1998, 6).

See definitsioon püsib eeldusel, et samasugused empiirilised suhted kontseptsioonide vahel ilmnevad üksnes juhul, kui mõõdetud kontseptsioonid on ise samaväärsed. Teisiti öeldes: nad mõõdavad eri riikides samu suurus. Sellest eeldusest lähtub ka samaväärsuse kontrolli protseduuride alus: teoreetiliste kontseptsioonide mõõtmisel saadud andmed loetakse samaväärseiks üksnes siis, kui eri riikide andmete puhul on jälgitavad samasugused seosed.

Huvipakkuva kontseptsiooni mõõtmisel saadud andmete rahvusvahelise samaväärsuse hindamiseks tuleb mõõta ka teisi kontseptsioone, mille puhul võib põhjendatult oodata nende seotust huvipakkuva kontseptsiooniga. Sotsiaalpoliitilist aktiivsust käsitletakse harilikult mitmemõõtmelise kontseptsioonina, mis koosneb nii rahumeelsest kui ka vägivaldsest, traditsioonilisest ja uuest, organisatsioonidega seotud ja individuaalsest tegevusest.

Kus tekkis probleeme?

Rahvusvahelise võrreldavuse üks indikaatoreid on olukord, kus osalus ehk mitmesugustes tegevustes osalemine on riigiti sarnane. See muidugi ei ole samaväärne võrdsete osalustasemetega, vaid tähistab pigem olukorda, kus elanikkonda õnnestub klassifitseerida sarnaste käitumistavadega kategooriatesse. Vastupidine olukord – samad indikaatorid näitavad osaluse suuri erinevusi – on märk kasutatavate indikaatorite vähesest võrreldavusest.

Küsimustiku tuum – 25 tegevust sisaldav küsimusteblokk ja kaht tegevust sisaldav tegutsemine erakondade heaks – osutus riikide lõikes suures osas samaväärseks (Zuchaet a/2005; ka teised selle osa väited pärinevad samast allikast). Võrreldavusega tekkis probleeme kolme küsimuse puhul. Esiteks allkirja andmine petitsioonile. Mittevõrreldavuse põhjuse võib leida erinevast sõna tähendusest ja ka tähenduse poliitilise kultuuri spetsiifilisusest. Näiteks eestikeelne “allkirja andmine petitsioonile, märgukirjale” võib teoks saada allakirjutanu selge teadmiseta, et tegemist oli petitsiooniga – omateada kirjutas ta alla mingile taotlusele. Sellist inimest intervjuuerides on vastuseks: “Ei ole petitsioonile allkirja andnud.”

Teine problemaatiline indikaator oli poliitiliste lendlehtede jagamine. Selle tegevuse puhul muutis võrreldavuse määra madalaks ilmselt sõna kultuurispetsiifiline tähendus. Mõnes riigis on lendlehtede jaotamine pigem illegaalne tegevus, teistes poliitilise kommunikatsiooni vorme.

Kolmas mittevõrreldav indikaator oli formuleeritud eestikeelsesesse lausesse: “Osa võtnud avalikust koosolekust, kus arutatakse poliitilisi või sotsiaalseid probleeme.” Lause sisaldas poliitilisi ja sotsiaalseid probleeme, ka on sõnapaar “avalik koosolek” mitmeti mõistetav. Need kaks – mittekonkreetsus ja liigne koormatus – saidki sellele lausele saatuslikuks.

Koolides toimuvaid tegevusi mõõtev indikaatoriblokk tervikuna osutus mittevõrreldavaks. Peapõhjuseks on siin erinevad struktuurid ja võimalused, milles noorte aktiivsus avaldub. Õpilasmavalitsuste süsteem on sarnane üksnes Austria ja Saksamaa koolides, teistes riikides erineb süsteem tugevasti. Isegi Saksamaa puhul tuleb arvestada, et eri liidumaade koolide õpilasmavalitsust reguleerivad erinevad seadused. Peale poliitilise ja koolisüsteemi omapära mõjutas tulemusi ka sõna “kool” tõlkimine, sest Saksamaal tähistab kool ainult alg- ja keskastme haridusasutusi, Prantsusmaal, Inglismaal ja Itaalias hõlmab ka kõrgkooli. Osalemisvõimalused kõrgkoolis on teistsugused kui alg- või keskkoolis.

Mittevõrreldavaks osutus ka töökohal toimuvaid tegevusi jälgiv indikaatoriblokk. Võrreldamatuse sisuline põhjus peitub nagu koolide puhulgi riikide erinevas ajaloolis-kultuurilises taustas, mis avaldub töötajate huvide esindamise institutsionaliseerumises, samuti motivatsioonis oma huvide eest seista.

Probleem: vähene konkreetsus

Organisatsioonide tegevuses osalemise küsimusteblokis leidis küll suur hulk riikidevahelises võrdluses samaväärseid indikaatoreid, kuid ka sellest blokist tuleb mõned n-ö välja visata ehk tunnistada rahvusvahelise võrdluse jaoks sobimatuks.

Tegutsemine noorteorganisatsioonides, kiriklikes ja usuorganisatsioonides, heategevuses või sotsiaalabis, erialaorganisatsioonides ja ka kultuuriseltsis ei vastanud samaväärsuse nõuetele. Osavõtt poliitilise partei või selle noorteorganisatsiooni tegevusest osutus aga võrreldavaks.

Mõiste noorteorganisatsioon puhul on probleem ilmselt sõnastuse laialivalguses, sest noorteorganisatsioon hõlmab sisuliselt kõiki organisatsioone, mille tegevusest noored saavad osa võtta. Eri riikide noored andsid sellele sõnale erineva tähenduse, millise täpselt, jäi intervjuerijail teadmata.

Säärane seletus – liigne laialivalgusus ja vähene konkreetsus – on põhjuseks ka professionaalsete organisatsioonide ja kultuuriorganisatsioonide vähesele samaväärsusele. Eri riikide noored annavad nendele sõnadele niivõrd erineva tähenduse, et tulemuste võrdlemine ei ole põhjendatud.

Usuorganisatsioonide vähene võrreldavus on seotud nende isesuguse sotsiaalse rolliga. Mõnes riigis ühendavad usuorganisatsioonid peamiselt koguduse liikmeid (Austrias viitas kasutatud sõna näiteks usulahkude organisatsioonidele, Prantsusmaal koondavad need organisatsioonid üksnes paari protsenti inimesi), teistes riikides korraldavad ka vaba aja veetmist, spordivõistlusi ja heategevusüritusi ning osalevad ühiskonnaelus muul moel (Soome, Itaalia).

Heategevusorganisatsioonide mittevõrdväarsus on samuti põhjendatud sisuliselt mitmesuguste rollidega ühiskonnas. Mõnes riigis on heategevus väärtustatud kui eesmärk omaette (Soome), teistes on nendes organisatsioonides tegutsemine noortele praktiliselt kättesaamatu (Austria, Prantsusmaa) või siis osalevad neis ainult teatud elanikerühma liikmed (Slovakkia).

Mis määrab vastuste jaotuse?

Mida teha mittesamaväärseteks tunnistatud indikaatoritega? Esiteks on lohutav teada, et neid saab kasutada iga riigi analüüsimiseks eraldi. Testi tulemus ei välista täielikult võrdlusuuringut. Mittevõrreldavusele tähenduse otsimist võib alustada sellest, et andmed on mõneti muutlikud: küsitluse järgi on noorte aktiivsus riigiti erinev. Mis on selle põhjus? Kas tõepoolest noorte erinev osalusaktiivsus või on ka teisi seletusi, nagu näiteks küsimuse ja vastusskaala tähenduse varieerumine riigiti?

Terve mõistus (millest lähtub ka seoste matemaatiline analüüs) ütleb, et mõlemad on vastuste varieerumise põhjused. Küsimus on kummagi komponendi olulisuses: empiirilise analüüsi ülesanne ongi nende olulisuse kindlaksmääramine. Mittesamaväärsuse korral on küsimuse ja skaala tähendusest tulenev komponent märksa tugevam sisulist aktiivsust iseloomustavast komponendist. Teisisõnu määrab vastuste jaotuse peamiselt see, kuidas ja mida küsiti, mitte aga see, milline on noorte hõivatus tegevustes. Kuid ka sel juhul ei puudu sisuline komponent täielikult ehk teisisõnu öeldes on andmed võrreldavad piiratud määral.

Samaväärsuse analüüsi üks voorusi seisneb selles, et see viib tähelepanu sotsiaalsele keskkonnale, milles neid indikaatoreid kasutati. Asjakohased teadmised kindlate indikaatoritega mõõdetava valdkonna kohta annavad võib-olla piisava tausta mõtestamaks tulemusi ka võrdlevas perspektiivis. Samas on täiesti selge, et üksühene protsentjaotuste võrdlemine ei ole sellises olukorras põhjendatud. Me lihtsalt ei tea, mida me võrdleme, sest ekvivalentsuse analüüsi tulemuse andmete kohaselt ei ole tegemist võrdväärsete suurustega.

Kasutatud kirjandus

DESA 2005 (Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat). World Youth Report 2005: Young people today, and in 2015. New York: United Nations.

Johnson, T. P. (1998). Approaches to Equivalence in Cross-Cultural and Cross-National Survey Research. – J. Harkness (ed). Cross-Cultural Survey Equivalence. ZUMA-Nachrichten Spezial, Band 3. Mannheim: Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, S. 1–40.

Zucha, V., Salfinger, B., Kien, C., Cotti, F., Taru, M. (2005). Work Package 9: Analysis of Comparability and Technical Report. [Publitseerimata aruanne, projekt EUYOUNPART.]

Van Deth, J. W. (1998). Equivalence in Comparative Political Research. – J. W. van Deth (ed). Comparative Politics: The Problem of Equivalence. London, New York: Routledge, pp 1–19.

Van de Vijver, F. J. R. (1998). Towards a Theory of Bias and Equivalence, – J. Harkness (ed). Cross-Cultural Survey Equivalence. ZUMA-Nachrichten Spezial, Band 3. Mannheim: Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, S. 41–65.

Lisa

Väljavõte küsimustikust

13. Poliitiliselt aktiivne olemiseks on erinevaid viise.

A) Kas te olete millalgi varem teinud järgmist:

(Lugege variandid ükshaaval ette. Kui vastus on “JAH”, küsige kohe küsimuse B-osa; kui vastus on “EI”, küsige järgmise tegevuse kohta.)

B) Kui sageli te olete osalenud selles tegevuses viimase 12 kuu jooksul? Mitte kordagi, ühe korra, kaks korda, 3–5 korda või rohkem kui 5 korda?

A) Kas te olete kunagi ...?			B) Ainult juhul kui JAH: Kui sageli viimase 12 kuu jooksul ...?					
	ei	jah	mitte kordagi	1 korra	2 korda	3–5 korda	enam kui 5 korda	(ei tea / keeldus)
1 Hääletanud valimistel	0	1	0	1	2	3	4	77
2 Rikkunud hääletussedeli	0	1	0	1	2	3	4	77
3 Mitte hääletanud protesti märgiks	0	1	0	1	2	3	4	77
4 Võtnud ühendust poliitikuga	0	1	0	1	2	3	4	77
5 Osa võtnud avalikust koosolekust, kus arutatakse poliitilisi või sotsiaalseid probleeme	0	1	0	1	2	3	4	77
6 Allkirjastanud märgukirja (petitsiooni)	0	1	0	1	2	3	4	77
7 Kogunud allkirju	0	1	0	1	2	3	4	77
8 PIDanud poliitilise sisuga kõne	0	1	0	1	2	3	4	77
9 Levitanud poliitilise sisuga lendlehti	0	1	0	1	2	3	4	77
10 Boikoteerinud teatud kaupu poliitilistel, eetilistel või keskkonnakaitselistel põhjustel	0	1	0	1	2	3	4	77
11 Ostnud teatud kaupu poliitilistel, eetilistel või keskkonnakaitselistel põhjustel	0	1	0	1	2	3	4	77
12 Kirjutanud seintele poliitilisi sõnumeid või grafitit	0	1	0	1	2	3	4	77

13 Kandnud poliitilise sõnumiga märki	0	1	0	1	2	3	4	77
14 Osa võtnud ametlikult lubatud meeleavaldusest	0	1	0	1	2	3	4	77
15 Osa võtnud ametlikult mitte lubatud meeleavaldusest	0	1	0	1	2	3	4	77
16 Osa võtnud streigist	0	1	0	1	2	3	4	77
17 Annetanud raha poliitilise grupi või organisatsiooni tegevuse toetamiseks	0	1	0	1	2	3	4	77
18 Kaasa löönud poliitilises arutelus Internetis (saatnud e-kirja, kommentaari)	0	1	0	1	2	3	4	77
19 Kirjutanud artikli (üli)õpilaslehte, mõne organisatsiooni lehte või Internetti	0	1	0	1	2	3	4	77
20 Kirjutanud ise või saatnud edasi poliitilise sisuga kirja või e-kirja (e-maili)	0	1	0	1	2	3	4	77
21 Osalenud poliitilises aktsioonis, mille käigus kahjustati kellegi omandit	0	1	0	1	2	3	4	77
22 Osalenud poliitilises aktsioonis, mille käigus toimus vägivaldne kokkupõrge politseiga	0	1	0	1	2	3	4	77
23 Osalenud poliitilises aktsioonis, mille käigus toimus vägivaldne kokkupõrge poliitiliste vastastega	0	1	0	1	2	3	4	77

24 Hõivanud elamuid, kooli või ülikoolihooneid, tehaseid või valitsusasutusi	0	1	0	1	2	3	4	77
25 Blokeeritud tänavaid või raudteid	0	1	0	1	2	3	4	77

118. Loen teile ette nimekirja erinevatest organisatsioonidest. Palun öelge iga organisatsiooni kohta, kas te olete selle liige, kas te olete viimase 12 kuu jooksul osalenud selle organisatsiooni poolt korraldatud tegevuses või kas te olete teinud vabatahtlikku tööd selle organisatsiooni juures. (Võimalik mitu vastust. Märkige iga organisatsiooni kohta kõik sobivad vastused.)

	Liige	Osalenud tegevuses	Teinud vabatahtlikku tööd	(Mitte ükski ei sobi)
	jah	jah	jah	jah
1 Noorteühendus või -organisatsioon	1	1	1	1
2 Erakonna (partei) noortekogu või -ühendus	1	1	1	1
3 Usuühing või kirikuorganisatsioon, kaasa arvatud noorte usuorganisatsioon	1	1	1	1
4 Ametiühing, kaasa arvatud ametiühingu noortekogu või -liikumine	1	1	1	1
5 Erakond (partei)	1	1	1	1
6 Keskkonnakaitseorganisatsioon	1	1	1	1
7 Loomakaitseorganisatsioon	1	1	1	1
8 Rahuliikumise organisatsioon	1	1	1	1
9 Inimõiguste või humanitaarabi-organisatsioon	1	1	1	1
10 Heategevusühing või sotsiaalabi-organisatsioon	1	1	1	1
11 Erialaorganisatsioon või kutseliit, nagu näiteks	1	1	1	1

põllumeeste organisatsioon, tööandjate organisatsioon vms				
12 Tarbijate ühendus	1	1	1	1
13 Kultuuriselts, muusika-, tantsu- või teatritrupp	1	1	1	1
14 Immigrantide organisatsioon	1	1	1	1
15 Naisteühendus või – organisatsioon	1	1	1	1
16 Globaliseerumisvastane organisatsioon	1	1	1	1
17 Spordiklubi	1	1	1	1

Mis on ökoloogiline maksureform ja miks on seda vaja?

Silja Lüpsik (RiTo 12), keskkonnaministeeriumi keskkonnaökonomika peaspetsialist

Urmas Koidu (RiTo 12), Rahandusministeeriumi kaudsete maksude talituse juhataja, Tallinna Ülikooli magistrant

Ökoloogilise maksureformi eesmärk on tööjõumaksude vähendamine ja keskkonnamaksude tõstmine, see tähendab eelkõige olemasolevate keskkonnatasude tõstmist ja uute maksude kehtestamist, sest tööjõumakse on suures osas juba vähendatud.

Viimastel kümnenditel on kogu maailma teadlased ja poliitikud hakanud varasemast rohkem tähelepanu pöörama ümbritseva looduskeskkonna kaitsele, rakendades tavapärase piirangute ja kontrollimehhanismide kõrval majanduslikke meetmeid, sealhulgas keskkonnamakse. Veelgi enam, aina rohkem räägitakse fiskaalpoliitika rakendamisest keskkonnakaitse soodustamiseks, märkides muu hulgas võimalikku kasu keskkonnakahjulike subsideeriumide kaotamisest ning positiivset mõju ökoloogilise maksureformi rakendamisest.

Ökoloogiline maksureform tähendab maksusüsteemi ümberkorraldamist, et maksustada rohkem keskkonnakahjulikku tegevust, mis kaasneb loodusvarade tarbimisega, ning vähendada samal ajal eelkõige tööjõu maksustamist (Rahandusministeerium 2005). Ökoloogilise maksureformi arukas rakendamine aitab vaieldamatult keskkonnakaitset tõhusamaks muuta, kuigi teisest küljest heidetakse sellisele maksureformile ette halba mõju ettevõtete konkurentsivõimele ning sellest lähtuvat töökohtade kadumist. Samuti peetakse taunimisväärseks keskkonnamaksude üldist regressiivset mõju sissetulekute jaotusele riigis. See tähendab seda, et majandusteoorias lähtuvalt on madalama sissetulekuga inimesed maksustatud suhteliselt enam kui kõrgema sissetulekuga inimesed, sest maksuobjekt on eeskätt tarbekaubad, mida väiksema sissetulekuga perekonnad tarbivad suhteliselt palju (Cornwell, Creedy 1996).

Artikli eesmärk on selgitada, mida kujutab ökoloogiline maksureform nii teooria kui ka praktika seisukohast, avada reformi põhimõisteid ja tähtsaimaid teoreetilisi aspekte, kirjeldada, mis eesmärgil on ühes või teises riigis (näiteks Rootsis ja Saksamaal) ökoloogilist maksureformi rakendatud. Enam tähelepanu pööratakse Eestis kavandatavale ökoloogilisele maksureformile, mille alused valitsus käesoleva aasta 7. juulil (Rahandusministeerium 2005) heaks kiitis. Kirjeldatakse selle eesmärki, elluviimise põhimõtteid ja ajakava, meetmeid ning oodatavaid tulemusi nii keskkonnakaitselistest kui ka majanduslikest, sotsiaalsetest ja rahanduslik-eelarvelisest aspektidest lähtudes.

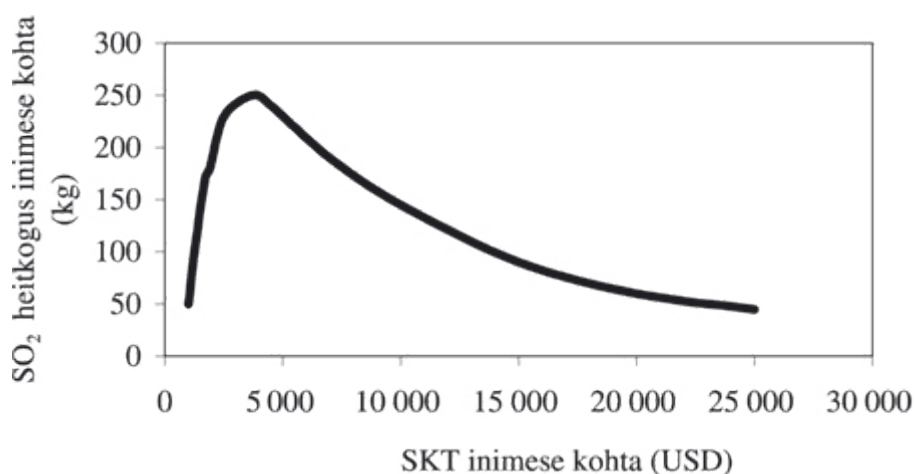
Keskkonnakaitselised majandushoovad

Majanduskasvuga kaasneb tahes-tahtmata varasemast suurem loodusvarade kasutamine pidevalt kasvava energiavajaduse rahuldamiseks. Majandusteadlased kasutavad majandusarengu ja keskkonnakasutuse omavaheliste suhete kirjeldamiseks keskkonnakaitselist Kuznetsi kõverat. Selle Gene Grossmani ja Alan B. Kruegeri poolt 1991.

aastal esitletud teooria kohaselt valitseb majanduskasvu ja keskkonnaseisundi vahel teatud seaduspärasus. See tähendab, et on võimalik joonistada tagurpidi u-kujuline graafik, mis näitab, kuidas majanduse arenedes keskkonnaseisund algul halveneb, kuni teatud hetkel pöördub positiivsesse suunda. Näiteks on mitmekülgset analüüsitud sisemajanduse kogutoodangu (SKT) tõusu mõju välisõhku heidetud saasteainete heitkogustele ning leitud, et vähearenenud riikides on koormus keskkonnale üldjoontes madal, s.t saastetase väike (Arrow *et al* 1995; Stern 2003).

Mida rohkem areneb majandus, kasvavad tootmisvõimsused ning areneb transpordisektor ja tõuseb SKT, seda suurem on surve looduskeskkonnale. Selline tendents kestab, kuni riik jõuab majanduslikult ja ideoloogiliselt teatud tasemele, kus hakatakse taas väärtustama puhtast elukeskkonda ning seaduse tasemel rakendatakse regulatsioone saastuse kontrolliks ja loodusvarade säästlikumaks kasutamiseks. Sellest hetkest alates pöördub keskkonnakaitseline Kuznetsi kõver tagasi, näidates, et koormust keskkonnale on võimalik vähendada ka majandusarengu tingimustes (vt joonis 1, Ameerika näitel).

Joonis 1. Kuznetsi keskkonnakõver SO_2 näitel



ALLIKAS: Stern 2003.

Keskkonnakaitselised majandushoovad – tavaliselt keskkonnatasud ja –maksud – koguvad maailmas järjest rohkem populaarsust. Vahemärkuse korras ei saa jätta lisamata, et tihtipeale aetakse segi kaks mõistet. Maks on riigi poolt riigi kasuks kehtestatud kohustuslik makse, mis maksumaksjale otsest kasu ei anna. Maksu iseärasused on kohustuslikkus ja vastuteene puudumine. Tasu iseärasus on vastuteene olemasolu (Ulst, Hanson 1996).

Tasude ja maksude kaudu on võimalik tõhusalt rakendada põhimõtet: saastaja maksab. Kuna enamiku riikide maksupoliitikas on valitsev suundumus ettevõtlust soosiva maksukliima loomine, siis maksustatakse järjest aktiivsemalt tarbimist ja saastamist ning vähendatakse otseseid makse (tulu- ja sotsiaalmakse).

Ettevõtjate tulumaksumäärade langus on üldine suundumus, mis Euroopas on eriti märgatav Euroopa Liidu laienemisega seoses. Uute liikmesriikide atraktiivsed maksusüsteemid on

sundinud maksumäärasid langetama ka vanu konservatiivseid liikmesriike. Võrreldes nominaalsete maksumäärade muutusega, on maksukoormus muutunud siiski suhteliselt vähe. See viib järeldusele, et viimase kümne aasta jooksul on toimunud muudatused eeskätt maksusüsteemide struktuurides.

Arenenud riikides on kaudsete maksude osakaal hakanud tõusma tööjõumaksude alandamise tulemusena. Samas on kasvanud keskkonnamaksude osa. 2004. aastal oli Euroopa Liidu 25 riigi keskmine kaudsete maksude osakaal 33,8% – kõige kõrgem Küprosel (49,4%) ja Ungaris (42,3%) ning kõige madalam Belgias (28,8%) ja Saksamaal (29,7%). Eestis on kaudsete maksude osa viimaseil aastail (2003. ja 2004. a) 31%. Keskkonnamaksude osakaal on paljudes riikides suurenenud, näiteks Soomes 12,4%–ni maksutuludest 2004. aastal. Kaudsete maksude osa on Taanis, Saksamaal, Itaalias, Hollandis, Rootsis ja Soomes tõusnud eelkõige ökoloogilise maksureformi elluviimise tõttu (European Commission 2004).

Hinna kaudu muutuste tee

Ühtset ökoloogilise maksureformi (ingl. k. tavaliselt *ecological* või *environmental tax reform*) definitsiooni anda ei ole lihtne. Igas ökoloogilist maksureformi tegevas riigis on mõnevõrra erinev maksusüsteem ning sootuks erinevad lahendamist vajavad keskkonnaprobleemid. Tavaliselt on üldine eesmärk muuta olemasolevat maksusüsteemi selliselt, et majandussubjektide käitumist mõjutades edendada keskkonnakaitset. Seega võib ökoloogilise maksureformina käsitleda “olemasolevate maksude korrigeerimist selliselt, et maksud muutuvad maksustatava toote/teenuse keskkonnamõjust sõltuvaks” (Ecological Fiscal ... 2005).

Lihtsamalt öeldes on ökoloogilise maksureformi põhiidee tööjõumaksude vähendamine ja keskkonnamaksude tõstmine. Keskkonnasõbralikud tooted ja teenused oleksid maksustatud madalamalt kui nende keskkonnakahjulikud alternatiivid. Seega on hinna, s.t tarbija rahakoti kaudu võimalik mõjutada näiteks fossiilsete kütuste asemel rohkem biokütuseid kasutama. Samuti muutub märgatavalt kallimaks saastavate ja ressursi raiskavate toodete tootmine ning looduskeskkonna arvelt saadavat kasumit korrigeeritakse tootmisprotsessis või toote elutsükli lõpus tekkiva keskkonnamõju järgi.

Nagu eespool öeldud, rajaneb ökoloogiline maksureform ühelt poolt keskkonnamaksudel, teiselt poolt tööjõumaksudel. Reformi raames võib kasutada nii olemasolevate keskkonnamaksude korrigeerimist kui ka uute, keskkonnakoormuse vähendamist soodustavate maksude kehtestamist.

Majandusteoorias selgitatakse keskkonnatasude rakendamist loodusvarade kasutamise ja saastamisega tekkivate väliskulude sisestamisega toodete hinda, et panna saastaja maksma tekitatud keskkonnakahju eest. Keskkonnatasude kaudu suureneb keskkonnakahjulike toodete hind ning tarbijad hakkavad eelistama odavamat ja keskkonnasõbralikumaid toodet. Tarbijate ostukäitumine mõjutab otseselt tootjaid, kes peavad leidma loodussõbralikumaid alternatiive, et oma tootmiskulusid madalamal hoida ning konkurentsipüüdis püsida. Seega suunatakse ettevõtteid keskkonnatasude abil turumehhanismi (ehk hinna) kaudu loodussõbralikumale tee.

Keskkonnamaksudel on innovatiivsust toetav efekt. Tihtipeale pole ettevõtetele finantspiitsata motivatsiooni uute tehniliste lahenduste väljatöötamiseks. Samas näitavad mitmed kogemused, et keskkonnakaitseprobleemi saab muuta ettevõttele lisatulu toovaks lahenduseks. Näiteks töödeldakse tülikad jäätmed prügilas ladustamise asemel muudes tootmisprotsessides kasutatavaks toormaterjaliks või kasutatakse tootmisprotsessis tekkivat tervisele ohtlikku gaasi soojuse tootmiseks.

Keskkonnapoliitika majandushoovad

Keskkonnamaksud jaotatakse rahvusvaheliselt tunnustatud alustel nelja kategooriasse (UN 2003, 216):

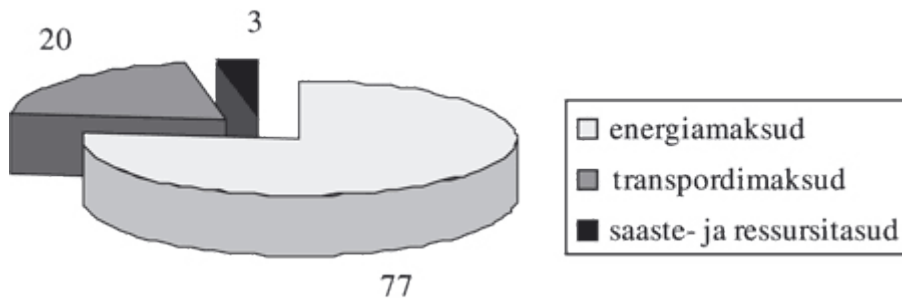
- energiamaksud (sealhulgas kütuseaktsiis), mis annavad näiteks Euroopa Liidu riikides 77% ringis kogu keskkonnamaksude eelarvetulust ja 5,1% kogu maksutulust (European Commission 2004);
- transpordimaksud (automaksud) annavad 20% ringis keskkonnamaksude eelarvetulust;
- saastemaksud;
- ressursimaksud.

Energiamaksud on selliste energiatoodete maksud, mida kasutatakse nii mootorikütuse kui ka kütteenaina. Peamised energiatooted on bensiin ja diislikütus, kõik mineraalõlid, maagaas, kivisüsi (põlevkivi) ja elekter. CO₂ –maks arvatakse energiamaksude, mitte saastemaksude alla, sest see on tavaliselt osa kütuseaktsiisist ja annab muude saastemaksudega võrreldes märgatavat eelarvetulu. Eestis kehtiv saastetasu sõltub samuti energiatoodete kasutamise mahust. Kuna saastetasu määr on kehtestatud ühe tonni õhku paisatava CO₂ kohta, siis maksukohustuse leidmiseks taandatakse kasutatavad kütusekogused CO₂ –kogusteks. Eestis ei maksustata saastetasuga transpordivahendeist erituvaid heitmeid, nagu seda tehakse näiteks Rootsis CO₂ –maksu lisamisega mootorikütuste hinnale. Sellest lähtudes ei ole Eestis praegust CO₂ –saastetasu energiamaksude alla liigitatud, kuigi peaks olema.

Transpordimaksudega maksustatakse transpordivahendite omamist ja kasutamist. Selle hulka kuulub ka reisijate transpordimaks (näiteks lennureisi maks), kui see keskkonnamaksu määratluse alla mahub. Et mitte segi ajada energiamaksudega, mille alla liigitub peamise osa andev kütuseaktsiis, võiks transpordimakse nimetada ka transpordivahendite maksudeks.

Saaste- ja ressursimaksud on otseselt seotud looduskeskkonna kasutamisega. Saastemaksud on maksud, millega koormatakse saasteainete eritumist välisõhku, veekogusse, põhjavette või pinnasesse. Siia kuuluvad ka prügikäitlusega ja jäätmete ladestamisega seotud maksud ning müramaks. Ressursimakse makstakse loodusvarade kasutamise eest. Kuigi loodusvara kasutamine ise ei pruugi keskkonda koormata, leitakse siiski, et riigil on õigus oma loodusvarade eest tasu nõuda, et hoida nende kasutamist optimaalsel, jätkusuutlikul tasemel.

Joonis 2. Keskkonnamaksude osakaal Euroopa Liidu riikides keskmiselt 2003. a (protsentides)

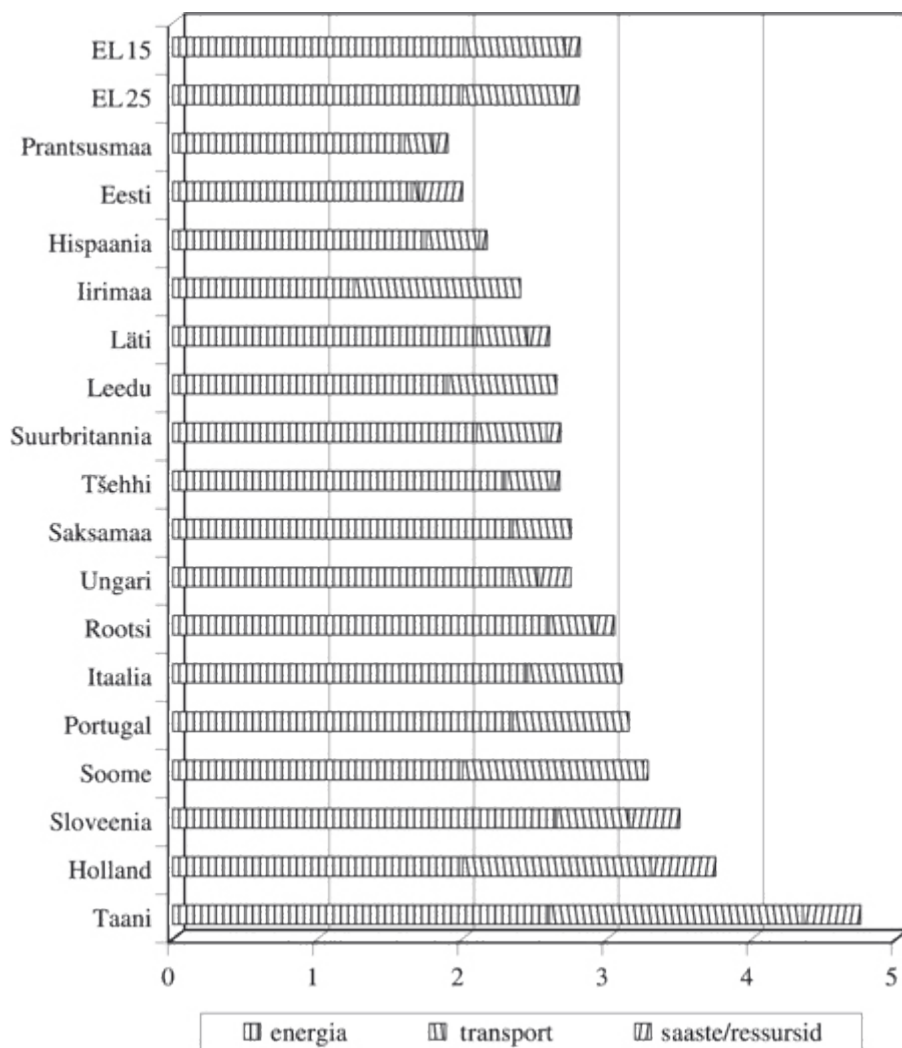


ALLIKAS: European Commission 2004. Structures of the taxation systems in the European Union.

Euroopa Liidu tasemel võib edasiminekuks lugeda energiamaksustamise direktiivi (2003/96/EÜ) jõustumist 2004. aasta 1. jaanuaril. Direktiiv laiendab aktsiisi miinimummäärade kohustust kivisöele, põlevkivile, maagaasile ja elektrile ning tõstab 1992. aastal kehtestatud vedelkütuse miinimummäärasid. Ühtse raamistiku kehtestamisega kõigi energiatoodete maksustamisele parandatakse ühisturu toimimist ja väärtustatakse keskkonnakaitset ning julgustatakse liikmesriike ökoloogilist maksureformi tegema. 2003. aastal oli 25 liikmesriigi keskmine eelarvetulu keskkonnamaksudest 6,6% kogu maksulaekumisest ja 2,7% SKT-st. Viimaseil aastail ei ole vanades liikmesriikides keskkonnamaksude osakaal SKT-s tõusnud, vaid on mõnes riigis isegi langenud. Seda seletatakse karmistunud keskkonnanõuetega, mis ei luba saastata, samuti muude mittemaksuliste meetmete, näiteks emissioonikaubanduse sisseviimisega. Märgatavalt kasvanud energiatoodete hinnad ei motiveeri riike energiamakse tõstma, pigem vastupidi. Keskkonnamaksude eelarvetulu vähendavad ka maksusoodustused, mida muu hulgas tehakse just keskkonna huvides.

Joonis 3 näitab, et keskkonnamaksude tulu suhe SKT-sse on küllaltki erinev – Taanis 4,7%, Hollandis 3,75%, viimaste hulgas on Prantsusmaa (1,9%) ja Eesti (2%). Sarnaselt keskmisega on kõigis riikides peamine tuluallikas energiamaksud, millele järgnevad transpordimaksud. Eestis jaguneb keskkonnamaksude tulu mõnevõrra teisiti, sest transpordimaksude osakaal on väike (näiteks puudub sõiduautomaks).

Joonis 3. Keskkonnamaksude eelarvetulu Euroopa Liidus 2003. a (protsentides)



ALLIKAS: European Commission 2004. Structures of the taxation systems in the European Union.

Kui mitmes vanas liikmesriigis keskkonnamaksude osakaal aastail 1995–2003 vähenes, siis uutes liikmesriikides näitas keskkonnamaksude tulu suhtes SKT–ga umbes 1% tõusu. Kõrge keskkonnamaksude osakaal maksutuluses või SKT–s ei pruugi näidata keskkonnakaitse prioriteetsust, sest eriti just energiamakse on algselt kasutatud eelarvetulu saamiseks. Tegelikult toimivad keskkonnamaksud tõhusalt siis, kui nad vähendavad keskkonda koormavate kaupade ja teenuste tarbimist või suurendavad keskkonnasõbralike toodete kasutamist. Mõlemal juhul keskkonnamaksude tulu väheneb, mis omakorda vähendab keskkonnamaksude osakaalu maksutuluses ja suhtes SKT–sse. Seetõttu ei näita keskkonnamaksude osakaalu vähenemine veel keskkonnapoliitika tagaplaanile jätmist.

Võimalikud tagasilöögid

Nii nagu maksude kehtestamine on riigiti erinev, nõnda erineb riigiti ka laekuvate maksutulude kasutamine. Riigi prioriteetidest ja investeerimisvajadusest sõltuvalt on

finantsvahendeid võimalik suunata üldisesse riigieelarvesse neid ühegi valdkonnaga sidumata. Samas on mõisteta keskonnakaitse eesmärgil kogutud maksuraha rakendamine keskonnakaitse parandamisse. Lääneriikides on levinud praktika suunata keskkonnamaksudest (sealhulgas kütuseaktsiisist) laekunud raha riigieelarvesse sihtotstarbetele, vähendades samal ajal üldise maksukoormuse taset säilitades tööjõu maksustamist ehk tulu- või sotsiaalmaksu. Samuti suurendatakse maksuvaba tulu määra, et ka madalama sissetulekuga perekonnad ei kaotaks.

Printsiibi saastaja maksab järgi ei ole korrektne suunata keskkonnakasutusest laekuvat raha tagasi saastajale. Et keskkonnainvesteeringud on kallid, siis on mõnel pool seda siiski tehtud. Eesti praeguses majandusarengu staadiumis, kus kohalikud ettevõtted ei ole alati moraalselt ega rahaliselt valmis kalleid keskkonnainvesteeringuid tegema, on oluline ettevõtete motiveerimisel investeerida keskkonnakaitse. Keskkonnatasudest laekunud summadest on vaja toetada ka tuleviku energiamajanduse uurimist ning alternatiivsete energiaallikate arendamist.

Ökoloogilise maksureformi rakendamisega on alati seotud riskid. Ei ole võimalik täielikult ette näha, mis kaasneb reformiga inimeste käitumises, kodumajapidamiste tööjõupakkumises, majandusarengus, ettevõtete keskkonnakaitsetegevuses jms. Seega on ökoloogilist maksureformi rakendanud riikides tavaline, et reformi käigus tehakse uuringuid ja mudelanalüüse ning kaalutakse alternatiive. On leitud, et keskkonnamaksud on efektiivsed ning motiveerivad keskkonna kasutajaid võimalikult väikeste kuludega võimalikult kõrget keskkonnakaitse taset saavutama. Majandusteadlased on kindlaks teinud, et keskkonnakaitsega seotud maksude, sealhulgas energiamaksude rakendamine mõjutab kõige rohkem kodumajapidamistes kasutatava energia ja kütuse ning kaudselt ka toidu ja transpordi hindu.

Vaesemate elanike eelarvest kulub proportsionaalselt kõige suurem osa just toidule ja energiatoodetele. Seetõttu on tõenäoline, et keskkonnatasude mõju on ühiskonnas regressiivne ning seda negatiivset mõju tuleb otseste või kaudsete meetmetega vähendada. Kompensatsioonimeetmeiks saavad ökoloogilise maksureformi raames olla maksuvaba tulu tõstmine ning sotsiaaltoetuste süsteemi kaudu vaesematele elanikerühmadele kompenseerimine.

Keskkonnamaksude mõjust on mudelitel põhinevaid töid avaldanud paljud rahvusvaheliselt tunnustatud teadlased, nii mikro- kui ka makro-, nii rahvuslikul kui ka regionaalsel tasandil, sealhulgas Lars Bergman (1990), Antonia Cornwell ja John Creedy (1996), Christoph Böhringer ja Thomas F. Rutherford (1997), Terry Barker ja Jonathan Kohler (1998), Glenn W. Harrison ja Bengt Kriström (1999), Annegrete Bruvoll ja Bodil Merethe Larsen (2004), Runar Brännlund ja Jonas Nordström (2004). Riigiti on tulemused erinevad, sest kasutatavad energiaallikad ja keskkonnaprobleemid on erinevad. Enamasti on leidnud kinnitust, et keskkonnamaksud on tõhusad ning nende regressiivsust on võimalik mahendada, näiteks energiaefektiivsuse parandamisega vaesemates majapidamistes (Barker, Johnstone 1993).

Rootsi ja Saksamaa kogemustest

Põhjamaades hakati Rootsi eestvedamisel ökoloogilist maksureformi tegema juba 1990. aastail. Järgnesid Taani, Holland, Norra ja Inglismaa. Mõnda ökoloogilise maksureformi elementi on rakendanud Soome, Prantsusmaa, Itaalia ja Šveits. Sinnapoole liiguvad peale Eesti ka Austria, Belgia, Sloveenia ja Tšehhi.

Rootsis on kõige tähtsamad keskkonnamaksud energiamaksud – selleks et täita riigieelarvet ning vähendada CO₂ –heitkoguseid. Keskkonnakaitsega seotud maksudest annavad energia ja CO₂ –maksud 95%. Kogu maksutulust on energia- ja CO₂ –maksu osakaal 10,2%, SKT-st aga 2,5%. 1980. aastate lõpus hakati maksustamisel rohkem arvestama keskkonnakaitse vajadusi ning sellest ajast on järjest tõstetud energiamaksude määrasid.

1990. aastate algusest töötatakse Rootsis maksusüsteemi põhjalikuma muutmise kallal, et maksustada rohkem keskkonnohtlikke toiminguid ning vähendada tööjõu maksustamist. 1994. aastal moodustati roheliste maksude komisjon, et analüüsida kolme aasta jooksul ökoloogilise maksureformi erinevaid stsenaariume. Tehti ettepanek reformida energiamaksusüsteemi. Olulisimad põhimõtted olid:

- maksude vahetus on tuluneutraalne;
- saavutatakse kaks eesmärki korraga: keskkonnakahjulik tegevus väheneb ja tööhõive suureneb;
- suurendatakse keskkonnakahjulike tegevuste maksustamist, mis vähendab saastet;
- vähendatakse töise tulu maksustamist, sellega suureneb tööjõu pakkumine ja tööhõive.

Peale selle kavatses Rootsi 2006. aastal rakendada Stockholmi kesklinna sisenemisel ummikumaksu, päevast ja kellaajast sõltuvalt kolme maksumäära (Swedish Road Administration 2005).

Ökoloogilise maksureformi mahtu aastail 2001–2010 hinnatakse u 30 miljardile Rootsi kroonile (= 50 miljardit Eesti krooni). Sellest on n-ö rakendatud 13,6 miljardit Rootsi krooni (22,5 miljardit Eesti krooni) ning 2006. aastal plaanitakse meetmeid 3,6 miljardi Rootsi krooni (6,25 miljardi Eesti krooni) ulatuses. Nendest annab ülevaate tabel.

Tabel. Rootsi ökoloogilise maksureformi sammud 2005. ja 2006. aastal

2005. aastal

- mootorsõidukite maksu tõus: bensiiniautodel 23%, diiselautodel 2% → 1,18 mld Rootsi krooni;
- väikeste veoautode maksu tõus 40% võrra → 0,1 mld Rootsi krooni;
- bensiini maksu tõus → 0,92 mld Rootsi krooni;
- diislikütuse maks → 0,82 mld Rootsi krooni;
- elektri energiamaksu suurendamine kodumajapidamistele ja teenustele → 0,88 mld Rootsi krooni;
- tulumaksuvaba miinimumi tõus madalama ja keskmise sissetulekuga tuluklassides → - 3,38 mld Rootsi krooni.

2006. aastal

- väikeste veoautode maksu tõus 60% võrra → 0,23 mld Rootsi krooni;
- tuumaenergia maks +85% → 1 mld Rootsi krooni (sest tootmiskulud on vähenenud, kuid elektri müügihind sama, s.t lisakasumite mahavõtmiseks);
- elektrile energiamaksu kehtestamine elektri, gaasi, kütte või veevarustuses → 0,2 mld Rootsi krooni;
- elektri energiamaksu suurendamine kodumajapidamistele ja teenustele → 0,4 mld Rootsi krooni;
- lennumaksu kehtestamine (50-100 Rootsi krooni/lend) → 0,77 mld Rootsi krooni;
- elektri energiamaksu suurendamine kodumajapidamistele ja teenustele → 0,88 mld Rootsi krooni;
- kruusa kaevandamistasu tõus → 0,05 mld Rootsi krooni;
- jäätmemaksu tõus → 0,09 mld Rootsi krooni;
- jäätmepõletusmaksu kehtestamine → 0,86 mld Rootsi krooni;

- tulumaksuvaba miinimumi tõus → -2,5 mld Rootsi krooni;
- füüsilisest isikust ettevõtjate tulumaksu vähendamine → -1,10 mld Rootsi krooni.

ALLIKAS: Rootsi rahandusministeerium.

Rahandusministeerium tegi staatilise järelmõju analüüsi, et hinnata kolme esimese sammu mõju sissetulekute jaotusele ja keskkonnamõjule. Kasutati professor Brännlundi CGE majandusmudelit, milles ei olnud arvestatud heaolu muutust ning tulud jaotati tagasi vaid kodumajapidamistele, mitte teenusesektorile. Analüüsist selgus, et elektrimaksu suurendamisel 9% võrra väheneb elektri tarbimine 6%, CO₂ -maksu suurendamisel kütteõlile 14% võrra kahanes õli tarbimine 5,3% ning seetõttu vähenes CO₂ -emissioon 0,4 miljonit tonni, mis mõjutas kõikide leibkondade netosissetulekuid vähem kui 1%.

Saksamaa valitsus võttis 1999. aastal eesmärgi toetada ökoloogilist moderniseerimist, mille keskne meede oli ökoloogiline reform. Eelkõige sooviti toetada energiasäästu ning energiaefektiivsust, samuti taastuvate energiaallikate laialdasemat kasutamist ja sellest tulenevalt vähendada CO₂ heitmist välisõhku. Samal ajal sooviti tööjõu maksustamise vähendamisega luua uusi töökohti (Green Budget... 2005).

1999. aastal kehtestati elektrimaks ja seejärel seda tõsteti (1,02 senti/kWh 1999. aastal + 0,26 senti/kWh aastail 2000–2003), transpordikütustel ning kergekütteõlil tõsteti mineraalõlide makse. Hulganiisti erandeid on tehtud tööstusele, et kaitsta konkurentsivõimelisust. Ligikaudu 10% keskkonnaga seotud tasudest suunatakse tagasi keskkonnakaitseinvesteeringuteks, ülejäänud läheb töötajate ja tööandjate sotsiaalmaksu määra vähendamiseks 1,7 protsendipunkti võrra. Samuti on rakendatud meetmeid madalama sissetulekuga leibkondade toetamiseks, mis võimaldavad kompenseerida soojusenergia hinnatõusu. Uuringud on näidanud, et maksureformist võidavad paljud ettevõtted. Uuenduste ja energiasäästuga ning tööjõukulutuste vähendamisega luuakse uusi töökohti (ca 250 000) (Schlegelmilch 2005). Harilikult ei soovita tõsta üldist maksukoormust. Lisamaterjali võib leida Saksamaa Liitvabariigi keskkonnaministeeriumi kodulehelt (http://www.bmu.de/oekologische_finanzenreform/downloads/doc/20109.php).

Ökomaksude rakendamine Eestis

Eestis hakati ökoloogilise maksureformi temaatikaga riiklikul tasemel tegelema 2004. aastal. Praegu valmistab valitsusliit ette ökoloogilise maksureformi kontseptsiooni, mis näeb ette maksude osalise ümberorienteerimise tulu maksustamiselt loodusvarade kasutamise ja looduse saastamise maksustamisele (Koalitsioonilepe 2005). Koalitsioonilepe määrab reformi nn balansseerivad meetmed: tulumaksu alandamise ning tulumaksuvaba miinimumi suurendamise, jättes maksukoormuse 2003. aasta tasemele. Ökoloogilise maksureformi rakendamiseks tuleb teha kompleksanalüüs, mis hõlmab majandus-, keskkonna- ja sotsiaalvaldkonda. Aastail 2005–2008 planeeritakse rakendada reformi esimene etapp, aastail 2006–2008 hinnatakse saavutatut ning kavandatakse edaspidiseid samme. Aastail 2009–2013 rakendub ökoloogilise maksureformi teine etapp.

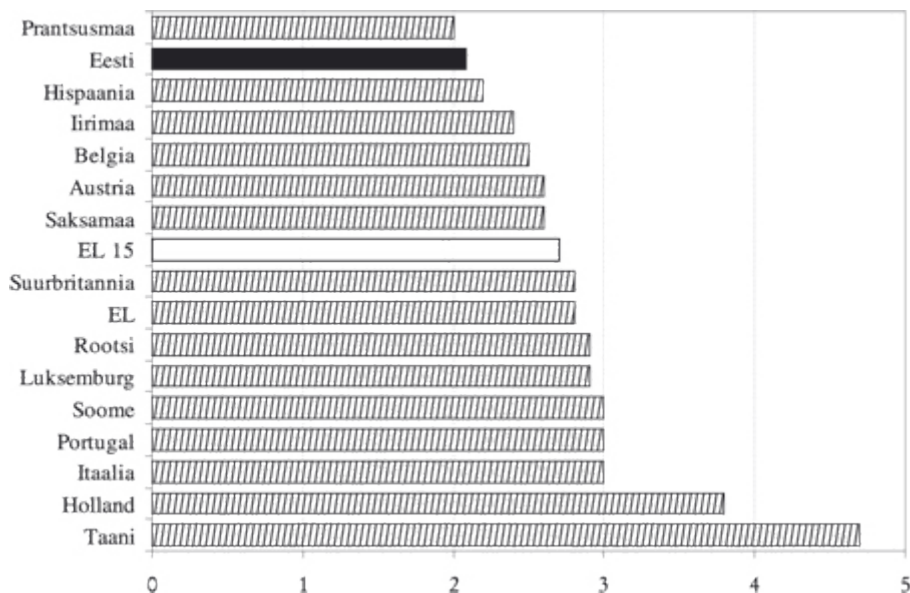
Vanade Euroopa Liidu liikmesriikidega võrreldes on keskkonnamaksude ja -tasude roll Eestis väike, seetõttu on ka nende mõju majandusagentide käitumisele väike ning loodussäästlikumaks käitumiseks vähemotiveeriv. Keskkonnaga seotud maksud on Eestis kütuseaktsiis, raskeveokimaks, mootorsõidukiaktsiis (kuni 2003. aastani) ja pakendiaktsiis. 2004. aastal moodustasid need maksud 1,9% SKT-st ning 2005. aastal laekub neid prognoosi kohaselt 2,2% SKT-st. Keskkonnatasud on saastetasud, vee erikasutusõiguse ja maavara kaevandamisõiguse tasu, jahipiirkonna kasutusõiguse tasu, ulukite küttimisõiguse ning kalapüügiõiguse tasu, mille kogumaht on viimaseil aastail olnud ligikaudu 0,3% SKT-st.

Kokku laekub riigile keskkonnamaksudest ja -tasudest 2005. aastal prognoosi kohaselt 3,8 miljardit krooni ehk 2,5% SKT-st. Võimalikest keskkonnamaksudest on peamine puuduolev maks Eestis sõiduautomaks, olulisimate aktsiisiobjektidena on maksustamata maagaas ja elekter.

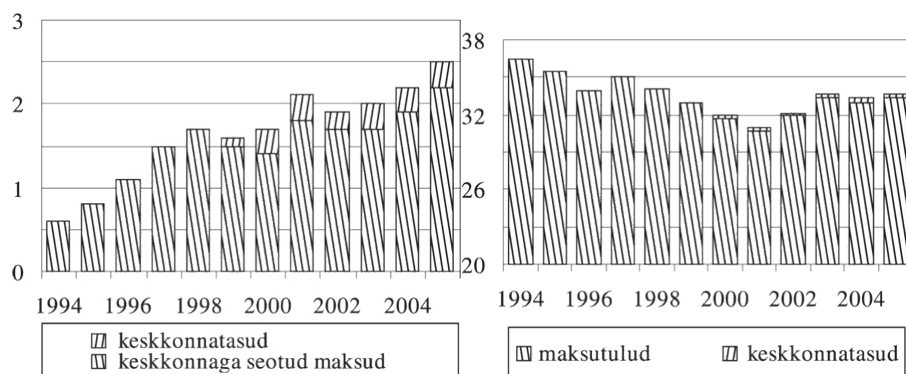
Kuigi ökoloogilise maksureformi põhieesmärk on kaitsta keskkonda, ei saa tähelepanuta jätta reformi teist poolt – tööjõu maksustamise vähendamist. Tulumaksu vähendamise tagajärjel langeb maksukoormus 2006. aastal 32,6%-ni SKT-st, võrreldes 2003. aasta 33,3%-ga (maksutulud ja keskkonnatasud kokku vastavalt 32,9% ja 33,6% SKT-st) ehk 0,7% võrra SKT-st. See tähendab, et maksukoormuse säilitamiseks 2003. aasta tasemel on valitsusel võimalik kasutusele võtta meetmeid, mis suurendaksid keskkonnamaksude ja -tasude (või muude tarbimismaksude) laekumist 0,7% võrra SKT-st.

Joonis 4. Keskkonnakasutusega seotud tulud (% SKT-st)

A. Keskkonnamaksud ja -tasud Euroopa Liidu riikides



B. Keskkonnamaksud ja -tasud Eestis C. Maksukoormus ja keskkonnatasud



ALLIKAS: Rahandusministeerium 2005.

Energiamajanduse eripära arvestades rakendatakse lähitulevikus järk-järgult aktsiise keskkonda koormavatele energiatoodetele. Bensiini ja diislikütuse Euroopa Liidus kehtiva miinimummäära saavutamiseks on Eestis aastani 2010 ülemineku periood. Esialgu on plaanis tõsta kütuseaktsiisi 2008. aastal, ent seda võib teha ka varem. 2005. aasta kevadel arutusel olnud variandi kohaselt taheti kütuseaktsiisi tõsta 10%, kuid kütusehinna kiire tõusuga kaasnenud kohati lausa ägeda vastupanu tõttu võeti see päevakorrast maha. Esialgu on säilinud kava tõsta eriotstarbelise kütuse aktsiisi 2006. aasta 1. jaanuaril, et saavutada ¼ tavadiislikütuse määrast.

Soojuse tootmiseks kasutatavate energiatoodete ja elektrienergia maksustamisel tuleb arvestada energiamaksustamise direktiivi miinimummäärade saavutamise ülemineku perioode ning kütuse- ja energiamajanduse pikaajalise riikliku arengukava põhimõtteid. Kaaluda tuleb kindlasti aktsiisi kehtestamist maagaasile. Eesti energeetika huvides on maksustada maagaas enne elektrienergiat, et mitte suurendada sõltuvust importkütustest.

Uute maksude võimalik mõju

Eesti ökoloogilise maksureformi kontseptsioon (Rahandusministeerium 2005) sisaldab meetmeid, mida keskkonnamaksude vallas on võimalik rakendada. Vaatame võimalikke ettepanekuid koos suvaliselt valitud numbritega ja saame ettekujutuse, kuidas need meetmed riigieelarvetulusid suurendavad:

- kütuseaktsiisi tõus 20% (aktsiis jääb napilt alla Euroopa Liidu miinimummäära) – lisatulu 585 miljoni krooni ringis aastas (koos käibemaksuga 690 miljonit krooni), sellest moodustab 25% (mis tee-ehitusse sihtotstarbeliselt ei lähe) 172,5 miljonit krooni;
- sõiduautomaksu aastamaksu kehtestamine (levinuimate sõiduautode maks umbes 800 krooni aastas) – lisatulu 300 miljoni krooni ringis;
- maagaasi maksustamine (Euroopa Liidu miinimummäär kuni kahekordse miinimummäärani) – lisatulu 80–360 miljonit krooni;

- elektrienergia maksustamine (Euroopa Liidu miinimummäär kuni kahekordse miinimummäärani) – lisatulu 75– 150 miljonit krooni;
- saaste- ja ressursitasude tõus keskmiselt (prognooside järgi) – lisatulu 250 miljoni krooni ringis (valdavalt sihtotstarbeline).

Saame kokku ligikaudu 1,5 miljardit, millest suurima osa annaks kütuseaktsiisi tõstmine. Samas oleks riigieelarves tööjõumaksude tasakaalustavat efekti ainult 25%-il kütuseaktsiisil ja võimalikul automaksul ning maagaasi ja elektri aktsiisil – kokku ca 0,7 miljardit. Vaatame lähemalt nende muudatuste mõju kaupade hinnale: kui bensiini hind oleks näiteks 13,50, võiks aktsiisitõus tõsta hinda ca 14,60-ni ehk 8%. Inflatsiooni suurendab selline kütuseaktsiisi tõus ca 0,6%. Lühema aja jooksul võib see teatud määral halvendada konkurentsiolukorda, kui Lätis ja Venemaal jääb kütuse hind samale tasemele. Pikema aja jooksul on aktsiisitõusu mõju positiivne, sest tootmine ja teenuste osutamine muutuvad vähem energiamahukaks. Maagaasi tarbiti Eestis 2004. aastal ca 965,7 miljonit m³ = ~32 350 950 GJ. Kui sellele rakendada Euroopa Liidu miinimummäär, oleks maksutulu koos käibemaksuga ca 180 miljonit krooni (kaks korda kõrgem määr annaks vastavalt 360 miljonit, eeldusel et tarbimine ei vähene). Äritarbijatele on võimalik rakendada kaks korda väiksemat miinimummäär (2,35 kr/GJ) kui kodutarbijatele. Eestis jaguneb maagaasi tarbimine praegu äriotstarbel ja kodumajapidamistes vastavalt 95% ja 5%. Seega annaks äriotstarbel kasutatava maagaasi kaks korda väiksema määraga maksustamine eelarvetulu ca 81 miljonit (äriotstarbelise gaasi aktsiis ilma käibemaksuta). Hinnatõus oleks miinimumaktsiisi korral eratarbijale, kelle gaasi kuupmeeter maksab näiteks 3 krooni, koos käibemaksuga ca 6% (aktsiis 4,7 krooni/GJ = ~155 krooni/tuh m³ = 0,155 krooni/m³), kahekordse miinimummäär korral aga 12%. Äriotstarbelise gaasi hinnatõus oleks aga palju suurem, sest ärilise gaasi hind on madalam (eratarbijate hinnast ilmselt üle kahe korra).

Et sõiduauto aastamaksu laekuks 300 miljonit, tuleks keskmiselt sõiduautolt (1400–2000 cm²) aastas maksta ligikaudu 800 krooni, mis võrdub sõiduauto paagitäie bensiini hinnaga. Siinne maksukeskkond on soodustanud suure mootorimahuga sõidukite soetamist. Automaks, mis sõltuks näiteks auto võimsusest, CO₂ eritamisest ja/või kaalust, soodustaks säästlike väikeautode soetamist.

Hinnatõus on keskkonnamaksude tõstmise paratamatu tulemus. Samas pole ükski maksutõus enamasti nii suur, et mõjutaks märgatavalt keskmise või keskmisest kõrgema sissetulekuga inimeste tarbimisharjumusi. Kokkuvõttes maksutõusul puudub või on väga väike mõju tarbimisele. Seda tuleb arvestada, kui keskkonnamaksude abil soovitakse muuta inimeste tarbimisharjumusi.

Aegunud tasumäärad

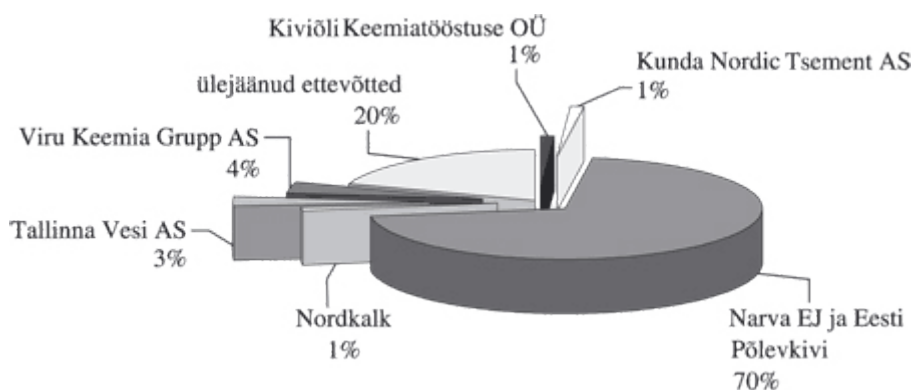
Mis puutub tööjõumaksude vähendamisse, siis praeguse valitsuskoalitsiooni heakskiidu saanud tulumaksu vähendamise kava mõjutab 2006. aasta eelarvet järgmiselt: ettevõtte tulumaksumäära vähendamine 1% ehk 160 miljoni krooni võrra, füüsilise isiku tulumaksumäära vähendamine 1% ehk 442 miljoni krooni võrra, maksuvaba tulu tõus kuni 2000 kroonini kuus 481 miljoni krooni võrra – kokku 1,083 miljardit krooni. Seega viib tulumaksu vähendamine eelarvest rohkem raha välja kui seda keskkonnamaksudest tagasi

tuleb, sest keskkonnamaksude laekumine on suures osas seotud sihtotstarbeliste kuludega. Nende tõstmise korral suurenevad automaatselt ka kulud ning riigieelarve seisukohalt tasakaalustavat efekti ei toimu.

Samas on leitud, et kuna keskkonnainvesteeringuteks riigieelarvest muid vahendeid ei kasutata, kuid Euroopa Liidu direktiivide nõuetest tulenevad investeerimiskohustused vajavad täitmist, kasutatakse keskkonnatasude raha praegu sihtotstarbeliselt. Eestis on keskkonnatasude määrad kehtestatud juba 1990. aastate algul. Kuivõrd majanduse areng on olnud oluliselt kiirem kui keskkonnatasude tõus, ei võimalda olemasolevad tasumäärad enam oma eesmärgi saavutada. Seetõttu ongi ökoloogilise maksureformi raames õige aeg tasumäärasid uuesti analüüsida, selleks on tellitud uuringuid nii Eesti kui ka rahvusvahelistelt teadusasutustelt. Üks näide rahvusvahelisest koostööst on uuring, mis tehti CO₂ –tasu kõrgemate määrade rakendamisest Eestis ning mille tulemusena selgus, et kõrgemal CO₂ –saastetasul oleks positiivne mõju nii majanduskasvule kui ka tööturu arengule (Markandya, Kiuila 2003).

Mis puutub kodumaise ettevõtluse toetamisse, siis kindlasti ei ole meil vaja põlevkivi madala ressursitasu hoidmisega soodustada äärmiselt suure keskkonnamõjuga põlevkiviõli tootmist. Arvestades, et ühe tonni põlevkiviõli tootmisomahind on hinnanguliselt 2400 krooni, milles sisaldub ühe tonni põlevkivi kaevandamisõiguse tasu 5,2 krooni ning ühe tonni põlevkiviõli müügihind on üle 3600 krooni (Reimer 2005, 6; Põlevkivi hind kerkis... 2005), siis on selge, et siin ei väärtustata loodust piisavalt. Suurimatest keskkonnatasude maksjatest, keda ökoloogiline maksureform tõenäoliselt kõige rohkem mõjutama hakkab, annab ülevaate joonis 5.

Joonis 5. Suurimad keskkonnatasude maksjad ja nende tasutud summade osakaal kogu Eesti keskkonnatasude laekumises 2003. aastal (%)



ALLIKAS: Keskkonnaministeerium 2005.

Neil ettevõtetel ei ole mõttekas istuda käed rüpes. Keskkonnatasude süsteem toetab innovatsiooni ettevõtetes. Näiteks maksustatakse põlevkivi rikastusjäätmete ladestamisel prügilasse 2005. aastal saastetasu ühe ladestatud tonni pealt 3 krooni. Kõlab naeruväärselt, kuid kui arvestada, et ladestatav kogus on üle nelja miljoni tonni aastas, on ka väljaminek märkimisväärne.

Kui ettevõtte jätkab sama suurte koguste ladestamist ka edaspidi, tuleb selle eest ökoloogilise maksureformi meetmeist lähtuvalt 2006. aastal tasuda juba kaks korda nii palju (sest tasumäär tõuseb 2006. aastal 2 korda). Kui aga aherainemägedele sobiv taaskasutus leida, ladestades jäätmed keskkonnakaitsjailt heakskiidu saanud taaskasutusplaanide kohaselt juba alguses selliselt, et jäätmemäge on võimalik ümber kujundada kas või suusamäeks, on võimalik tülkast ja kulukast jäätmest saada lisatuluallikas.

Praegu moodustavad keskkonnatasud Eesti ettevõtete kõigist tootmiskuludest keskmiselt alla 0,1%, s.t nende tasude tõstmine ettevõtete konkurentsivõimet ei kahjusta (Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium 2005). Ühe inimese makstud toodete ja teenuste hinnas sisalduv keskkonnatasu on aastas 100 krooni ringis. Ökoloogilise maksureformi tulemusel see suureneb, kuid aastaks 2009 hinnanguliselt mitte rohkem kui 250 kroonini aastas, mis teeb ligikaudu 21 krooni kuus (keskkonnaministeeriumi andmed). On seda palju? Detsiilide lõikes toovad keskkonnatasud kaasa kulutuste suurenemise kõige madalama sissetulekuga peredes maksimaalselt 1,7% võrra (Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium 2005). Seega ei ole praeguste arvutuste kohaselt ökoloogilise maksureformi raames keskkonnatasude tõusul märkimisväärset mõju ei ettevõttele ega eratarbijale, kuigi reformi kogumõju sõltub siiski meetmetekompleksi kui terviku rakendamisest ning see töö seisab veel ees.

Käesolevas artiklis mainitud keskkonnamaksude võimalikud laekumised ei peegelda muidugi ametlikke seisukohti, vaid on autorite välja mõeldud, et näidata, milline oleks ühe või teise maksu mõju. Artiklisse ei mahtunud reformiga kaasnevad muud abinõud keskkonna olukorra parandamiseks (ühistranspordi, kergliiklusteede küsimused jms). Usume, et ökoloogilise maksureformi rakendamine toob kaasa looduskeskkonna kõrgema väärtustamise. Selle mõju majandusele ja eraisikutele tuleb enne meetmete rakendamist kindlasti põhjalikult uurida, et leida kompromiss keskkonnakaitses- ja majandushuvide vahel. Pealegi on reformi edasiste etappide käigus võimalik meetmeid lisada või täiustada.

Kasutatud kirjandus

Arrow, K., Bolin, B., Costanza, R., Dasgupta, P., Folke, C., Holling, C. S., Jansson, B-O., Levin, S., Mäler, K-G., Perrings, C., Pimentel, D. (1995). Economic Growth, Carrying Capacity, and the Environment. – Science, Vol 268, pp 520–521.

Barker, T., Johnstone, N. (1993). Equity and Efficiency in Policies to Reduce Carbon Emissions in the Domestic Sector. – Energy and Environment, Vol 4, No 4, pp 335–361.

Barker, T., Kohler, J. (1998). Equity and Ecotax Reform in the EU: Achieving a 10% Reduction in CO₂ Emissions Using Excise Duties. – Fiscal Studies, Vol 19, No 4, pp 375–402.

Bergman, L. (1990). Energy and Environmental Constraints on Growth: A CGE-Modeling Approach. – Journal of Policy Modeling, 12, pp 671–691.

Bruvoll, A., Larsen, B. M. (2004). Greenhouse Gas Emissions in Norway: Do Carbon Taxes Work? – Energy Policy, Vol 32, No 4, pp 493–505.

Brännlund, R., Nordström, J. (2004). Carbon Tax Simulations Using a Household Demand Model. – European Economic Review, Vol 48, pp 211–233.

Böhringer, C., Rutherford, T. F. (1997). Carbon Taxes with Exemptions in an Open Economy: A General Equilibrium Analysis of the German Tax Initiative. – Journal of Environmental Economics and Management, 32, pp 189–203.

Cornwell, A., Creedy, J. (1996). Carbon Taxation, Prices and Inequality in Australia. – Fiscal Studies, Vol 17, No 3, pp 21–38.

Ecological Fiscal Reform in Canada. 15.10.2005. – www.fiscallygreen.ca

European Commission (2001). Study on the Economic and Environmental Implications of the Use of Environmental Taxes and Charges in the European Union and its Member States. – http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/taxation/environmental_taxes.htm

European Commission (2004). Structures of the taxation systems in the European Union. – http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/Structures2005.pdf

Green Budget Germany (2005). Förderverein Ökologische Steuerreform e.V. 27.10.2005. – <http://www.eco-tax.info/>

Grossman, G. M., Krueger, A. B. (1991). Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement. National Bureau of Economic Research, Working Paper No 3914.

Harrison, G. W., Kriström, B. (1999). General Equilibrium Effects of Increasing Carbon Taxes in Sweden. – R. Brännlund, I.–M. Gren (eds). Green Taxes. Economic Theory and Empirical Evidence from Scandinavia. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Keskkonnaministeerium 2005. Eesti keskkonnastrateegia aastani 2010. 25.10.2005. – <http://www.envir.ee/2959>

Koalitsioonilepe 2005. Eesti Reformierakonna, Eesti Keskerakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonilepe. – <http://www.valitsus.ee/?id=1307>

Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium 2005. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnang: Keskkonnatasude seadusega kaasnevate kulude mõju Eesti majandusele.

Markandya, A., Kiuila, O. (2003). Macroeconomic Analysis of the Implementation of a Carbon Tax in Estonia. Main Report. [Aruanne uurimistöö tellijatele, Keskkonnaministeeriumi koopia.]

Põlevkiviõli hind kerkis oksjonil 3600 kroonini (2005). – Postimees Online, 21. sept. – http://www.postimees.ee/210905/online_uudised/177712.php

Rahandusministeerium 2005 = Ökomaksureformi lähtealused. –
<http://www.fin.ee/index.php?id=13008>

Rahandusministeerium 2005 (2) = Rahandusministeerium, Eesti Statistikaamet.
Environmental taxes in the European Union 1980–2001. Eurostat. Statistics in Focus 9/2003.

Reimer, A. (2005). Kullapalavik paneb põlevkiviõli tootjad tehaseid ehitama. – Eesti Päevaleht Online. Ärileht, 12. okt. – http://www.arileht.ee/artikkel_3053.html

Rootsi Rahandusministeerium. = The budget for 2006: Investing in new jobs, growth and welfare. 25.10.2005.– <http://www.sweden.gov.se/sb/d/5932/a/50219>

Schlegelmilch, K. (2005). Experiences with the Ecological Tax Reform in Germany. Ecotaxes in the New Member States. Conference by Green Budget Germany. Berlin, 12.10.2005

Stern, D. I. (2003). The Environmental Kuznets Curve. –
http://www.ecoeco.org/publica/encyc_entries/Stern.pdf

Swedish Road Administration. Congestion Charge Trials in Stockholm 3 January – 31 July 2006. –
http://stockholmsforsoket.episerverhotell.net/upload/Faktablad_allm_eng_version%201.pdf

Ulst, E., Hanson, M. (1996). Riigirahandus II. Tartu Ülikooli kirjastus.

UN 2003 = Handbook of National Accounting, Integrated Environmental and Economic Accounting 2003. United Nations/ European Commission/International Monetary Fund/Organisation for Economic Co-operation and Development / World Bank.

Poolteist aastat Euroopa Liidus: Riigikogu esimesed võidud

Aili Ribulis (RiTo 12), Euroopa poliitika ja avaliku halduse magister

Riigikogu on suutnud oma seadusest tulenevat tugevat positsiooni Euroopa Liidu asjade kujundamisel edukalt kinnistada ning kindlustanud endale koha Eesti europoliitikas.

Eesti on olnud Euroopa Liidu liige juba poolteist aastat. See on küllalt pikk aeg, et anda hinnang enne liitumist kehtestatud struktuuridele. Senised laienemised on näidanud, et püsivad institutsionaalsed struktuurid Euroopa Liidu asjade otsustamisel kujunevad uues liikmesriigis välja liikmesuse algaastail. Osa kirjepandud normidest kinnistub tegelike käitumisharjumistena, osa jääb lihtsalt paberile. Muu hulgas kinnistuvad täidesaatva ja seadusandliku võimu suhted Euroopa Liidu asjade otsustamisel.

Artikkel keskendub seadusandliku ja täidesaatva võimu suhetele Euroopa Liidu liikmeks oleku taustal ning käsitleb Riigikogu positsiooni Eesti poliitilises süsteemis.

Parlamendid – kaotajad või võitjad?

Kirjanduses väidetakse sageli, et Euroopa Liidu liikmeks saades nõrgeneb tunduvalt riigi parlamendi positsioon täidesaatva võimuga võrreldes. Seda põhjendatakse asjaoluga, et paljudes poliitikavaldkondades kandub Euroopa Liidu liikmeks olles otsustuspädevus riigi tasandilt Euroopa Liidu tasandile. Liikmesriigi parlamendile jääb olulistest poliitikavaldkondades – väliskaubanduse, põllumajanduse, siseturu ja mõnes muus valdkonnas – tunduvalt vähem võimu ise oma riigi õigusloome üle otsustada. Samuti nõrgendab riigi parlamendi positsiooni see, et Euroopa Liidus sünnivad otsused peamiselt valitsuste esindajate vaheliste läbirääkimiste tulemusena. Riigi parlamendi võimalused mõjutada täidesaatva võimu juhitavat otsustusprotsessi on piiratud – tema panus Euroopa Liidu poliitikas piirdub otsekui eurodirektiivide muutmisega riigi õigusaktideks Brüsseli koridorides kokku lepitud suuniste kohaselt. Samas ei saa jätta lisamata, et parlamentide pädevuses on ka Euroopa Liidu lepingute muudatuste ratifitseerimine, mis hiljutiste valulike õppetundide taustal Prantsusmaal ja Hollandis ehk taas populaarsust võib.

Teisalt võib väita, et Euroopa Liitu kuulumine pole sugugi ainuke ja määrav tegur liikmesriikide täidesaatva võimu tugevnemisel seadusandliku suhtes. Viimaste aastakümnete jooksul täheldatud parlamendi üldine nõrgenemine riigi poliitilistes süsteemides on toimunud Euroopa integratsiooni protsessist sõltumata (Raunio, Hix 2001, 148). See on tingitud poliitika üldisest moderniseerumisest, mis on toonud endaga kaasa poliitikavaldkondade kompleksuse kasvu. Poliitika kujundamine ja selle mõjutamine eeldab üha enam spetsiifilist valdkondlikku analüüsi. Valitsusel on parlamendiga võrreldes rohkem informatsiooni ja ressursse ekspertarvamuste tellimisel. Väidetakse isegi, et parlamendi roll poliitilises süsteemis on põhimõtteliselt muutunud, ta toimib areenina, kus mujal kokkulepitud poliitikad formaalselt vastu võetakse (Raunio, Hix 2001, 143).

Muutusi vallandav jõud

Teisest küljest on just Euroopa Liidu liikmeksolek nii mõneski mõttes tugevdanud riigi parlamendi järelevalvet valitsuse üle, osutudes paljudes liikmesriikides muudatusi vallandavaks jõuks. Tunnetades täidesaatva võimu domineerimist, on parlamendid hakanud nõudma rohkem informatsiooni ja suuremat kontrolli valitsuste Euroopa poliitika üle. Sel eesmärgil on liikmesriikide parlamentides loodud Euroopa Liidu asjade komisjonid. Paranenud juurdepääs informatsioonile ning valitsuse tegevust jälgiv silm on tugevdanud parlamendi kontrolli valitsuse tegevuse üle ministrite nõukogus. See on omakorda tõstnud valitsuse teadlikkust, et Euroopa Liidus otsuseid langetavad ministrid vastutavad ka väljaspool oma riiki tegutsedes rahvusparlamendi ees. Kui parlament pole ministri käitumisega rahul, võib ta asjaosaliselt nõuda selgitusi ning halvemal juhul alatatada tema suhtes umbusalduse.

Siiski on väidetud, et isegi tugeva parlamentaarse kontrolliga riikides on parlamendi tegelik kontroll Euroopa õigusloome üle pigem illusoorne (Raunio, Hix 2001, 143). Tuleb tunnistada, et riigi parlamendil on suhteliselt raske suunata ja kontrollida valitsuse tegevust Euroopa Liidu otsustusmehhanismis. Probleem on eelkõige selles, et Euroopa Liidu õigusloomes orienteerumine eeldab valdkondlikku analüüsi, kiiret informatsiooni kogumist ja töötlemist, nõuab rohkem teadmisi kui riigi seadusloome tundmine ning on tihti väga tehnilise iseloomuga. Samuti ei võimalda Euroopa Liidu õigusloome tohutu maht piiratud ressurssidega riikide parlamentidel oma riigi õigusloome kõrvalt Euroopa Liidu arengusse piisavalt süveneda.

Riigi parlamendi huvi Euroopa Liidu asjade vastu võib olla soovitud väiksem ka puhtpragmaatilistel põhjustel: valijate jaoks jäävad need teemad sageli liiga kaugeks. Peale selle võib parlamendile tunduda, et tehtud pingutustest hoolimata on võimalus oma häält kuuldavaks teha ja Euroopa Liidu õigusloomet mõjutada minimaalsed. Eriti puudutab see Ülemkogu kohtumisi, kus otsus sünnib tihti liikmesriikide valitsusjuhtide ja riigipeade vaheliste kompromisside tulemusena ning parlamente teavitatakse kokkulepitud otsustest tagantjärele.

Euroopa Liidu asjade komisjon – riigi parlamendi side Euroopaga

Viimaseil aastakümneil täheldatud riikide parlamentide üldine aktiveerumine Euroopa asjades kinnitab siiski liikmesriikide parlamentide osa üldist tugevnemist Euroopa Liidus (Wessels *et al*/ 2003, 432). See on seotud nii parlamentide reaktsiooniga järjest süvenevale integratsioonile ning sellest tuleneva otsustusprotsessi kaugenemisega kui ka pärast Maastrichti lepingu sõlmimist avalikkuse suurenenud tähelepanuga Euroopa Liidu asjadele. Osaliselt võib seda seostada Euroopa Parlamendi tegevusega, mis on tihendanud parlamentaarset suhtlemist liikmesriikide vahel ning tõstnud riikide parlamentide teadlikkust oma potentsiaalsest võimust. Parlamendid ei soovi enam pelgalt jälgida valitsuste poliitikat Euroopa Liidu asjades, vaid tahavad selles ise osaleda ning valitsustele suuniseid anda.

Parlamendi kontroll Euroopa asjade üle on liikmesriigiti erinev ning sõltub paljuski riigi poliitilise süsteemi eripärast. Suurt rolli mängivad seejuures riigi parlamentaarne kultuur,

parlamendi roll valitsuse määramisel, avalik arvamus ja Euroopa asjade tähtsus riigi sisepoliitikas. Tugeva parlamentaarse kontrolliga riikideks peetakse Põhjamaid, eelkõige Taanit, Soomet ja Rootsit, ent ka Austriat.

Parlamendis on kontroll Euroopa Liidu asjade üle tavaliselt koondunud Euroopa Liidu asjade komisjoni, selle juriidiline pädevus ja tegevus erinevad liikmesriigiti oluliselt. Mõnes liikmesriigis delegeerib Euroopa Liidu asjade komisjon spetsiifiliste küsimuste arutamise alalistele valdkondlikele komisjonidele ning võtab seisukoha nende arvamuse alusel. See tugevdab tunduvalt parlamendi võimu, sest alalised komisjonid on oma valdkonnas pädevamad.

Tugeva parlamendiga riikides on parlamendil või selle komisjonil õigus anda valitsuse liikmeile mandaat läbirääkimisteks ministrite nõukogus. Sel juhul peavad ministrid enne ministrite nõukogu istungeid saama valitsuse seisukohtadele parlamendi heakskiidu. Ehkki nad saavad selle mõni päev enne nõukogu istungit, mil ajalise surve tõttu pole valitsuse seisukohta tihti enam võimalik muuta, võib parlament põhimõtteliselt oma eriarvamuse alusel valitsuse seisukohti suunata, kitsendada ja muuta. Kuid siduvate mandaatide süsteemi Euroopa Liidu poliitilise süsteemi valguses võib ka kritiseerida. Parlamendi veto ei pruugi alati olla konstruktiivne, sest Euroopa Liidu läbirääkimistel ei ole tihti kokkuleppe saavutamise nimel võimalik ühe liikmesriigi arvamusega arvestada. Valitsusel on kokkulepete saavutamiseks vaja paindlikku mänguruumi. Arvestades eespool kirjeldatud valitsuste informatsiooni ja analüüsi eeliseid, võib parlamendi eriarvamus teataval juhul tõstatada küsimuse parlamendi objektiivsusest.

Huvitav on märkida, et enamikus uutes liikmesriikides on parlamendil suhteliselt tugev positsioon, mis peegeldab edukaiks peetavate Põhjamaade mudelite ülevõtmist. Parlamendid on üldiselt hästi informeeritud ning nende väljendatud seisukohad on valitsusele siduvad.

Näiteks peab Läti Seim valitsuse seisukohad enne Euroopa Liidu institutsioonidele esitamist heaks kiitma. Leedus toimib keerulisem süsteem, mis jagab Euroopa Liidu eelnõud tähtsuse järgi punaseks, kollaseks ja roheliseks ning selle kohaselt on parlamendi heakskiit kohustuslik, soovituslik või ebaoluline. Ehkki Tšehhi ja Ungari parlamendil on õigus anda valitsusele siduvaid arvamusi, ei pea kummaski riigis ministrid komisjoni ees valitsuse seisukohti tutvustama. Seda teevad ametnikud ning seetõttu ei tunneta ministrid Euroopa Liidu asjades otsest vastutust parlamendi ees.

Riigikogu roll Eesti europoliitika kujundamisel

Ka Eestis on Riigikogu valitsusega võrreldes nõrgemas positsioonis nii pädevuse, ressursside kui ka informatsiooni poolest. Euroopa Liidu asjad on paljudele Riigikogu liikmetele kauged, keerulised ja võõrad ning neisse süvenemine nõuab saadikuilt parajat lisapingutust. Tehnilisele keerukusele lisandub informatsiooni suur maht – iga päev saabub Riigikokku kaks–kolm Euroopa Liidu õigusakti eelnõu. Komisjonis on ametnikke vähe ning neile ei ole võimalik lõpmatuseni koormust lisada.

Nimetatud probleemidest hoolimata võib pooleteise Euroopa Liidu liikmeks oldud aasta jooksul tehtu põhjal väita, et Riigikogu on oma seadusest tulenevat tugevat positsiooni hästi kinnistanud. Enne liitumist määrati kindlaks hästi toimiv mudel, mis on sätestatud Riigikogu kodukorra seaduses. Paljuski võib paralleele tõmmata Põhjamaade mudeliga, eriti Soomega. Mõlemal juhul on pädevus Euroopa asjades jagatud Euroopa Liidu asjade komisjoni ja kindla valdkonnaga tegeleva alatise komisjoni vahel (v.a Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas). Riigikogus mängib keskset rolli Euroopa Liidu asjade komisjon, kus Riigikogu nimel kujundatakse valitsusele siduv seisukoht alatiste komisjonide seisukohtade alusel. Kui valitsus ei pea Riigikogu seisukohast kinni, peab ta seda esimesel võimalusel põhjendama; see tugevdab Riigikogu positsiooni.

Riigikogu pädevusse kuulub küllaltki palju Euroopa Liidu asju, seetõttu saab ta tugevasti mõjutada valitsuse positsioone Euroopa Liidu õigusloomes. Valitsus peab esitama Riigikogule seisukohavõtuks Euroopa Liidu õigusaktide eelnõud, mis nõuavad seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist ning mille vastuvõtmisega kaasneb majanduslik või sotsiaalne mõju. Peale selle võib Riigikogu väljendada oma arvamust muude tähtsate Euroopa Liidu asjade kohta ning kontrollida valitsuse tegevust Euroopa Liidu poliitika teostamisel.

Valitsus peab lisama õigusakti eelnõule põhjaliku seletuskirja, mis selgitab eelnõu eesmärgi, menetlemise korda ja ajakava, ülevaadet selle vastuvõtmisega kaasnevatest mõjudest ning oma seisukohta eelnõu suhtes.

Kritiseerivalt võib mainida, et Euroopa Liidu asjade komisjon võtab seisukoha peamiselt valitsusest tulnud informatsiooni alusel, ise ei jõua ta teistest allikatest, näiteks huvirühmadelt, infot hankida ja seda töödelda. See on probleem isegi tugevate huvirühmadega ja tugevate parlamentidega liikmesriikidele, sest parlamentide võime infot töödelda on ressursside nappuse tõttu piiratud. Seetõttu peavad valitsuse koostatud seletuskirjad olema võimalikult täpsed ja põhjalikud.

Euroopa Liidu asjade komisjon on oma senise tegevusega pannud aluse tugeva komisjoni traditsioonile. Kaks korda nädalas peetavad istungid võimaldavad Euroopa Liidu arengut pidevalt jälgida ja muutustele kiiresti reageerida. Rutiinse Euroopa Liidu õigusloomega tegelemise kõrval on komisjon olnud aktiivne paljude Euroopa Liidu liikmesusega seotud küsimuste tõstatamisel ning nendega seotud probleemide lahendamisel. Euroopa Liidu asjade komisjoni kaalu tõstab see, et mitu komisjoniliiget 15-st on endised ministrid, sealhulgas üks endine peaminister. Komisjoni tööd juhib endine välisminister ning komisjoni kuulub ka väliskomisjoni esimees. Seetõttu võib väita, et Euroopa Liidu asjade komisjoni liikmed on Euroopa Liidu asjadega üldjoontes hästi kursis olevad kogenud poliitikud, kelle autoriteet on kõrge.

Põhimõtteliselt peaksid ministrid käima Euroopa Liidu asjade komisjonis enne ministrite nõukogu valdkondlikke istungeid. Komisjon on paaril korral avaldanud rahulolematust ministrite ilmutata jätmise pärast. Enne Ülemkogu istungeid käib komisjonis tavapäraselt peaminister, pärast Ülemkogu saadetakse kokkuvõtte seal toimunud komisjonile kirjalikult. Riigikogu positsiooni tugevdaks veelgi see, kui ka pärast Ülemkogu käiks peaminister seal

tehtud otsuseid selgitamas. Euroopa Liidu asjade komisjon on juhtinud tähelepanu sellele, et Eesti huvide paremaks kaitsmiseks Euroopa Liidu otsustusmehhanismis peaksid ministrid iga kord ministrite nõukogu istungeil osalema. Euroopa Liidu asjade komisjon on oma positsiooni valitsuse suhtes tugevdanud ka mitmete valitsusele suunatud märkuste osas. Muu hulgas on ta teatanud, et valitsuse esialgseid prioriteete ühe või teise riigi eesistumise ajal tuleks komisjonile tutvustada enne eesistumisperioodi algust ning soovinud valitsuselt põhjalikumaid õigusaktide seletuskirju. See annab tunnistust Riigikogu soovist tihendada valitsuse ja parlamendi suhteid Euroopa Liidu asjades.

Riigikogu on teiste liikmesriikide sarnaselt enamasti valitsuse seisukohti toetanud, mis näitab nii valitsuse kui ka Riigikogu pädevust. Mitu korda on Riigikogu siiski valitsuse seisukohti muutnud ja suunanud ning kitsendanud ministri volitusi. Euroopa Liidu asjade komisjon on poliitika kujundamise protsessi sekkunud ka ministritele suunatud ettepanekute kaudu, et tõmmata ministrite nõukogu tähelepanu mõnele küsimusele või tõstatada seaduseelnõu ettevalmistavas Euroopa Liidu töörühmas mõni Eesti seisukohalt oluline küsimus, jälgides nimetatud eelnõu edasist menetlemist. Riigikogu on korduvalt palunud valitsuselt lisainformatsiooni üksikute seaduseelnõude kohta, kinnitades oma huvi sisuliste küsimuste vastu ning soovi protsesse mõjutada.

Heade tavade tähtsus tulevikus

Eesti on värske Euroopa Liidu liige ning seetõttu tõhus parlamendi kontroll valitsuse tegevuse üle Euroopa Liidu asjades alles kujuneb. Üldjoontes võib väita, et Riigikogu on hästi kasutanud oma seadusest tulenevat tugevat positsiooni mõjutada Euroopa Liidu poliitikat. Praegu on Riigikogule oluline, et uued täidesaatva ja seadusandliku võimu käitumisnormid kanduksid paberilt tegelikkusesse ja kinnistuksid. Poolelise aasta jooksul juurdunud hea valitsemise tavad loovad traditsiooni, mis mõjutab poliitilise süsteemi arengut pikema aja jooksul. Parlamendi tugev positsioon on tähtis eelkõige ennetuslikust aspektist, see sunnib valitsust parlamendiga rohkem konsulteerima ja tema arvamust arvestama. Parlamendi ja valitsuse suhted mõjutavad kogu poliitilise süsteemi toimimist, sest parlamendi tugevnenud positsioon Euroopa Liidu asjade otsustamisel mõjutab ka teisi valdkondi. Seetõttu peab Riigikogu olema jätkuvalt aktiivne ning kasutama oma võimalusi valitsuse tegevuse suunamiseks ja järelevalveks. Õigusaktide menetlemise ajakulu ning Riigikogu nappe ressursse arvestades pole seda mõistagi võimalik teha iga õigusakti puhul, ent tähtsate küsimuste korral on see Riigikogu tugeva positsiooni säilitamiseks Euroopa Liidu asjade kujundamisel vältimatu.

Kasutatud kirjandus

Fourth bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. COSAC Secretariat. October 2005, London. – <http://www.cosac.org/en/documents/biannual/number4/>

Raunio, T., Hix, S. (2001). Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government. – K. H. Goetz, S. Hix (eds). Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems. London: Frank Cass, pp 142–168.

Third bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. COSAC Secretariat. May 2005, Luxembourg. –
<http://www.cosac.org/en/documents/biannual/third/>

Wessels, W., Maurer, A., Mittag, J. (eds) (2003). Fifteen into One? The European Union and its Member States. Manchester: Manchester University Press.

2004. aastal ühinenud riikide parlamentide kaasatus Euroopa Liidu otsustusprotsessi

Olav Aarma (RiTo 9), Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni nõunik–sekretariaadijuhataja

Euroopa Liidus peetakse tähtsaks, et liikmesriikide valitsuste kõrval oleksid Euroopa asjade otsustamisse kaasatud ka nende riikide parlamendid.

Euroopa Liidu laienemisest Kesk- ja Ida-Euroopa riikidesse on möödunud 17 kuud. Ühinemise eel muudeti neis riikides Euroopa Liidu küsimuste koordinatsiooni mehhanisme, et ühinemise järel tagada liikmesriigile kohased seisukohtade kujundamise, kooskõlastamise ja edastamise viisid. Riigisisese koordinatsioonimudeli ümberkorraldamises osalesid ka liituvate riikide parlamendid. Et parlamente Euroopa Liidu otsustusprotsessi paremini kaasata, muudeti asjakohaseid õigusakte, alates põhiseadusest ja lõpetades korralduslike dokumentidega.

Liikmesriikide parlamentide kaasamine Euroopa Liidu otsustusprotsessi pole uudne idee, kaasamise meetodeid on analüüsinud õigusteadlased ja politoloogid. Ka on parlamendid ise aktiivselt infot vahetanud; selle tulemusena võeti Kreeka eesistumise ajal 27. jaanuaril 2003 parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide esinduste erakorralisel konverentsil vastu nn Kopenhaageni parlamentaarsed suunised, mis kajastavad parlamentide kaasamise head tava. Taani *Folketing* kui suuniste ettevalmistaja on dokumendi aluseks võtnud Põhjamaades rakendatavad tugevad parlamentaarse kontrolli meetodid.

Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverents (COSAC) on viimase kahe aasta jooksul koostanud poolaastaruandeid liikmesriikide parlamentaarse järelevalve arengu kohta. Aruannetesse on koondatud andmed Euroopa Liidu asjade komisjonide moodustamise aluse, struktuuri, mandaadi ja kasutatava dokumentatsiooni kohta.

Äsja liitunud riikide parlamendid on korraldanud konverentse, vaagimaks liitumisjärgse parlamentaarse järelevalve mehhanismide tõhusust Euroopa Liidu kontekstis. Eriti aktiivsed on olnud Ungari ja Leedu parlament.

2004. aastal liitunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide parlamendid on loonud võimalikult parlamendisõbraliku mudeli, mis tugineb Soome ja Taani kogemustele. Arvestada tuleb iga riigi poliitilise ja haldussüsteemi omapära ning traditsioone. Seega pole võimalik luua identset süsteemi isegi juhul, kui olemasolevat(aid) süsteemi(e) kopeeritakse.

Käesoleva artikli eesmärk on anda ülevaade 2004. aasta 1. mail liitunud riikide parlamentide kogemusest Euroopa Liidu otsustusprotsessi parlamentaarse järelevalve korraldamisel. Järelevalve korraldamise süsteemide võrdlemiseks on valitud kolm näitajat: mandaadi andmine ja siduvus, arutletavate dokumentide valik ja menetlus, parlamendi valdkondlike komisjonide kaasamine ja ministrite osalemine Euroopa Liidu asjade komisjonis.

Mandaadi andmine ja siduvus

COSAC-i konverentsile saadetud vastustes viitavad kõik Euroopa Liidu Kesk- ja Ida-Euroopa liikmesriikide parlamendid valitsusele antava mandaadi vähemal või suuremal määral siduvale iseloomule.

Sloveenias sõnastatakse riigi seisukohad koostöös valitsusega (*co-formulating*). Antav mandaat on poliitiliselt siduv. Valitsusele antakse mandaat tegelda Euroopa Liidu õigusloomega, ministrite nõukogu päevakorras olevatest küsimustest ainult nendega, mis sisaldavad õigusaktide eelnõusid. Parlamendi valdkondlikud komisjonid esitavad Euroopa Liidu asjade komisjonile seisukoha ning kui ¼ parlamendi koosseisust või juhatus või valdkondlik komisjon soovib, arutatakse küsimust täiskogul. Kui seisukoha esitab täiskogu, on tegemist otsusega seisukoha suhtes ja enam pole see valitsusega koostöös sõnastatud seisukoht (*co-formulating*).

Poola Seimi Euroopa Liidu asjade komisjon esitab valitsusele seisukoha kõigi eelnõude suhtes, mille valitsus on Seimile edastanud. Kui Seim ei esita (ei jõua esitada) Euroopa Liidu õigusakti eelnõu kohta arvamust 21 päeva jooksul eelnõu Euroopa Komisjoni ministrite nõukogule esitamise päevast, arvestab valitsus, et parlament ei taha seisukohta võtta. Teine võimalus on esitada arvamus seadusloomeprotsessi käigus: valitsus informeerib Seimi arutelude käigust ja esitatud seisukohtadest. Kolmas võimalus on võtta seisukoht enne ministrite nõukogu kohtumist, kui valitsuse esindaja tutvustab Poola seisukohti. Seimi seisukohad pole valitsusele otseselt siduvad. Seimi ja Senati osalemist Euroopa Liidu riigisisese koordineerimisprotsessis on arutanud Poola Konstitutsioonikohus. Probleem tekkis seoses Senati kõrvalejäämisega Euroopa Liidu õigusloome teisest faasist, s.t eelnõu menetlemisest ministrite nõukogus. Poola seadus, mille Senat vaidlustas, sätestas ainult alamkoja osalemise. Kohtu otsuse kohaselt osaleb selles protsessis ka Senat.

Tšehhi valitsus ei tohi esitada oma seisukohta ministrite nõukogus enne, kui parlament on küsimust arutanud. Arutatavate dokumentide valiku teeb Euroopa Liidu asjade komisjon ning valitsus peab komisjonis arutatavatele Euroopa Liidu õigusaktide eelnõudele koostama seletuskirja (10 päeva jooksul).

Senati arvamusel võib valitsus arvestada, alamkoja arvamusel Euroopa Liidu eelnõude kohta peab aga kindlasti arvestama (siiski pole ka alamkoja seisukoht juriidiliselt siduv). Senatil on parlamentaarse järelevalve reservatsiooni (*scrutiny reservation*) võtmise õigus (kuni 35 päevaks), mis kehtib ainult Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude kohta esimese samba valdkonnas.

Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon võib valitsuse seisukohad heaks kiita, teadmiseks võtta, tagasi lükata, osaliselt parandada või täiendada ja seisukohta mitte võtta. Riigikogu kodukorra seaduse järgi peab Vabariigi Valitsus juhinduma Riigikogu antud suunistest. Erandiks on olukord, kus Euroopa Liidu asjade komisjoni antud mandaat jätkaks valitsusliikme läbirääkimistel isolatsiooni, mis kahjustaks Eesti huve ega võimaldaks teha kompromisse.

Siduvuse kontekstis tuleb vaadelda juhtumeid, kui parlament ei esita teatud (tavaliselt fikseeritud) aja jooksul valitsusele oma seisukohta. Enamikus riikides tähendab see valitsuse esitatud seisukohtade heakskiitu, Eestis ei ole küsimus õiguslikult reguleeritud.

Valitsusliikmete osalemine komisjoni istungil

Valitsusliikmete osalemine Euroopa Liidu asjade ja valdkondlike komisjonide istungil annab võimaluse arutada ettepanekuid poliitilisel tasandil, s.t tasandil, kus ministeeriumi spetsialist, kes pole poliitik, ei tunne end parlamendisadikutega debateerides pädevalt. Teisalt näitab ministrite osalemine komisjonides ka valitsusliikmete suhtumist parlamentaarsesse järelevalvesse ning parlamendi kaasamise vajadusse Euroopa Liidu küsimuste otsustamisel.

Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonis on tavaks, et valitsuse liikmed osalevad komisjoni istungeil siis, kui arutatakse ministrite nõukogu kohtumiste temaatikat. Komisjoni istungile on seoses Euroopa Liidu õigusaktide eelnõudega kutsutud asjakohase ministeeriumi spetsialiste (eelistatavalt inimesi, kes on koostanud eelnõu seletuskirja). Probleeme võib tekkida ministrite tiheda ajagraafiku ja sellest tuleneva võimalustenappuse tõttu, teisalt on ka Euroopa Liidu asjade komisjoni istungite korraldamise aeg Riigikogu kodukorraga suhteliselt piiratud, mis omakorda kahandab võimalusi komisjoniliikmete ja ministrite arutelude korraldamiseks.

2004. aasta statistika näitab, et valitsuse liikmed on osalenud 55% Euroopa Liidu asjade komisjoni istungeil (keskmine näitaja) ja 2005. aastal jaanuarist augustini keskmiselt 51%-l. Need arvud ei kajasta ministrite puudumise põhjusi. Lisamärkusena olgu mainitud, et mõnes Euroopa Liidu nõukogus arutatakse kahe ministri vastutusalas olevaid küsimusi ning seetõttu võib selle nõukogu ühele istungile kutsuda kaks ministrit, näiteks justiits- ja siseküsimuste nõukogu istungile justiitsministri ja siseministri, konkurentsivõime nõukogu istungile majandus- ja kommunikatsiooniministri ning haridus- ja teadusministri, põllumajanduse ja kalanduse nõukogu istungile põllumajandusministri ja keskkonnaministri ning haridus-, noorte- ja kultuurinõukogu istungile haridus- ja teadusministri ning kultuuriministri.

Milline on olukord teistes uutes liikmesriikides?

Poola Seimi Euroopa Liidu asjade komisjoni istungil ei arutata päevakorrapunkti, kui vastav minister puudub. Leedus osalevad ministrid Euroopa Liidu asjade komisjoni istungeil nii enne kui ka pärast ministrite nõukogu kohtumisi. Sloveenia Euroopa Liidu asjade komisjonis osaleb tavaliselt minister või poliitiline ametnik. Slovakkia puhul on erialaministrite kohalolek Euroopa Liidu asjade komisjonis kohustuslik, probleeme on olnud peaministri komisjonis osalemisega enne Euroopa Ülemkogu kohtumisi.

Tšehhi parlamendi Esindajatekoja Euroopa Liidu asjade komisjon ministrite osalemist komisjonis enne ministrite nõukogu kohtumisi tavaks ei pea ning igale ministrile esitatakse kindla päevakorra järgi eraldi kutse.

Valdkondlike komisjonide kaasamine

Valdkondlikke komisjone kaasatakse Euroopa Liidu temaatika käsitlemisse enamikus parlamentides. Näiteks Leedus on komisjonide kaasatus n-ö vabatahtlik, Eestis seevastu peavad alatised komisjonid oma seisukoha edastama Euroopa Liidu asjade komisjonile Riigikogu juhatuse otsuse kohaselt.

Leedu Seimi valdkondlikud komisjonid koostasid kuu aja jooksul nimekirja nende hinnangul Leedule tähtsaist Euroopa Liidu õigusloomeettepanekuist Euroopa Komisjoni iga-aastasele õigusloome- ja tegevuskavale tuginedes. Seejärel koondas Euroopa Liidu asjade komisjon esitatud nimekirjad ühte dokumenti ning esitas valitsusele. Seimi maaelukomisjon valis Euroopa Komisjoni 2005. aasta õigusloomekavast aruteludeks välja 42 eelnõu, millest 20 ei olnud olulise tähtsusega.

Sloveenias on valdkondlike komisjonide arvamus kohustuslik, kui tegemist on Euroopa Liidu õigusakti eelnõuga, ning pole kohustuslik, kui arutatakse ministrite nõukogu päevakorda või muid küsimusi.

Poola Seimi valdkondlikud komisjonid pole Euroopa Liidu otsustusprotsessi vahetult kaasatud, Euroopa Liidu asjade komisjonil on võimalus neilt vajaduse ja soovi korral arvamust küsida.

Riigikogu alatised komisjonid on Euroopa Liidu asjade komisjonile arvamuse andnud 2004. aasta maikuust (3.10.2005 seisuga) alates kokku 57 korral. Valitsus on Riigikogu menetlusse 2004. aasta maist kuni 2005. aasta 3. oktoobrini andnud 62 dokumenti ja dokumendipaketti (arvestatud ei ole ministrite nõukogu istungi eelseid materjale).

Riigikogus 2004. aastal menetluses olnud Euroopa Liidu õigusaktide kohta saab dokumentide põhjal järeldada, et menetluses olnud Euroopa Liidu õigusaktide eelnõudest andis Euroopa Liidu asjade komisjon nelja eelnõu puhul oma seisukoha pärast poliitilise kokkuleppe saavutamist ministrite nõukogus. Kahe eelnõu puhul menetles Riigikogu valitsuse materjale pärast seda, kui eelnõu menetlemine ministrite nõukogus asendati nõukogu järelduste menetlemisega. Lisaks sellele saabus neli Euroopa Liidu õigusakti eelnõu, mille menetlemine jäi 2004. aastal lõpetamata, Riigikogusse vähem kui kaks nädalat enne poliitilise kokkuleppe saavutamist ministrite nõukogus, s.t ei arvestatud eelnõu Riigikogus menetlemise soovitatavat miinimumtähtaega. Eelnõud saabusid Riigikogusse vastavalt üks päev pärast poliitilise kokkuleppe saavutamist Euroopa Liidus, poliitilise kokkuleppe saavutamise päeval ning kuus ja kümme päeva enne poliitilise kokkuleppe saavutamist Euroopa Liidus.

Kõigi uute liikmesriikide parlamendid (välja arvatud Küpros) on viidanud dokumentide tõlgitud versioonide õigeaegse saamise probleemidele. Tõlgete puudumine muudab raskeks ja kohati võimatuks või ebamõistlikult kulukaks eeskätt valdkondlike komisjonide tehtava dokumentide analüüsi.

Materjali edastamine, valik ja menetlemine

Euroopa Liidu õigusaktide eelnõudega seoses ja ka enne ministrite nõukogu kohtumisi esitavad valitsused parlamentidele taustadokumendid ja nende kommentaarid.

Leedu Seim on protsessi kaasatud algusest peale, sest nii ametnikel kui ka Euroopa Liidu asjade komisjoni liikmeil on isiklik ligipääs riigisisesele Euroopa Liidu dokumentide menetlemise andmebaasile. Valitsus esitab Seimile aruteluks Seimi poolt valitud Euroopa Liidu õigusaktide eelnõud ja dokumendid. Valiku aluseks on ühest küljest valdkondlike komisjonide nn soovikava Euroopa Komisjoni aasta õigusloomekava baasil, teisalt on ka Euroopa Liidu asjade komisjonil samalaadne valikuvõimalus. Kõik eelnõud saavad saabudes nn valgusfoori-klassifikatsiooni järgi tähise (punane = eriti oluline, kollane = oluline, roheline = väheoluline) ning sellest lähtuvalt on valitsusel võimalik parlamendi huve silmas pidada.

Malta parlamentaarse järelevalve süsteem on dokumendipõhine. Käsitletakse kõiki Euroopa Komisjoni ettepanekuid ja vajadusel ka muude institutsioonide dokumente.

Kaheksaliikmeline komisjon jaguneb kolmeks töörühmaks. Esimene tegeleb dokumentide valikuga ning otsustab, kas dokument vajab edasist arutelu. Kui dokument seda vajab, suunab töörühm dokumendi kas komisjoni üldkoosseisule või teisele või kolmandale töörühmale või sotsiaalkomisjonile. Teise töörühma vastutusalasse kuuluvad majandus- rahandus, maksud, teadusuuringud, tööhõive, haridus ja kultuur, tolliliit, eelarve, regionaalpoliitika, kolmanda rühma vastutusalasse tervise- ja tarbijakaitse, arenguabi, maaelu areng, laienemine, välissuhted, ettevõtlus ja infoühiskond. Kasutatakse järelevalve reservatsiooni mõistet (*scrutiny reservation*), selle järgi ei tohi minister küsimuses võtta seisukohta enne, kui parlament on küsimust arutanud.

Slovakkias peab vastava ala minister esitama valitsuse seisukoha parlamendi Euroopa Liidu asjade komisjonile kaks nädalat enne ministrite nõukogu asjakohase istungi toimumist. Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude puhul on valitsusel parlamendile seisukoha andmiseks kolm nädalat päevast, mil Euroopa Komisjon esitas eelnõu valitsusele. Dokumendid valitakse ministeeriumide ettepanekuist lähtuvalt Euroopa Komisjoni aasta tegevus- ja seadusloomekavast ning kooskõlas Euroopa Liidu asjade komisjoni ja valdkondlike komisjonidega.

Poola Seim saab valitsuselt peaaegu kõik Euroopa Liidust saabuval materjalid (ametnike hinnangul on viimase 15 kuu jooksul laekunud 32 000 dokumenti). Informatsiooniga saab tutvuda Euroopa Liidu dokumentide andmebaasi kaudu, millele on suures osas avalik ligipääs. Arutatavate küsimuste valiku teeb Euroopa Liidu asjade komisjoni juhtkond. Selekteerimisele aitab kaasa parlamendis toimiv raportööri süsteem.

Ungari Euroopa Liidu asjade komisjon tegeleb järelevalvega selektiivselt, s.t arutatakse üksnes poliitiliselt ja majanduslikult olulisi eelnõusid, valiku teeb Euroopa Liidu asjade komisjon koostöös parlamendi esimehega. Tähtis on fraktsioonide sekretariaatide Euroopa Liidu spetsialistide panus.

Läti järelevalvesüsteem tugineb seisukohtade andmisel valitsuse seisukohtadele, mis edastatakse Euroopa Liidu institutsioonidele. Valitsus ja parlament selekteerivad arutatavad küsimused kõrgemate ametnike tasandil. Läti saadikute arvates pole ministrite nõukogu istungi eelne seisukohtade andmine parlamentaarse järelevalve jaoks piisav. Järelevalvesüsteemi on kavas põhjalikult muuta, kaasates valdkondlikke komisjone ja tagades subsidiaarse järelevalve.

Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon saab dokumente kolme peamise kanali kaudu: otse Euroopa Komisjonist ja ministrite nõukogu peasekretariaadist, Vabariigi Valitsuselt Riigikantselei vahendusel ja ametnike tasandil ka koordinatsioonikogu kaudu.

Euroopa Liidu institutsioonidelt otse saadud dokumentide peamine lisaväärtus on teave dokumentide olemasolust, tihti on see ka kiireim dokumentide eestikeelsete versioonide saamise kanal. Teave dokumendi edastamisest on Euroopa Liidu asjade komisjoni sekretariaadil olemas alternatiivselt ka Riigikantselei hallatava Euroopa Liidu dokumendihaldussüsteemi kaudu. Koordinatsioonikogu istungeil osaledes on komisjoni sekretariaadil võimalik tutvuda dokumentidega enne nende esitamist Vabariigi Valitsusele. Et valitsuse istungid toimuvad neljapäeviti ja Euroopa Liidu asjade komisjoni istungid reedeti, on koordinatsioonikogus saadud eelinfo ainuke võimalus Euroopa Liidu asjade komisjoni liikmete informeerimiseks ja dokumentidega varustamiseks mõistliku, läbitöötamiseks vajaliku ajavaruga.

Dokumentide esitamisel Riigikogule ja Euroopa Liidu asjade komisjonile lähtub valitsus Riigikogu kodukorra seaduses sätestatud kriteeriumidest, samal ajal on Eesti riigisisese koordinatsiooni põhimõtete kohaselt ministril suur valikuvabadus, mida valitsusele (ja sellest tulenevalt ka Riigikogule) esitada.

Järeldused

Mida eespool mainitud järeldada? Mandaadi juriidiline siduvus ei näita alati parlamendi tugevust. Poliitilise mandaadi andmine võib tähendada olulist rolli ja kaasatust Euroopa Liidu valitsustekeskmesse otsustusprotsessi.

Kindlasti on oma osa ka koordineeriva komisjoni (Euroopa Liidu asjade komisjoni) võimalusel ja soovil otsustusprotsessis osaleda. Komisjoni liikmeil on tihti topeltkoormus nii valdkondlikesse komisjonidesse kui ka Euroopa Liidu asjade komisjoni kuulumise tõttu.

Parlamendi ja täpsemalt Euroopa Liidu asjade komisjoni kompetentsi määramine õigusaktidega ei ole ainus lahendus. Liitumise järel on võimalik arendada head parlamentaarset tava, mis on kirjutatud seadusega võrreldes igati konkurentsivõimeline.

Töö planeerimine ja dokumentide selekteerimine on vajalik nii parlamendi kui ka täitevvõimu Euroopa Liidu alase tegevuse tõhustamiseks. Uued liikmesriigid on valinud mitu lähenemisviisi: valitsus esitab parlamendile kõik dokumendid, parlament valib ja nõuab valitsuselt dokumendid Euroopa Komisjoni aastasest seadusloomekavast lähtudes ning

valitsus selekteerib, parlamendile esitatakse üksnes valitsuses arutatud dokumendid (eelnõud). Viimase puhul võib parlament ka omal algatusel valitsuselt dokumente nõuda.

Üsna laialt on levinud praktika, et Euroopa Liidu õigusakti eelnõule lisaks saab parlament valitsuse seisukoha ja kommentaari. Peamised erinevused riigiti ilmnevad selles, milline on kaas- või seletuskirja esitamise tähtaeg ning kas see on seotud valitsuse istungitega või mitte.

Nii vanade kui ka uute liikmesriikide parlamentide Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemise kõige suurem vaenlane on aeg. Parlamenditöö ajagraafik ei kattu valitsuse omaga, valitsuse seisukohti, kommentaare ja seletuskirju ettevalmistavad ametnikud ei oska parlamendi kaasamisest tuleneva ajanihkega arvestada, mis toob kaasa n-ö viimasel minutil esitamise ja kahandab seetõttu parlamendiliikmete võimalust otsustusprotsessis efektiivselt osaleda.

Kasutatud kirjandus

Austrevicius, P. (2005). The Lithuanian EU Scrutiny Procedure. Speech at the Conference on Scrutiny Procedure in the ten new EU Member States. Budapest.

Azzopardi, J. (2005). Scrutiny System in Malta. Speech at the Conference on Scrutiny Procedure in the ten new EU Member States. Budapest.

Bulvinaite, I. (2005). The Role of Specialized Committees of the Seimas in the Debate of the European Union Matters. Presentation at the Seminar "Informing the National Parliaments on EU Matters". Vilnius.

Eörsi, M. (2005). Scrutiny Process in the Hungarian National Assembly. Speech at the Conference on Scrutiny Procedure in the ten new EU Member States. Budapest.

Ondrias, K. (2005). Committee of European Affairs of the National Council of the Slovak Republic. Speech at the Conference on Scrutiny Procedure in the ten new EU Member States. Budapest.

Raulinaityte, L. (2005). The Role of the Committee on European Affairs of the Seimas in Co-ordinating the EU Affairs. Presentation at the Seminar "Informing the National Parliaments on EU Matters". Vilnius.

Žeruolis, D. (2005). Lithuania's Co-ordination of EU Affairs at Horizontal Level. Presentation at the Seminar "Informing the National Parliaments on EU Matters". Vilnius.

2003/C 154/01. Official Journal of the European Union.

2004/ C 270/01. Euroopa Liidu Teataja.

<http://www.cosac.org/en/documents/biannual/second/>

<http://www.cosac.org/en/documents/biannual/third/>

<http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/protocols.form>

<http://www.riigikogu.ee/?id=12750>

<http://www.riigikogu.ee/?id=15039>

Riigikogu meediakajastuste analüüs (mai – oktoober 2005)

Tarmu Tammerk (RiTo 12), Korruptsioonivaba Eesti

Restoraniarved, taksokulu, isiklike sõitude hüvitised... selliseid etteheiteid saab teha ainult 101 inimesele. Mõeldes seadusandliku kogu mainele, tuleneb siit Riigikogu suur vastutus nii kuluhüvitiste kasutamisel kui ka hüviste teemal ajakirjandusega suhtlemisel.

Mai–juuni

2005. aasta mais ja juunis tõmbas Riigikoguga seonduvalt meedia tähelepanu kõige enam e–hääletamine, välireklaami keelustamine ja piirilepingu ratifitseerimine. Kõik kolm teemat on seotud Riigikogu seadusandliku tegevusega.

E–hääletamise teemal oli ajakirjanduses elav debatt, mida hoidis üleval eelnõu mitmekordne vastuvõtmine–tagasilükkamine. See võimaldas pidada mitte ainult parteipoliitilist, vaid ka sisulist arutelu, kus esitati rohkesti teoreetilisi argumente (näiteks Ivar Tallo, Postimees, 12. mai).

Teemakäsitlust elavdas tunduvalt asjaolu, et meediaorganisatsioonid asusid erinevatele seisukohtadele. Postimees suhtus skeptiliselt, Äripäev ja Eesti Päevaleht toetavalt. Tulemuseks oli suur kommentaaride, repliikide, juhtkirjade arv (võrreldes teiste teemadega). Kõnelema pääses ka eelnõu menetlust juhtinud põhiseaduskomisjon, kuigi enamasti uudisteagentuuride uudistes, mitte lehelugudes.

E–hääletamise ümber puhkenud vaidlus andis ajakirjandusele põhjuse analüüsida seadusloomet laiemalt, kaasa arvatud Riigikogu ja presidendi institutsiooni suhteid (näiteks Eesti Päevaleht, 29. juuni: “Rüütel ajab üha jõulisemat joont”). Harilikult selliseid analüüse ei ilmu.

Poliitilise välireklaami keelustamine sai meedia valdava toetuse osaliseks. Seda seadusandlikku initsiatiivi toetas mitu meediaväljaannet, samuti kõlas toetuseks rahva hää lugejakirjades. Keskfraktsiooni esindaja Evelyn Sepa retoorika poliitilise kommunikatsiooni kägistamisest (Postimees, 6. juuni: “Vaikiva ajastu hiiliv tagasitulek”) jäi aga hüüdjaks hääleks kõrbes. Postimees näiteks naeruvääristab seda kartust 10. juuni kommentaaris. Mart Kadastik naeruvääristab 14. juunil omakorda keelustamise tuhinat.

Piirilepingute sõlmimise ja ratifitseerimise vastaste hää l kajas meedias võimsamalt kui võinuks eeldada eelnevate seisukohtade põhjal. Üks põhjus on see, et ajakirjandus tunneb teravdatud huvi põhivooluga konfliktis olevate seisukohtade vastu. Suurt aktiivsust näitas üles Isamaaliit, kelle esindajaid ohtralt tsiteeriti ning kelle arvamused (ennekõike Tõnis Lukase omi) avaldati eriti maakonnalehtedes. Lühemaajaliselt kerkis esile Res Publica vastuseis lepingute ratifitseerimisele.

Lepinguid kaitses avalikkuses Riigikogu liikmeist enim Kristiina Ojuland, kes oma seisukohti väljendas peamiselt maakonnalehtede arvamused kaudu. Kuna uudisväärtuste hulka

kuulub konfliktsus, domineeris piirilepingutega seoses kriitiline noot (tüüplähenemine: "Isamaaliit kritiseerib riigijuhte").

Piirilepingute teemat toitis meedias ka Eesti Televisiooni 18. mai saade „Foorum”, sest saate külalised esinesid ebatavaliselt kirglikult ja emotsionaalselt. See tõi omakorda kaasa kommentaare saate sisu ja vormi kohta.

Piirilepete ratifitseerimine Riigikogus 20. juunil sai eeldatult ulatusliku meediatähelepanu osaliseks, koos sellele järgnenud Venemaa reaktsiooniga.

Piirilepingu ja teiste Venemaaga seotud teemade puhul on märkimisväärne väliskomisjoni aseesimehe Marko Mihkelsoni sage esinemine kõneisikuna. Põhjuseks võib olla ajakirjanike harjumus pöörduda tuntuks saanud hästiinformeeritud allika poole. Teisalt aga Mihkelsoni kui vastse opositsionääri tunduvalt julgemad seisukohavõtud Venemaa küsimuses, eriti kui arvestada Enn Eesmaa väljakuulutatud positiivsemat tooni suhtes Venemaaga. Mihkelson oli vaadeldaval perioodil jätkuvalt aktiivne kõneisik, näiteks tema kommentaar “Venemaa järelkajad ei üllata” 22. juuni Eesti Päevalehes.

Juhtub harva, et komisjoni töö saab uudisloo aluseks. Näiteks 27. mai Postimehes “Väliskomisjon soovib karmi Vene–poliitikat”. Loos esineb komisjoni aseesimees Mihkelson, kes toetab jõulist Kremli–kriitilist poliitikat, komisjoni esimees Eesmaa sõna ei saa. Või 29. mai Eesti Televisioonis “Aeg luubis” – kajastab taas Mihkelsoni vaateid väliskomisjoni Venemaa–strateegiast.

Kui eelmise kolme teema puhul vaadeldi Riigikogu kui institutsiooni neutraalses valguses, siis pahameelt tekitas seadusandlik kogu “kahe tooli” loos ehk vaidluses selle üle, kas Riigikogu liikmed võivad kuuluda kohalikesse volikogudesse. Näiteks kritiseerib Pärnu Postimees Riigikogu oma 1. juuni juhtkirjas: “Selles mõttes on presidendi otsus sellele kahel toolil istumisele käsi ette panna igati riigimehelik käitumine.” Või Eesti Päevalehe 13. mai repliik: “Ärge raisake kahte tooli”. Teema sai palju tähelepanu konflikti tõttu põhiseaduslike institutsioonide vahel. Ka uudislugudes andsid ajalehed märku oma negatiivsest hoiakust Riigikogu otsuse suhtes lubada kahel kohal töötamist. Näiteks 13. mai Eesti Päevalehes “Muutlik poliitikahe põlistas kahel ametikohal istumise” või ETV Online’is “Poliitikud taganesid oma tõekspidamistest”.

Teema, mis tõstis avalikkuse ootusi Riigikogu suhtes, puudutas Euroopa Liidu põhiseaduslikku lepet. Miks ei saa rahvas referendumil hääletada Euroopa põhiseadust? Miks tehakse see meie eest ära selja taga? Näiteks 31. mai Põhjaranniku /Severnoje Poberežje juhtkiri: “Rahva arvamus ei huvita” (tõukub Juhan Kivirähki Postimehe kommentaarist eelmisel päeval).

Põhjarannik kirjutab: “Rahvas harjub sellega, et tema seisukoht riiki ei huvita, ja ka riik harjub rahva seisukohta mitte küsima. Ning kahjuks ei vähenda seda lõhet ka valimiseelsed otsustused riigi rahakotist makstava sotsiaalaraha suurendamiseks. Sest rahvas juba teab, et küllap see teise kamaluga jälle ära võetakse.”

Tuleb valmis olla, et rahva osaluse teema tuleb kindlasti esile edaspidi, kui Euroopa põhiseaduse arutelud jätkuvad ning Riigikogu peab põhjendama, miks rahvast otsustamise ligi ei lasta (isegi siis, kui rahvas sellest lepingust eriti huvitatud pole).

Avalikud arutelud. Iseloomulik on ökomaksuteemaline avalik arutelu Valges saalis 3. juunil. Seda kajastasid Eesti Televisioon ja TV3, ajalehed sellele ei reageerinud. Harilikult on suurtel avalikel aruteludel kohal erinevad osapooled. Nad on ajakirjanikele korruga ja hästi kättesaadavad. On hea, kui Riigikogu suudab sellistele aruteludele kaasata asja tundvaid ajakirjanikke, kes saaksid suhteliselt hõlsalt teemaga kurssi.

Kriitilist tooni kandsid meedias materjalid, mis kajastasid parlamendi uusi jõujooni. Komisjonide esimeeste vahetused, suursaadikute määramine, riigiettevõtete nõukogudesse nimetamised. Tüüpilised pealkirjad on “Soojad kohad omadele” (Vesti, 17. mai); “Keskerakond riisus koore riigifirmade nõukogudes” (Postimees, 18. mai). Kuigi vahetuste läbiviijad kinnitasid, et nii toimitakse alati uue võimu puhul, jäi kõlama kriitikute hääl, nii meedia enda kui ka poliitikute–opositsionääride oma.

Riigikogu esimees Ene Ergma sai mais ja juunis diskutiivse diskursuse osaks ajakirjanduse reguleerimise teemaga (“Ergma ja Palmaru tahavad meedia tegevust piirata”, Postimees, 28. juuni). Sellele järgnesid teiste kanalite samast tonaalsusest kantud materjalid. Järellainetus jätkus maakonnalehtedes (näiteks Tõnis Tõnisson ajalehes Nädaline 30 . juunil : “Peegli purustamine ei muuda asju paremaks”). Ergma (hilinenud) vastulause jääb järgmisse vaatlusperioodi (arvamusartikkel Postimehes juulikuus), kuid maist ja juunist jääb Riigikogu esimees meediast meelde ajakirjanduspoliitilise konflikti ühe peategelasena.

Traditsiooniliselt tabab meedia kriitika Riigikogu liikmete hüvitistega seotut. Juhtivat rolli mängib endiselt SL Õhtuleht , kes regulaarselt jälgib kuluhüvitiste ja ametiprivileegide teemat.

Näiteks 13. mai SL Õhtulehe “Riigikogu Res Publica liikmeid tabas autosõidubuum”, kus on juttu kuluhüvitistest ja bensiinile kuluvatest hiigelsummadest. Riigikogu liikmete selgitused selliste lugude kohta pole enamasti veenvad, vahel on nad ka üleolevad ja tekitavad seega avalikkuses veelgi enam trotsi. On tähelepanuväärne, et nimetatud SL Õhtulehe artiklis vastab Marko Mihkelson küsimustele pressiesindaja kaudu, muidu on tegemist ühe avatuma Riigikogu liikmega.

Kuigi hüvitistega seonduv ilmub algul ühes kanalis (harilikult SL Õhtulehes), jõuavad need uudised operatiivselt teiste kanalite *online*–väljaannetesse, kus tekitavad elevust ja fooni “jälle krabatakse rahva raha”.

Sama kehtib Riigikogu liikmete sellise tegevuse kohta, mille kooskõla Riigikogu liikme staatusega võib tekitada küsimusi. Näiteks SL Õhtulehe 28. juuni uudis “Riigikogulane Tarmo Leinatamm juhhib Õllesummeri telesaadet” koos hukkamõistva juhtkirjaga “Purjus riik” ilmus refereeringuna samal ja järgmisel päeval kokku 7 kanalis, nii meelelahutuslikes kui ka tõsisemates, läbivaks noodiks Riigikogu soosiv suhtumine alkoholismi. Sellised materjalid mängivad oma osa Riigikogu üldise maine kujunemisel.

Teema “Ojulandil maastur maksumaksja kulul”, mis taas sai alguse SL Õhtulehest (10. mai), jõudis samal päeval paljudesse *online*-väljaannetesse ning nagu tavaks, järgmisel päeval venekeelsesse pressi.

Vahel satub Riigikogu negatiivsesse konteksti üksnes seetõttu, et mingisse loosse on segatud Riigikogu liige, seejuures ei seostu lugu seadusandja tegevuse ega staatusega. Näiteks teema “Ojulandi lambad tekitavad tüli”, mis algas 10. juunil Eesti Päevalehes, tootis nelja päeva jooksul eri kanalites 11 ajakirjanduslikku materjali.

Neutraalsemat kajastust Riigikogu üksikliikmete ebatraditsioonilise tegevuse kajastamisel pakub raadio, kus tavaliselt piirduakse leheülevaadetega ning ei arendata teemat uudistes edasi. Samas leiavad need nn ekstsessid äramärkimist raadio nädalalõpu jutusaadetes.

Juuli–august

Juulis ja augustis oli Riigikogu tegevust kajastavaid materjale meedias mahuliselt ligikaudu 2/3 võrra vähem kui eelmisel vaatlusperioodil (mai ja juuni). Seoses suvepuhkusega kahanes nii seadusloome, komisjonide ja fraktsioonide kui ka Riigikogu juhatuse töö kajastamine. Mahult peaaegu samale tasemele jäi Riigikogu Kantselei töö kajastamine. Siin oli tihti tegemist lühiuudistega rutiinsest tegevusest, aga ka selgitusi Riigikogu liikmete tegevuse kohta (uued autod; Riigikogu kodulehe kasutamine parteide propageerimiseks jms).

Žanriliselt on märkimisväärne, et kommentaare on samas suurusjärgus kui eelmisel kahekuisel vaatlusperioodil. See on märk Riigikogu liikmete usinast suvisest seisukohtade selgitamisest maakonnalehtedes. Paljud Riigikogu liikmed kirjutasid kevadhooajal vastu võetud olulistest seadustest; teised märgistasid valimiskampaania algust.

Kuigi august oli ametlik Riigikogu liikmete puhkusekuu, ei ole meediakajastuses juulil ja augustil erilist vahet, sest augustis hakkasid hoogsalt ilmuma valimiseelsed materjalid. Meediakajastusest ei selgu, et juulis oli Riigikogu liikmeil tööaeg, augustis aga puhkus. Mõlemal kuul figureeris Riigikogu meedias suhteliselt võrdselt, kuigi eri nüanssidega. Meediapildist ei saa tuletada, kas Riigikogu juhatuse või kantselei olid teinud otsuse: juulis Riigikogu töötab, komisjonid väljastavad seisukohti jne ning augustis seadusandjad puhkavad, siis tegeleme ainult rutiinsete ja möödapääsmatute asjadega. Näiteks kirjutab Õpetajate Leht 19. augustil, et 10. augustil arutasid riigikogulased haridusministri juures õppekavu. Kajastatud sai ka puhkuse teema ise (kas august on Riigikogu õige puhkusekuu), näiteks Pärnu Postimehes.

Varasemate aastatega võrreldes oli meeldivalt tagasihoidlikumalt kajastatud Riigikogu liikmete “suvelugusid” (skandaali maiguga üleemeelikud puhkuseveetmise lood). Suveteemat siiski esineb; näiteks Heimar Lenk arvustab bikiine (SL Õhtuleht), Õllesummeril osalemine (Evelyn Sepp), Raivo Järvi eelistab Vääna randa (SL Õhtuleht). Ent tegemist oli neutraalses stiilis materjalidega, Riigikogu maine seisukohalt on positiivne, et puudus püsirubriik “Riigikogu liikmete vabaõhuskandaalid”.

Seadusloomet puudutavatest teemadest jäi juulikuusse piirileppe ratifitseerimisele järgnenu (Riigikogu ratifitseeris lepingud 20. juunil, Venemaa teatas allkirjade tagasivõtmisest juuni lõpus). Ilmus mitmeid kommentaare ekspertidelt, uudislugusid Venemaa reaktsioonidest. Erakondadest olid aktiivsemad opositsiooniparteid Res Publica ja Isamaaliit. Eraldi teemana kerkis Riigikogu liikmete visiit Petserimaale.

Märkimisväärne on, et ajakirjanduses ei analüüsitud Riigikogu ratifitseerimisotsust (preambulat), vaid keskenduti ennekõike Venemaa reaktsioonile. Seadusandliku kogu tegevust Eesti ajakirjanduses sisuliselt ei hinnatud.

Piirileppe teemat kajastas aktiivselt ka Eesti venekeelne press, enamjaolt oli tegemist eestikeelsete lehtede materjalide ümbertrükiga, ühepäevase lõtkuga, nagu vene pressil kombeks. Vähestel juhtudel pakkusid venekeelsed lehed Riigikogu tegevusest ka originaalmaterjali, näiteks USA kongresmenide kohtumine Riigikogu liikmetega (31. augusti Molodjož Estonii).

Taas kogu meedia juurde: üksikud materjalid ilmusid liiklusalase seadustiku teemal, näiteks ratastooli tähise võltsimine; 19. augustil Võrus toimunud protest liikluskindlustuse seaduse muudatuste vastu ning selle järelkajad. Suve jooksul tõstatati põgusalt ka Iraagi missiooni pikendamise teemat.

Kohalikud valimised olid päevakorras nii juulis kui ka augustis. Juuli algul oli press täis järelkajasid poliitilise välireklaami piiramise otsusele. Tooni andsid maakonnalehtedes ilmunud Riigikogu liikmete arvamuskirjed (ennekõike sotsiaaldemokraat Jarno Laur, kes otsust kiitis). Välireklaami teema sai sisse uue hoo, kui juuli lõpus ilmusid Reformierakonna ja Keskerakonna plakadid.

Palju kirjutati e-hääletamisest seoses presidendi otsusega seadust mitte välja kuulutada. Taas väärneb märkimist, et seadusemuudatuse kvalitatiivset analüüsi ekspertidelt oli vähe. Enamasti võtsid sõna erakondade esindajad, kes kordasid oma Riigikogu saalist tuttavaid mõttekäike.

August lisas teemade ringi linnapea- ja vallavanema kandidaatide nimetamise. Kandideerimine tõi esile küsimuse, mis Riigikogule avalikkuses tugevalt varju heitis: kas Riigikogu liikmel on õige kandideerida kohalikku omavalitsusse.

26. augusti Hiiu Leht nimetab juhtkirjas sellist käitumist “poliitiliseks kõlvatuseks”. Samalaadset muret avaldab 3. augusti Sõnumitooja jt. Kostavad üleskutsed mitte hääletada Riigikogu liikmete poolt, sest nad nagunii kohalikku võimuorganisse tööle ei lähe. Sellel foonil ei ole aga kuulda Riigikogu liikmete selgitavat häält, miks nad kandideerivad seadusandja positsioonilt kohalikul tasandil.

Teine pahameeleallikas Riigikogu kui institutsiooni vastu on seotud palkadega. 17. augusti Postimehe kommentaaris “Võrdsed ja veel võrdsemad” on juttu sellest, et Riigikogu palgasüsteem on ebaõiglane (Kaire Uusen). “Miks Eesti parlamendi töö väärtuslikum on, ei oska ükski Eesti võimuesindaja selgitada,” öeldakse kommentaaris. Kommentaari esile

kutsunud 17. augusti uudislugu "Seadus kergitab valitud ametnike palka" juhib tähelepanu sellele, et soodsate seadusesätete tõttu kerkib Riigikogu liikmete palk koos 30-protsendilise esindustasuga järgmisel aastal peaaegu 50 000 kroonini kuus ning 2009. aastal ligi 60 000 kroonini.

Artiklis tsiteeritakse Riigikogu esimeest Ene Ergmat, kes lubab, et Riigikogus hakatakse lähitulevikus siiski arutama ka riigikogulaste tööga seotud küsimusi, sealhulgas palgaküsimusi.

Euroopa Liidu temaatika pole Riigikogu kontekstis vaatlusalusel perioodil eriti aktuaalne. Juuli alguses on veel juttu Euroopa Liidu põhiseadusleppest; eurost kõneldakse augustis. Riivatakse ka suhkrutrahvi ja gaasiturgu (sealhulgas etteheited Riigikogu Euroopa asjade komisjonile, kes piisavalt harmoneerimisel silma peal ei hoidvat).

Nii Riigikogu liige kui ka ametnik satuvad kindlasti meedia huviorbiiti autodega seoses. Neutraalne näide: BNS-i 25. augusti lühiuudis "Riigikogu esindaja europarlamenti juures sai ametiauto".

Juuli-augusti "autoafääri" keskmes on aga Riigikogu aseesimees Taavi Veskimägi (29. augusti SL Õhtuleht: "Respublikaan Veskimägi tuttuus kompressor-mersu"). On sümptomaatiline, et tabloidlehe loo trükib peaaegu täiel kujul ümber kvaliteetleht Postimees, muudest kanalitest rääkimata ("Veskimägi sai uue ameti-Mercedese", Postimees Online, 29. august). Ilmekas on, et see autolugu on üks väheseid juhtusid, kus Riigikogu pressisekretär kõneisikuna nimeliselt artiklisse lülitatakse.

Peaaegu igal kuul õnnestub mõnel Riigikogu liikmel end avalikkuse jaoks teadvustada kui hüvitiste nurikasutaja. Vaatlusperioodi eredaim näide on Toomas Alatalu "merekarpidega maiustamine", mis algas 4. augusti SL Õhtulehe artikliga, rändas edasi teistesse kanalitesse ning teenis talle Linnalehelt tiitli nädala gurmaan. Veel kaks nädalat hiljem, 19. augustil, on Eesti Päevalehes lugejakiri, kus kurjustatakse: "Rahahädas on lastekodude juhatajad sunnitud töötajaid koondama. /.../ Ja siis loen ma riigikogulase Toomas Alatalu riigi rahadega prassimisest peentes söögikohtades. Kes on see härra? Keda ta esindab? Mis asju ta ajab anonüümsete kaaslastega kallites restoranides?"

Veel hiljem, 23. augustil, kirjutab ajalehe Nädaline peatoimetaja: "Tarvitseb ainult meelde tuletada, kui häbematult käivad Riigikogu liikmed meie rahaga ümber – restoraniarved, taksokulu, isiklike sõitude hüvitised..."

Selliseid etteheiteid saab Eesti Vabariigis teha ainult 101 inimesele. Mõeldes seadusandliku kogu mainele, tuleneb siit Riigikogu suur vastutus a) kuluhüvitiste kasutamisel ja b) hüviste teemal ajakirjandusega suhtlemisel.

Peale suurte taksoarvete pälvib ajakirjanduse pahameele ka Riigikogu liikmete kõrgeprofiililine ja sage erakonnavahetus; augustis Tarmo Leinatamm.

Kuigi Leinatamm lahkus Res Publicast 26. augustil, ilmus veel 23. augustil ajalehes Vooremaa tema Res Publicat kiitev artikkel (sama artikkel ka augusti alguses ajalehes Vali Uudised). Maakonnalehtedesse kirjutamisel tasub Riigikogu liikmeil jälgida, kas nende lugu ka trükivalgust näeb. Kui teatud aja jooksul mitte, tuleks artikkel tagasi võtta või ringi teha, et mitte ajale jalgu jääda. Arvestada tuleb, et arvamused artiklid võivad maakonnalehes jääda pikemaks ajaks sahtlisse, enne kui nad siiski ilmuvad (üleriigilistes lehtedes on pigem tavapärane, et mis kord sahtlisse jääb, sinna jääbki).

Riigikogu esimees Ene Ergma, kes oli üks sagedamini mainitud kõneisikuid, jäi juulis meediasse endiselt eelmise kuu nn meediaregulatsiooni teemaga. Augustis kindlat teemat välja ei joonistunud, mis on ka puhkusega seoses ootuspärane.

Suvekuudel oli Riigikogu meediakajastus suhteliselt vaoshoitud ja neutraalne. Ent ikkagi kerkisid üles teatud püsisteemad, mis avalikkust ärritavad ja Riigikogu kui institutsiooni mainele halvasti mõjuvad: Riigikogu liikmete palgad, Riigikogu liikmete kuluhüvitised ("gurmaanluse viljelemine rahva tasku najal" jms), Riigikogu liikmete kandideerimine kohalikesse võimuorganeisse ("peibutuspardid, mitte tõsised kommunaalpoliitikud").

September-oktoober

Varasügisel domineeris meediapildis valimistemaatika. Mitmel valimistega seotud kuumal teemal oli küll otsene seos seadusandja tegevusega: poliitilise välireklaami keelust tulenenud kohukese- ja rukkililleskandaal ja nn kahe tooli keeld.

Poliitilise välireklaami keelu jõustumist septembri keskel hindas ajakirjandus üldiselt positiivselt (näiteks Postimehe rubriik „Päeva pluss” 12. septembril). Pärast kohukese- ja rukkilillereklaamide ilmumist oktoobri algul võeti kriitilisem hoiak sooviga, et Riigikogu seaduse ringi teeks. Nii deklareerib 12. septembri SL Õhtulehe juhtkiri: „Ilmselt jõuab poliitreklaam inimesteni veelgi suuremas mahus ja veelgi ootamatul kujul kui varasematel aastatel, sest küllap on välireklaami keelamine reklaamibüroodele inspireerivalt mõjunud. Nii et küsimus poliitilise välireklaami keelustamise mõttekusest, aga ka selle mahtumine põhiseaduse alla jääb.”

Poliitilise välireklaami keeluga mängimine sai ajakirjanduses laialdase hukkamõistu osaliseks. Hukkamõistus sisaldas etteheiteid seadusandjale, kes ise seaduse mõttest mööda hiilib. Tüüpilist hoiakut esindab ajalehe Põhjarannik / Severnoje Poberežje 4. oktoobri juhtkiri: „Reklaamifirmasid võib küll nutikuse eest tunnustada /.../. Arusaamatu on aga see, kuidas on suured erakonnad sellise küünilise avantüüri kaasa läinud. Kui erakonnad, kes ise osalevad riigi juhtimises ja seaduste loomisel, hakkavad sedavõrd avalikult nihverdades kehtestatud reeglitest kõrvale hiilima, siis mida oodata tavakodanikult? Miks peaks tema toimuvat nähes vältima kõverteid seaduste täitmisel?”

Võib eeldada, et säärased juhtumid mõjuvad negatiivselt kogu Riigikogu usaldusväärsusele. Sõna “kohuke” esines vaatlusel materjalides 289 korda.

Positiivselt võttis ajakirjandus vastu valimiste eelõhtul tehtud Riigikohtu otsuse, mis tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks seaduse, mis sätestas Riigikogu liikme võimaluse kuuluda samal ajal ka kohaliku omavalitsuse volikokku. 15. oktoobri Eesti Päevalehe juhtkiri teatab: “Riigikohtu otsus, mida toetasid juba kevadest saadik ka õiguskantsleri seisukohad, oli küll natuke hilineunud, kuid siiski õigeaegne.”

Valimistega seoses pälvisid Riigikogus esindatud erakonnad meedia tähelepanu ka seoses debattidega e-hääletuse üle.

Valimistel kandideerinud Riigikogu liikmed oma individuaalsete kampaaniatega suurt meedia tähelepanu ei kõitnud. Enam pandi tähele omapäratsemist. Näiteks võib tuua Keskerakonna liikme Heimar Lengi üleskutse “Igale naisele kaine mees”, mis kandidaadi arvamuse artiklina mitmes maakonnalehes ilmus ning uudistes ja kommentaarides rohket äramainimist leidis.

Palju tähelepanu sai Keila-Joa majade ostu teema, kuid selle teravik oli Edgar Savisaarel, mitte institutsionaalselt Riigikogul.

Haridusministri umbusaldusavaldus tõi meediasse kriitikat Riigikogu liikmete pihta, kes “kinkisid Mailis Repsile selles umbusalduse avaldamises võidu, sest küsimused olid sisutühjad” (Postimees, 14. september).

Nagu varasemate parteivahetuste puhul, said ka vaatlusaluse perioodi erakonnavahetajad (eriti Tarmo Leinatamm) meedias emotsionaalsete reaktsioonide osaliseks. “Poliitjooksurlus on paha,” kuulutas lugejakiri 5. septembri Eesti Päevalehes. “Tegelikult on Leinatamm samasugune Faktulin nagu Lepikson, Mikser ja Kreitzberg. Kahju küll, lootsin, et kunstiinimeste hulgas on rohkem ausust ja eetilist ellusuhtumist.”

Leinatamme erakonnavahetuse mõistab hukka ka Riigikogu Res Publica fraktsiooni liige Mihhail Lotman artiklis “Härrasmeeste kombes parlamendis” 5. septembri Postimehes. Artikkel on tähelepanuväärne selle poolest, et lahkab Riigikogu töö köögipoolt ehk kuidas fraktsiooni liikmed töösse suhtuvad. Selliseid sisevaateid fraktsioonide töökorraldusse üldiselt ajalehtedes ei ole, kuigi Riigikogu liikmed rõhutavad pidevalt, et kõige olulisem töö käib komisjonides ja fraktsioonides, mitte suures saalis. Ülaltoodud näide kuulub küll musta pesu pesemise rubriiki, kuid artikkel on oma harukordsuses silmatorkav.

Perioodiliselt kerkib üles suure saali tühjuse teema. 18. oktoobri Äripäeva artiklis “Lipstoki selgitusi kuulas kümme saadikut” juhitakse tähelepanu asjaolule, et hoolimata valjust avalikust debatist äri ja poliitika ohtliku segunemise üle, ei tunne Riigikogu liikmed teema vastu huvi, kui see nende tööruumis üles tõstetakse.

Suhteliselt tagasihoidlik meediakajastus saatis kolme kõrge ametniku – presidendi, riigikontrolöri ja õiguskantsleri – esinemisi Riigikogu ees.

Meedia huviorbiiti ei jõua komisjonide tegevus. Erandiks on skandaalihõnguline uudisväärtus, näiteks rahandusminister Aivar Sõerdi kohmakas esinemine eelarve kaitsmisel. 13. oktoobri SL Õhtulehe artiklis “Äpardunud rahandusministrit ei lubatud riigikogu

kõnepulti” kirjutatakse: “Rahanduskomisjon otsustas esmaspäeval, et ei saada eelmisel korral äpardunud rahandusministrit riigikogu täiskogu ette lisaeelarve kohta aru andma.”

Riigikogu igapäevasest tegevusest annab kõige süstemaatilisema ülevaate Eesti Raadio uudislõikude või lühiteadetega.

Alati on meediale huvipakkuv Riigikogu liikmete kõrvaltegevus. SL Õhtulehe 12. oktoobri uudisest “Enn Eesmaa tegi tööajast partei propagandasaadet” jõudsid viited enamikusse *online*-väljaannetesse ja raadio lühiuudistesse, kaasa arvatud uudisteagentuuri BNS. *Online*-väljaannete jaoks on sellised uudised magus vahepala, mida aplalt kasutatakse.

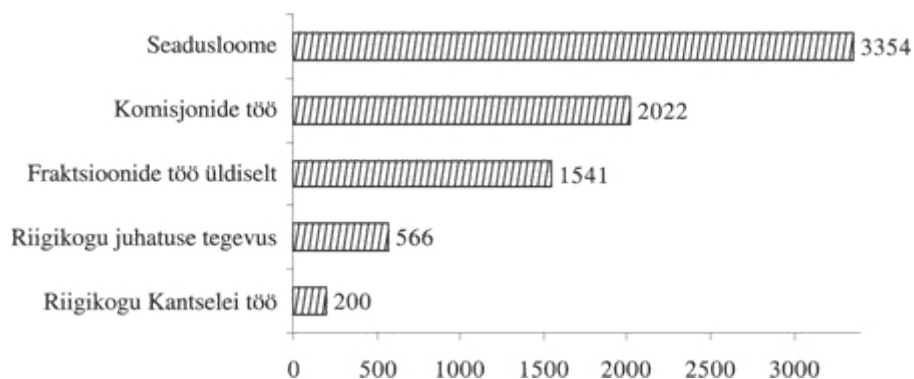
Maiuseks on ka Riigikogu liikmete sõidud eksootilistele maadele. Artikkel “Riigikogulased Tamm ja Männik sõidavad Hongkongi konverentsile” 28. oktoobri SL Õhtulehes kasutab näiteks kõneisikuna Riigikogu pressitalituse juhatajat, mida juhtub harva.

Personaalia osas pälvis suurt tähelepanu Isamaaliidu fraktsiooni liige Mart Laar, kelle suur tsiteeritavus siinses meedias tulenes välispressi tähelepanust Eesti ekspeaministrile kui proportsionaalse tulumaksu edendajale. Laar tõusis Riigikogu liikmete meediakajastuses kolmandaks Taavi Veskimägi ja Juhan Partsi järel.

9. septembri Eesti Päevaleht refereerib näiteks Laari artiklit The Wall Street Journalis: “Euroopa vajab reforme”.

Riigikogu meediakajastus septembris ja oktoobris oli seotud ennekõike 16. oktoobril toimunud valimistega. Kuna tegemist oli kohalike võimuorganite valimistega, jagus Riigikogule ajakirjanduse tähelepanu napilt. Esikohal oli valimistemaatika.

Joonis. Riigikogu töö üldine kajastatus meedias: mai – oktoober 2005



Elektrooniline post avaliku sektori asutuste dokumentatsioonis

Monika Saarmann (RiTo 12), Riigikantselei dokumendihalduse osakonna nõunik

Paberdokumentide loomine ja haldamine tugineb õigusaktide nõuetele ja pika aja jooksul välja kujunenud tavadele, digitaaldokumentide loomine ja haldamine on veel nõrgalt reguleeritud.

Dokumendid on osa asutuse ja ühiskonna kollektiivmälust ehk ressurss, mida tuleb säilitada. Infotehnoloogia areng on muutnud dokumentide loomist, hoidmist ja haldamist, sest asju aetakse üha enam elektrooniliselt. Seetõttu moodustavad e-kirjad üha kaalukama osa asutuste ametlikust kirjavahetusest, asendades järjest rohkem traditsioonilist paber kandjal kirjavahetust. Teabekandjast sõltumata tuleb vajalikud dokumendid säilitada ja neile juurdepääs kindlustada, et neid vajaduse korral kergesti üles leida ja kasutada.

E-post (elektrooniline post, elektronpost) on e-kirja (ingl k *e-mail*) saatmine ühest arvutist teise võrgu kaudu. Tehnoloogiaturgu uuriva firma *Radicati Group* veebilehe andmeil saadeti 2004. aastal kogu maailmas 72,4 biljonit e-kirja päevas ning 2008. aastaks ennustatakse tõusu 157,7 biljonini. Väidetakse, et lõppkasutajad kulutavad 20% ajast otsingutele oma postkastis. (Elektronpostkast on mälu ala, mille kaudu pöördutakse siseneva ja väljuva elektronposti poole.) Kuni 80% kollektiivsest informatsioonist võib olla varjul e-kirjades ja nende manustes (lisades, ingl *kattachment*) (Leong 2003).

E-posti eelis on kiirus, odavus, laialdane ja lihtne kasutatavus ning manuste lisamise võimalus – dokumente saab kohe (üheaegselt mitmele inimesele) saata – ja mobiilsus (juurdepääs postkastile kodust, kontorist jm), seejuures jääb mõlemale osapoolle saadetust koopia. Teate saaja võib valida vastuvõtmiseks endale sobiva aja, nii ei sega suhtlus tööd.

Kuid asjal on ka negatiivsed küljed, mis on kaudselt põhjustanud mitmeid kohtuvaidlusi (esialgu põhiliselt Ameerika Ühendriikides). E-posti lihtsuse ja kiiruse tõttu ei pöörata pahatihti tähelepanu sellele, et alati ei pruugi e-post olla kõige tulemuslikum suhtluskanal. E-postil on hulk teisigi puudusi: sundimatust kommunikatsioonist tulenev lohakus, e-kirjade muutmise ja edastamise lihtsus, e-kiri võib olla mitmes kohas, mis koormab süsteeme ja tekitab probleeme nende säilitamisel. Süstemaatilisuse puudumisel võidakse postkastis olevat informatsiooni kustutada ruumi vajadusest, mitte sisu väärtusest lähtudes. Kui kiri ei ole vastuvõtjale tähtis, on selle lugemist raske garanteerida jms.

Kokkuvõttes võivad omadused, mis ühes kontekstis on eelised (nt sõnumite edastamise lihtsus, sundimatu kommunikatsioon), teises olukorras puuduseks muutuda (infolekke tekitamise kergus, ametlikus suhtlemises lohakas ja mittesobiv väljendumine).

E-posti regulatiivne keskkond

Regulatiivse keskkonna moodustavad nii kindlat tegevusala kui ka üldist tegevuskeskkonda puudutavad õigusaktid, toimimisstandardid, mitmesugused juhised, mittekohustuslikud hea tava koodeksid jms. "Organisatsiooni iseloom ja tegevusala määravad ära, missugused

nendest normatiivsetest elementidest (üksikult või omavahel kombineerituna) on kõige kohasemad antud organisatsiooni dokumendihalduse nõudmiste kehtestamisel.” (EVS–ISO... 2004, 6.)

Dokumendihaldus (ingl k *records management*) on halduse ala, mis tegeleb dokumentide loomise, saamise, alalhoidmise, kasutamise ning eraldamise tõhusa ja süstemaatilise ohjega, sealhulgas organisatsiooni tegevust ja toiminguid kajastava tõestusmaterjali ja informatsiooni dokumendisüsteemi hõlmamise ning dokumentidena alalhoidmisega (EVS–ISO... 2004, 4). Dokumendisüsteem moodustub dokumentidest, tehnoloogiast, inimestest ja dokumendihaldusprotsessidest. See on infosüsteem, millega hõlmatakse ja hallatakse dokumente ning võimaldatakse neile pidev juurdepääs. Dokumendisüsteemi keskne osa on dokumendihalduse tarkvara (elektrooniline dokumendihalduse süsteem).

Mitmed seadused sisaldavad asjaajamise regulatsioone, reguleerides avaliku sektori asutuste asjaajamist selle seaduse reguleerimise objektiks oleva valdkonna ulatuses. Vabariigi Valitsuse seaduse alusel annab valitsus määrusi valitsusasutuste asjaajamise korraldamiseks. Haldusmenetluse seadus sisaldab paljusid norme haldusorganitele haldusmenetlusega seotud asjaajamiseks. Mõningaid kõige üldisemaid asjaajamisega seotud norme kohalikele omavalitsustele sätestab kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Ükski eespool loetletud seadustest ei reguleeri aga asjaajamist terviklikult kogu avalikus sektoris (Asjaajamise ja arhiivinduse... 2002, 6).

Arhiiviseaduses toodud dokumendi definitsioon on mõeldud võrdselt katma nii paber-, digitaal- kui ka mis tahes muud tüüpi dokumente, kuid e-posti temaatikat seadus ei käsitle. Avaliku teabe seadus puudutab e-posti temaatikat teabenõuete osas, kuid teabele juurdepääsu korralduse peatükis ei käsitle e-posti (mainitud on ainult elektronposti teel esitamist). E-posti kasutatakse laialdaselt avaliku sektori asutustelt teabe taotlemisel ja taotlustele vastamisel, kuid märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus sätestab isiku pöördumisele vastamise korra, seejuures e-posti temaatikat käsitlemata.

Avaliku sektori asutused juhivad asjaajamise korraldamisel kahest olulisest valitsuse määrusega kinnitatud õigusaktist – arhiivieeskirjast (nr 308, 29. detsembrist 1998) ja asjaajamiskorra ühtsetest alustest (nr 80, 26. veebruarist 2001). Arhiivieeskiri sätestab dokumentide säilitustähtaegade kehtestamise, arhivaalide hindamise, arhiveerimise, säilitamise jms. Eeskiri kehtib ka digitaalarhivaalide kohta, mille all peetakse silmas neid arhiivimoodustajate asjaajamises digitaalselt loodud või saadud dokumente, millele on kehtestatud säilitustähtaeg või mida säilitatakse nende väärtuse tõttu ühiskonnale, riigile, omanikule või teisele isikule. Digitaaldokumendi määratlusest lähtuvalt kuuluvad eeskirja reguleerimisalasse ka dokumendi väärtusega e-kirjad, mida aga detailsemalt ei käsitleta.

Kompaktset suunavat juhist pole

Asjaajamiskorra ühtsetes alustes reguleeritakse dokumentide loomist üldisel tasemel, jättes konkreetsete asjaajamise ja dokumendihalduse protseduuride ettekirjutamise ministriumide ja asutuste vastutusele. Määrus ei käsitle e-posti dokumendina, pigem vähema formaalsusega sidevahendina. Seega tuleb nõustuda Rahvusarhiivi juhises esitatud

seisukohaga: "Paberdokumentide loomine ja haldamine tugineb õigusaktide nõuetele ja aegade jooksul välja kujunenud tavadele. Seevastu digitaalsete dokumentide loomise ja haldamise traditsioon meil veel puudub ja olemasolev regulatsioon on lünklik. Eriti ilmne on see probleem e-kirjavahetuse haldamisega." (Arumäe jt 2003, 17.)

Mitmed standardid (nt ISO 15489, ISO 15836) annavad üldise aluse e-kirjade haldamise korraldamiseks, e-posti teemat konkreetsemalt käsitlemata. Samuti on koostatud hulgaliselt juhendmaterjale digitaaldokumentide haldamise ja arhiveerimise korraldamiseks, mida tuleks ka e-posti haldamise korraldamisel arvestada, kuid kompaktset e-posti haldamist suunavat juhust Eestis veel pole.

Mujal maailmas välja töötatud e-posti haldamise juhised erinevad nii oma rõhuasetuse (kasutamine või haldamine), käsitluse detailsuse kui ka sihtrühma (strateegia/juhendi väljatöötajad, rühm asutusi või ühe konkreetse asutuse töötajad) poolest. Valdav osa neist juhendeist on suunatud valitsus- ja avaliku sektori asutustele. Dokumendi väärtusega e-kirjade haldamise korraldamisega on tegeldud kõige rohkem Austraalias ja Kanadas. Ameerika Ühendriikides tähtsustatakse e-posti haldamist pigem turvalisuse ja privaatsuse aspektist lähtuvalt. Seadusandlikest jms erinevustest tulenevalt ei ole neist juhendeist ükski täies mahus Eesti avalikus sektoris rakendatav, kuid nad aitavad identifitseerida e-postiga seonduvaid probleeme ning pakuvad toetust nende probleemidega tegelemisel.

E-post on kiiresti muutunud väga laialdaselt kasutatavaks ametialaseks kommunikatsioonivahendiks. Kuid e-kirja edastamise lihtsus ja kiirus võivad jätta varju asjaolu, et tegemist on ikkagi kirjaliku informatsiooniga ning tulenevalt selle väärtusest asutusele võib e-kiri olla ametlik dokument. Sel juhul tuleb säilitada e-kirja määratud tähtajani juurdepääsetavana, kasutatavana ning lubamatu muutmise eest kaitstuna asutuse elektroonilises dokumendisüsteemis.

E-posti üks probleeme seondub tema mainega, sest võrdlemisi laialt levinud arusaama järgi peetakse seda pigem mitteametlikuks kommunikatsioonivormiks erakirjavahetuse ja ametialase mitteformaalse kirjavahetuse pidamisel ega teata, et olenevalt sisust võib e-kiri olla dokumendi väärtusega. Kasutajad peaksid mõistma, et e-posti süsteem on asutustes kasutusel ametliku tegevuse toetamiseks ning saadetud ja vastu võetud e-kirjad kuuluvad asutusele selle riist- ja/või tarkvara kasutamise tõttu. (Töölase e-posti aadressi kasutamine isiklikel eesmärkidel peaks olema selgelt väljendatud asutuse regulatsioonides, juhendites ja koolitustel.)

E-kiri kui dokument

Dokumente on defineeritud kui füüsilisi objekte. Digitaalsete dokumentide puhul on see aga problemaatiline. Näiteks võib ühel disketil olla mitu dokumenti. Kui disketti pole mingil põhjusel enam võimalik lugeda, ei eksisteeri enam ka sellel olevat dokumenti. Seetõttu ei ole füüsiline objekt (diskett vms) digitaalsete dokumentide puhul dokumendi staatuses. Austraalia arhiivid on ajakohastanud dokumendi definitsiooni: dokument on see, mis on loodud ja säilitatud kui tõendus ettevõtte või indiviidi funktsioonidest, tegevusest ja

tehingutest. Tõendusena käsitlemiseks peab dokumendil olema sisu, struktuur ja kontekst ning dokument peab olema osa dokumendihalduse süsteemist.

E-posti sõnum on dokument ja arhivaal võrdväärselt kõigi teiste asutuse dokumentidega. Kuigi e-postist ollakse harjunud mõtlema kui sidevahendist, millestki telefoni ja kirja taolisest, siis tegelikult on e-post asutusele oluline dokument, mida tuleb kaitsta, hallata ja registreerida ning säilitustähtaja möödudes hävitada. Saadetud või saadud e-kirjad, mis sisaldavad tõendust organisatsiooni tegevuse kohta, on ametlikud dokumendid, mida tuleb säilitada vajaduse kohaselt.

E-kirja väärtust hinnatakse tema sisu järgi. E-kiri on tõendus tegevusest (nt juhend või nõusolek teatud tegevuse sooritamiseks), informatiivne (teade personalile) või isiklik (Managing Electronic... 1997). Isiklikud ja informatiivsed e-kirjad kustutatakse e-posti süsteemist pärast nende ajutist kasutamist. Ametliku tegevuse käigus saadetud või saadud e-kirjad (sh manused), mis sisaldavad tõendust organisatsiooni tegevusest, peegeldades asutuse funktsioone, tegevust ja otsustusi, on ametlikud dokumendid. Otsuse e-kirja väärtuse kohta langetab selle saatja, väljastpoolt asutust tulnud kirjade puhul vastuvõtja.

Kui tekib kahtlus e-kirja säilitamise vajalikkuses, tuleks otsustada säilitamise kasuks. E-kirju peaks säilitama juhul, kui need peegeldavad valikuid, otsuseid või seisukohti, algatavad, kinnitavad või lõpetavad tehingu.

Dokumendi väärtusega e-kirju on vaja hallata kogu dokumendi elukäigu jooksul (s.t loomisest hävitamiseni), sest nende abil peab olema võimalik protsesse tõestada. Seetõttu peab e-kiri nagu muudki dokumendid olema:

- täielik, s.t terviklikult kajastama kogu tegevust (nt ei saa salvestada ainult teksti, aga mitte saatja andmeid);
- usaldusväärne: dokumendi väärtusega e-kirja sisu peegeldab tegevust täpselt. Usaldusväärsus on dokumendi omadus, mis näitab, et dokumendi sisu võib usaldada kui tõestatavate toimingute, tegevuse või faktide täielikku ja täpset esitust ning millele võib toetuda järgnevate toimingute või tegevuse käigus;
- juurdepääsetav: organisatsioonilistest ja õiguslikest vajadustest lähtuvalt peab dokumendile olema juurdepääs, mis tähendab e-kirja kestvat kasutatavust, säilitades samal ajal funtsionaalsuse ja autentsuse, mis olid dokumendi loomise või saamise hetkel. Mõned e-kirjad peavad olema avalikkusele juurdepääsetavad (tulenevalt nende sisust ja avaliku teabe seaduse määratlusest);
- hõlpsasti käideldav: e-posti dokument peab olema personali jaoks võimalikult hõlpsasti käideldav;
- kaitstud: e-posti dokument peab asuma turvalises süsteemis, mis kontrollib juurdepääsu, otsingut, muutmist ning kustutamist (Electronic Records... 2004).

Millest sõltub kirja väärtus?

Digitaaldokumentide omadustest sõltub nende väärtus nii juriidilisest kui ka praktilisest aspektist. Säilitamiseks oma tõenduslikku väärtust, peavad nad säilima muutumatutena.

Selleks tuleb digitaaldokumente hoida süsteemis, mis välistab nende hilisema muutmise. Dokumendina peab e-kiri säilitama oma algse sisu, struktuuri ja konteksti, milles ta loodi. Struktuur tähendab siinkohal nii e-kirja kujundust, manuste linke kui ka seotud sõnumeid. Kontekst on informatsioon, mis tavaliselt kuulub kirja päisesse: saatja, saaja, kuupäev jms.

Saabunud ja väljaminevad e-kirjad salvestatakse automaatselt asutuse serverisse keskandmebaasi, kus neid hallatakse e-posti süsteemiga (hetkel levinuim MS Outlook), mis on oma olemuselt e-posti suhtlust hõlbustavad, mitte dokumendihalduse vahendid. Selleks, et dokumendi väärtusega e-kirja hallata kui dokumenti ja arhivaali, tuleb see hõlmata elektroonilisse dokumendihaldussüsteemi. E-kirjade säilitamine tagavarakoopiatel või salvestamine eri kataloogidesse e-posti süsteemis ei vasta nõuetekohasele dokumendihaldusele, sest need ei taga dokumentide hõlmamiseks, haldamiseks ja hävitamiseks vajalikke tingimusi, ei kindlusta nende turvalisust ega võimalda neile juurdepääsu (Managing Electronic... 2002). Digitaaldokumente on oluline säilitada nii, et vajadusel oleks võimalik neid kiiresti leida ja kasutada. Tuleb jälgida, et neid ei säilitataks kauem kui vaja vältimaks süsteemide ülekoormamist.

On mitmeid põhimõtteid, mida peaks järgima, tagamaks säilitatavate sõnumite kättesaadavuse, arusaadavuse ja kasutatavuse seni, kuni neid vajatakse. E-kirjad peavad olema:

- täielikud ja täpsed;
- kindlaks määratud säilitusperioodiga;
- hoiustatud viisil, mis kaitseb nende füüsilist ja intellektuaalset puutumatust;
- taaskasutatavad ja vaadeldavad dokumentide originaalses elektroonilises formaadis;
- kehtestatud juurdepääsu protokolliga, et ennetada volitamata kasutamist, avalikustamist, muutmist või likvideerimist;
- selgelt määratud õiguste ja kohustustega dokumentide haldamisel (Managing Electronic ... 1997).

Elektroonilist kirjavahetust hallatakse tavapäraselt e-posti süsteemis ning see hõlmab sisust ja väärtusest olenemata kõiki e-kirju. Dokumendiväärtusega e-kirjade korrektset haldamist võimaldab elektrooniline dokumendihaldussüsteem.

Digitaalarhiivinduse strateegia

Selliste haldussüsteemide põhieesmärk on säilitada dokumentide sisu, struktuuri ja konteksti terviklikuna ning kindlustada dokumentide autentsus ja usaldusväärsus: "Tegevuse jätkuvuse, normatiivsele keskkonnale vastavuse ja vajaliku aruandevõime tagamiseks peavad organisatsioonid looma ja alal hoidma autentseid, usaldusväärseid ja kasutatavaid dokumente ning kaitsma nende terviklikkust nii kaua, kui nõutud." (EVS-ISO... 2004, 7.)

Autentsus on dokumendi omadus, mis näitab, et a) dokument on just see, mis ta on mõeldud olema; b) dokumendi looja või saatja on isik, kes pidi selle looma või saatma; c) dokument on loodud või saadetud ajal, mil see pidi loodama või saadetama. Mitmed mujal maailmas välja töötatud e-posti haldamise juhised käsitlevad muu hulgas e-posti haldamise

korraldamist töötajate postkastides või jagatud võrguketastel, kuid seejuures märgitakse, et dokumendihalduslikust vaatenurgast lähtuvalt ei ole tegemist täielikult aktsepteeritavate meetoditega. Et digitaalsete dokumentide säilitamisel on tähtis nende taaskasutamise võimalus, ei ole arvestatavaks lahenduseks ka e-kirjade haldamine paberkandjal, kuigi e-kirjade väljaprintimine välistab nende hilisema muutmise võimaluse. Eelmainitud meetodeid tuleb rakendada juhul, kui puudub võimalus kasutada e-kirjade haldamisel elektroonilist dokumendihalduse süsteemi. Digitaalarhiivinduse strateegias aastaks 2005–2010 on Eesti Rahvusarhiiv väljendanud seisukohta, et alalise säilitustähtajaga digitaalarhivaale peaks hallatama ainult nõuetele vastavas tarkvarakeskkonnas. Siiski on nii meil kui ka mujal ikkagi väga levinud paberile printimine, sest ei ole välja kujunenud konkreetsed nõuded ja tavad dokumentide digitaalsetena haldamiseks kogu nende elukäigu jooksul. E-posti haldamine jäetakse sageli töötajate endi otsustada või rutiinsete varukoopiate ja administratiivsete protseduuride hooleks, mis käsitlevad ühtemoodi kõiki e-kirju.

Selline praktika tekitab õiguslikke, tegevus- ja suhtekorraldusriske. Näiteks USA-s on e-post põhjustanud kohtuprotsesse. E-kirju käsitletakse seal tõendusmaterjalina võrdväärselt teiste dokumentidega. 2002. aastal võeti vastu seadus (*Sarabanes-Oxley Act*), mis paneb e-posti digitaalse arhiveerimise kohustuse kõigile avaliku ja erasektori organisatsioonidele.

E-kirju on lihtne muuta, kuid dokumendi üks väga oluline omadus on usaldusväärsus. Seetõttu peavad dokumendi väärtusega e-kirjad olema hõlmatud elektroonilisse dokumendihaldussüsteemi, kus vajalikud juurdepääsupiirangud kaitsevad neid lubamatu muutmise või kõrvaldamise eest ning süsteem kontrollib juurdepääsu, säilitamist, otsingut, muutusi ja kustutamist. E-posti dokumendid vajavad erilist turvalisust, sest e-posti süsteemis on neid võimalik kergesti muuta ja kustutada, asjasse mittepuutuvail isikul lageda ja edastada või kogemata valesti suunata.

Otsustab töötajate teadlikkus

Dokumendihaldussüsteemi hõlmatud e-kirjadele tuleb säilitada juurdepääs ja nende kasutatavus seni, kuni püsib tegevuse tõestamise või aruandekohusluse vajadus. Üldjuhul on e-kirjadel sama säilitustähtaeg kui teistel meediumidel (nt paberkandjal) olevail sarnastel dokumentidel (Managing Electronic... 2002, 10). Dokumentide säilitustähtaeg sõltub eeskätt asutuse praktilistest vajadustest, seadusandluse nõuetest ning dokumendi väärtusest organisatsioonile (Arumäe jt 2003, 31). Säilitustähtaja lõppedes tuleb e-kirjad teiste dokumentide sarnaselt süsteemist kõrvaldada/hävitada.

Tavaliselt haldab iga töötaja tema poolt saadetud ja vastu võetud dokumendi väärtusega e-kirjade dokumendisüsteemi ise, väiksemate asutuste puhul võib kaaluda võimalust, et neid hõlmavad dokumendihalduse struktuuriüksuse töötajad. Selleks peab asutuses olema kehtestatud kord, et dokumendi väärtusega e-kirjad saadetakse koopia asjaomasele struktuuriüksusele elektroonilisse dokumendihaldussüsteemi hõlmamiseks (väli CC ehk *carbon copy* – nn kopeerpaberi koopia, mis tähendab, et igaüks selles nimekirjas oliaist saab kirja koopia). Mõlemal juhul peaks hõlmamine aset leidma võimalikult kohe pärast e-kirja saatmist või vastuvõtmist.

E-posti kasutajad on kohustatud järgima nõudeid ja väljakujunenud tavaid: korrektset keelekasutust ja kõnes lubamatute kommentaaride vältimist e-kirjas. Keelatud on kettkirjade ja rämpsposti edasisaatmine. Iga töötaja kohus on oma postkast organiseerida, leidmaks vajalikku informatsiooni võimalikult väikese ajakuluga. Töötajad vastutavad selle eest, et nende saadetud või vastu võetud dokumendi väärtusega e-kirjad hõlmataks elektroonilisse dokumendihaldussüsteemi koos asjakohase ja täieliku informatsiooniga selle dokumendi kohta (metaandmed).

Kuna e-kirjade säilitamise, registreerimise jms tähtsuse (s.t informatsiooni kui asutuse vara) üle otsustamine oleneb suuresti töötaja sisetundest, tuleb asutuse juhtkonnal töötajale teadvustada, et dokumendi väärtusega e-kirjad on asutusele kuuluv vara ning töötajate ülesanne on neid säilitada, organiseerida ja hallata nii, et nad oleksid juurdepääsetavad ja kasutatavad. Dokumendihaldurite ettepanekute kohaselt tuleb e-posti haldamise nõuded viia vastavusse asutuse asjaajamiskorra ja muude regulatiivsete dokumentidega.

Traditsioonilise paberkandjal kirja asemel kasutatakse ametialase teabe vahendamisel üha rohkem e-posti. Dokumendi väärtusega e-kirjade haldamine seab täiendavaid nõudeid nii riiklike regulatsioonide ajakohastamisele kui ka asutustesisestele regulatsioonidele ja normatiividele ning avaliku sektori töötajate teadlikkusele, oskustele ja koolitusvajadusele.

Kasutatud kirjandus

Arumäe, T., Noodapera, P., Pever, K., Siir, T. (2003). Rahvusarhiivi juhised. Dokumendi- ja arhiivihaldus. Tallinn: Rahvusarhiiv.

Asjaajamise ja arhiivinduse arengukava aastateks 2002 – 2005 (2002). – <http://www.riigikantselei.ee/failid/aaa.pdf> (17.02.2005).

Electronic Records Management Guidelines. E-mail Management (2004). Minnesota State Archives. – <http://mnhs.org/preserve/records/electronicrecords/eremail.html> (06.01.2005).

EVS-ISO /TR 15489-1:2004 Informatsioon ja dokumentatsioon. Dokumendihaldus. Osa 1: Üldnõuded (2004). [Tallinn:] Eesti Standardikeskus.

Leong, K. (2003). Take an Integrated Approach to E-mail Archiving. Infostor. – <http://www.ziplip.com/docs/press/INFOSTORDec2003.pdf> (15.02.2005).

Managing Electronic Messages as Records (1997). National Archives of Australia. – http://www.naa.gov.au/recordkeeping/er/elec_messages/contents.html (02.02.2005).

Managing Electronic Messages as Records (2002). Queensland State Archives. – <http://www.archives.qld.gov.au/downloads/ManageElectronicMessages.pdf> (04.01.2005).

Demokraatia mudelid ja kodanikuõpetus üldhariduses: puuduva lüli otsingul

Anu Toots (RiTo 12), Tallinna Ülikool

Asetanud Eesti üldhariduskooli kodanikukasvatuse laiemasse demokraatiateooria konteksti, leiame motive, miks senised tulemused rahulolematust põhjustavad. Avastuste arvessevõtmine aitaks vältida ebarealistlike eesmärkide ja standardite püstitamist üldhariduskooli õppekava uue versiooni kujundamisel.

Eesti kodanikuhariduse andmine on funktsioneerinud pigem *ad hoc*-meetodil kui strateegiliselt planeerituna. Totalitarismi kiire kokkuvarisemine ja sellele järgnenud tempokas demokraatia arendamine ei jätnud aega pikkadeks metodoloogilisteks diskussioonideks. Tõenäoselt polnud Eestis konsensuslikku nägemust selle kohta, millist demokraatiamudelit me eelistame või ehitada tahame. Demokraatia oli iseenesest väärtus ning küsimused sellest, mis ta toimima paneb ja millist kodanikku eeldab või vormib, ei tundunudki toona olulised.

Paraku pole demokraatia institutsionaalne kindlustumine toonud kaasa loodetud tulemusi kodanikkonna arengus. Kurtmine rahva sotsiaalse võõrandumise, passiivsuse ja vähese sallivuse üle on muutunud alaliseks, kodanikuühiskond kosub aeglaselt, muret tekitavad mitmed sotsiaalse jätkusuutlikkuse indikaatorid (SäästevEesti 21). Rahvusvahelise Haridustulemuste Hindamise Assotsiatsiooni (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*, IEA) kodanikuhariduse uuring CIVED (*Civic Education*) näitas, et erinevalt teistest maadest on Eesti 14- ja 18-aastased noored ükskõiksed nii traditsioonilise konventsionaalse kodanikutüübi kui ka kodanikuühiskonna aktiivsusel rajaneva mudeli suhtes (Torney-Purta *et al* 2001; Amadeo *et al* 2002).

Üks põhjus, miks demokraatliku kodanikkonna kujunemises pole progressi märgata, on kodanikuhariduse kulgemine isevoolu teed. Kodanikuharidust tervikuna, eriti aga formaalhariduses antavat õpetust, pole seostatud ühiskonna arengu laiemaga visiooniga. Nii üldhariduse riiklik õppekava kui ka erinevad haridusstrateegiad peegeldavad kirjutajate seisukohti ja hetkeprioriteete, mitte aga teaduses akumuliseerunud kogemust ega süsteemset visiooni Eesti demokraatia perspektiividest. Paraku ei saa kooli kodanikuhariduse kontseptsioon olla edukas, kui selle kujundamisel eiratakse olulisi poliitikateooria tulemusi nagu demokraatia mudelid ja neist lähtuvad kodaniku ideaaltüübid. Selles mõttes ühtib minu arvamus Viive-Riina Ruusi omaga, kes heidab üldhariduskooli riiklikule õppekavaprojektile ette vähest prosotsiaalsust ja seostamatust ühiskonnaga (Ruus 2005).

Teine oluline puudujääk (millele Ruus samuti vihjab) on lähtumine superkodaniku ideaalist, mida on propageerinud liberalismi klassikud 19. sajandil ja Euroopa Nõukogu tänapäeval. Niisugune superkodanik on hästi informeeritud, vóoruslik ja aktiivne, käitub alati ratsionaalselt ning kooskõlas oma väärtushoiakutega. Paraku avastasid Ameerika sotsioloogid juba 1960. aastail, et enamik küsitletuist ei vasta "korraliku kodaniku" standardile. Analoožilised leiud jätkusid järgnevail aastakümneil eri maade uuringuis, mis kehtasid sotsioloogide ja politoloogide revideerima demokraatliku kodaniku rekvisiite.

Erinevaid lähenemisi kodanikumudelitele on palju ning minu eesmärk ei ole siin nendest kõikehõlmavat ülevaadet anda. Valisin oma analüüsiks kontseptsiooni demokraatia mudelitest, mille alusel väidan, et erinevad mudelid vormivad teatud tüüpi kodanikku. Kui lähtuda üksnes väga üldistest demokraatia tunnustest, jääb haridustulemus kasinaks, sest käivitub tuntud põhimõte: “see, mis sobib kõigeks, ei sobi tegelikult mitte millekski”.

Demokraatia mudelid ja kodanikutüübid

Kodanik ja kodakondsus moodustavad demokraatliku ühiskonnakorralduse vältimatu komponendi. Demokraatia ilma kodaniketa polnud mõeldav Antiik–Kreeka polises ega ole mõeldav ka tänapäeva postmodernses e–riigis. Samas eristab poliitikateadus mitmeid demokraatia vorme või teoreetilisi mudeleid, mis omistavad kodanikule erinevaid rolle ja nõudmisi.

Laias laastus võiks eristada konstitutsioonilisi ja sotsioloogilisi demokraatiakäsitlusi. **Konstitutsiooniline lähenemine** asetab keskpunkti võimude lahususe ja tasakaalustatuse ning seaduse ülimuslikkuse (õigusriigi) idee. Kodanikku käsitletakse siin eeskätt kui õigussuhte osapoolt, kellel on teatud hulk seadusega kaitstud õigusi ja kohustusi. “Hea kodaniku” tähtsaim tunnus on sellest tulenevalt seaduskuulekus ja oma õigustega kursisolek. Konstitutsiooniline lähenemine ei pööra tähelepanu demokraatia vormidele; õigusriik ja avalik aruandlus on siin universaalsed alusväärtused. Eesti üldhariduskoolis on kõnesolev lähenemisviis pikkade traditsioonidega. Põhiseadusekeskselt õpetati ühiskonda juba 1970. aastail, olgugi et toona oli tegu totalitaarse valitsemiskorraga.

Sotsioloogilised lähenemised on huvitatud eeskätt riigivõimu ja ühiskonna sidusmehhanismidest nagu usaldus, kokkulepped põhiväärtuste osas, rahva kaasatus poliitika kujundamisse. Kodanik on nendes käsitlustes toimija, kelle peamine tunnus on pigem aktiivsus kui lojaalsus.

Ühtlasi näevad sotsioloogilised käsitlused demokraatiat kui valitsemis– ja ühiskonnakorda suuremas variatiivsuses. Ühe tuntuma ülevaatliku käsitluse pakub David Held, kelle bestselleriks kujunenud tööle järgnevalt tuginengi (Held 1992). Heldi tüpoloogial alusel saab konstrueerida iga mudeliga kõige paremini sobiva kodanikutüübi (vt tabelit).

Tabel. Demokraatia põhimudelid ja nende vastavad kodaniku ideaaltüübid

Demokraatia tüüp	Põhijoon	Võtme– institutsioon	Kodanikutüüp	Põhikompetents
Liberaalne demokraatia	vabadus, mittedesekumine	sõltumatu kohus	aktivist, oma õiguste eest seisja	oma õiguste, vabaduste ja kohustuste tundmine

Esindus- demokraatia	esindajate valimine, kes omavad mandaati	parlament, volikogud	ratsionaalne hääletaja	kognitiivne kompetentsus hääletusvaliku tegemiseks
Elitaar- demokraatia	halduslik efektiivsus	erakonnad	usaldav mittesekkumine	usaldus, lojaalsus; informeeritus ebaoluline
Pluralistlik demokraatia	huvide mitmekesisus	huvigrupid	aktivist, gruhipuvide eest seisja	tolerantsus, läbirääkimisvõime, koostööoskused
Kogukonna- demokraatia	vastutus, hoolivus, solidaarsus	kodanike- ühendused	kaasalööja	koostöövõime, eestvedamine, algatamine

Liberaalne demokraatiamudel kujunes paralleelselt liberalismi levikuga ning rõhutas individuaalset vabadust ja indiviidi huvide ülimuslikkust. Riiki näeb liberalism minimaalsena ning selle rolli majanduse ja sotsiaalse toimetuleku reguleerimisel tagasihoidlikuna. Liberaalsele demokraatiale vastav kodanikuideaal on vaba ja ratsionaalselt tegutsev individ, kes lähtub eeskätt isiklikest huvidest. Individuaalne vabadus ongi parim ühiskondliku vabaduse ja arengu garantii, sest arengut nähakse kui piirangute (näiteks bürokraatlike normide) puudumist. Kodanikuhariduses paneb liberalism rõhu indiviidi oskusele kaitsta oma õigusi ja hankida toimetulekuks vajalikku informatsiooni. Poliitiline aktiivsus on teretulnud, kuid sedagi nähakse peamiselt läbi individuaalsete õiguste ja huvide kaitsmise prisma.

Liberaalne demokraatia ja sellele vastav kodanikutüüp on parimal moel esindatud USA-s, kus individuaalsete kodanikuõiguste teema on läbi ajaloo olnud ning püsib aktuaalsena ka tänapäeva debattides ja haridusstandardites (vt näiteks *National Standards for Civics and Government*).

Klassikalisest liberaalse demokraatia mudelist arenes 20. sajandil mitmeid uusi tüüpe, mida võib paigutada kahte kategooriasse. Ühed asetavad rõhu demokraatia esindus- ehk mandaadipõhimõttele, teised osaluspõhimõttele.

Esindusdemokraatia tuumaks on selliste rahvaesindajate valimine, kes hakkavad rahva nimel võimu teostama. Kodanikkond ei osale vahetult ja regulaarselt otsustamises, ta on oma õigused delegeerinud saadikuile. Seega on rahva osavõtt valitsemisest piiratud hääletamisega kindla ajavahemiku järel toimuvatel valimistel. Esindusdemokraatia põhiküsimus on, kuidas hoida usaldusväärset ja efektiivset sidet valijate ning valitute vahel. Ühendav seos on mandaat – saadikutele antud volitus esindada ja kaitsta valijate huve. Ühest küljest tähendab see, et saadikul on kohustus arvestada otsuste tegemisel nendega, tänu kellele ta saadikuks sai. Teisest küljest annab mandaat saadikule või erakonnale õiguse

tegutseda ja oma valimisprogrammi ellu viia. Mandaat reguleerib valitute ja valijate vahelisi suhteid ning piirab valitute tegutsemist.

Selle demokraatiatüübiga kõige paremini haakuv kodanikuroll eeldab poliitilise teabega kursisolekut ja regulaarseid kontakte oma rahvaesindajaga. Niisugust käitumist nimetatakse ka konventsionaalseks kodakondsuseks, sest aktiivsus on formaliseeritud ja seotud peamiselt esindusvõimu institutsioonidega, mitte rohujuure tasandi algatustega. Esindusdemokraatia traditsioonid on puhtaimal kujul välja joonistunud Briti poliitilises kultuuris, seetõttu on saadikute ja valijate (valimisringkonna) kontaktid vitaalsed ning harjumuspärased. Rõhk on formaalsetel kodaniku- ja poliitilistel õigustel (eriti hääleõigusel), kohustustest peetakse oluliseks maksude korralikku tasumist.

Eesti puhul võime rääkida õpitud, ent mitte omandatud konventsionaalsest kodakondsusest. Põhikooli- ja gümnaasiumiõpilaste teadmised parlamendi funktsioonidest, seaduse loomusest ja põhiseaduse olemusest ületavad küll rahvusvahelisi näitajaid, ent valmidus hääletada, respektierida valitsuse liikmeid ja jälgida poliitilisi diskussioone on madal (Toots 2003). Konventsionaalse kodakondsuse mudeli toetus on madal ka Eesti täiskasvanute hulgas – selgeim nõrga populaarsuse indikaator on Euroopa madalaimad valimisosaluse protsente ning saadikutega suhtlemise tava puudumine. Mõne aasta taguse uuringu andmeil oli saadiku poole pöördunud üksnes 3% Eesti elanikest, 13% eelistas pöörduda “mõne teise mõjuka isiku poole” (Saar Poll/RASI 2001). Niisiis ei toeta esindusdemokraatiale tugineva kodanikuõpetuse arendamist Eestis domineeriv poliitiline kultuur.

Elitaardemokraatia mudel on esindusdemokraatia üks suundi, kus mandaati käsitletakse kui rahvalt saadud volitust valitseda. Ühiskonna juhtimine on koondunud väikesearvulise eliidi kätte, kes peab erinevate huvide ärakuulamisest või nende kaasamisest tähtsamaks valitsemise efektiivsust. Elitaardemokraatia ei tähenda automaatselt eliidi vastandamist kodanikkonnale, kuid eliidi hoiakud ja poliitiline kultuur mõjutavad oluliselt demokraatia konsolideeritust (Lijphart 1998).

Elitaardemokraatlikus mudelis on kodaniku soovitud omadused lojaalsus ja usaldus; see mudel ei pea kohustuslikuks intensiivset kodanikuaktiivsust ning valija regulaarne suhtlemine oma saadikuga pole siin ootuspäraseks normiks. Elitaardemokraatia kontseptsiooni alusepanija Joseph A. Schumpeteri (20. sajandi keskpaiga USA politoloog) visioonis pole rahvas mitte midagi muud kui “valitsuste tootja”; kui valija on oma hääle andnud, siis edasine pole enam tema asi (tsiteeritud Held 1992 järgi).

Elitaardemokraatia tugevnemisele Euroopas on kaasa aidanud valdav proportsionaalse esindatuse valimissüsteem, mis muudab erakondadevahelised suhted tähtsamaks valijate-saadiku suhetest. See omakorda modifitseerib poliitikahuviliste kodanike käitumismustreid – nad seovad oma aktiivsuse tegutsemisega erakondades. Nagu näitas viie riigi gümnaasiumilõpetajate hoiakute analüüs, on noorte planeeritav kandideerimine valimistel ülitugevalt tingitud soovist astuda mõnda erakonda (Toots 2005).

Kokkuvõtvalt soosivad esindus- ja elitaardemokraatia mudelid traditsioonilist kodanikuõpetust ja vormivad konventsionaalset kodanikutüüpi. Seda tüüpi kodanik on

poliitikaga hästi kursis, tunneb riigi põhiseaduslikke printsiipe ja peab oluliseks valimas käimist. Hariduse õppekavades on rõhk valitsemise juriidilistel ja institutsionaalsetel tahkudel, mida esitatakse pigem positivistlikus kui normatiivses võtmes. Õpetamise erinevus võiks seisneda selles, et esindusdemokraatia mudel kohtleb võrdselt nii poliitikast huvitatud kui ka mittehuvitatud õpilasi, samal ajal kui orienteeritus elitaardemokraatia mudelile eeldab diferentseeritud lähenemist õpilaste poliitika huvi kohaselt. Poliitikast huvitatud noored, keda Eestis on eri vanuserühmades enesehinnanguliselt 34–47% (Amadeo *et al* 2002), läbiksid põhjalikuma õppekava, valmistades end niimoodi ette potentsiaalseks eliidistaatuseks. Seega annaks orientatsioon eliididemokraatiale häid võimalusi õppeprotsessi individualiseerimiseks, ent teisalt võib see suundumus põhjustada sotsiaalse sidususe vähenemist, kui ei pöörata tähelepanu eliidi ja massi väärtusorientatsioonide ühtsusvajadusele.

Liberaalsest demokraatiast välja arenenud teine suund, mis peab primaarseks kodanikkonna aktiivset osalust, on poliitikateadustes esindatud samuti kahe – pluralistliku ja kogukonnademokraatia – mudeliga. Saanud alguse USA politoloogiast (Robert Dahl, Robert Putnam, David Bicknell Truman, Gabriel A. Almond ja Sidney Verba), leiavad kodanikuosalust tähtsustavad seisukohad täna päeval üha enam toetust ka Euroopas. Peamiselt tingib seda Euroopa ühiskondade muutumine multikultuurilisteks, mis tekitab vajaduse muuta korporatiivsed ja rahvuslusel rajanevad riigid avatumaks ning paindlikumaks. Kodanikkonna suurema kaasatuse taotlus, sallivuse edendamine ja ksenofoobia vähendamine on tüüpilised pluralistliku mudeli jooned, mida võib lugeda Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjoni dokumentidest, nt *Strategies for learning democratic citizenship* (Duerr *et al* 2000) või *Citizenship Education at School in Europe* (2005).

Pluralistliku demokraatiamudeli “ristiisaks” võib pidada R. Dahli ja tema poliaria kontseptsiooni. R. Dahli järgi asuvad demokraatlikud režiimid kvalitatiivselt erinevail arengutasemeil. Algul võib piisavaks lugeda õigusriigi olemasolu ja võimuorganite valitavust, edaspidi tuleb rohkem tähelepanu pöörata arvamuste ja huvide vaba konkurentsi tagamisele. Just pluralism ja konkurents moodustavad arenenud demokraatia ehk poliaria põhijooned (Dahl 1998). Kuna huvigruppe on mitu, ei kujune ükski neist nii tugevaks, et võimu monopoliseerida. Seega peavad huvigrupid otsima endale liitlasi ning minema kompromissidele, et saavutada oma huvide arvestamist poliitikas. Pluralistide meelest on gruppide liikmeskonna vaheldumine eriti oluline. Üks inimene kuulub tõenäoselt mitmesse huvigruppi, huvide ristumine ja põimumine väldib ühelt poolt mõjuvõimu koondumist ühe grupi kätte, teisalt loob head eeldused koostööks. 1980. aastail hakati seda seletust kritiseerima, väites, et huvigruppide paljusus ei taga veel nende huvide jõudmist poliitikasse – agendat vormivad üksnes tugevad korporatiivsed huvid, väheste ressurssidega huvigrupid tõrjutakse üha rohkem kõrvale (Held 1992). Seega on pluralismimudelil oht areneda korporatiivsuse suunas.

Kõige tõhusamaks vahendiks korporatiivsuse ohu vastu peab R. Dahl tegusat kodanikuühiskonda. Valimised on pluralistliku koolkonna jaoks põhimõtteliselt tähtsad, ent ebapiisav demokraatia toimemehhanism. Ainuüksi valimiste ja erakondade tegevusega pole võimalik saavutada ühiskonnale vajalikku tasakaalustatust. Seetõttu on kodanikeühenduste

arvukus, alternatiivsed infoallikad, vabadus esineda eriarvamusega ja kritiseerida valitsuse poliitikat üliolulised poliaria atribuudid.

R. Dahli demokraatia arengu staadiumidest võib tuletada kodanike poliitilise sotsialiseerumise faasid. Demokraatliku kodakondsuse miinimumnõuded eeldavad põhiteadmisi valitsemiskorraldusest ja inimõigustest, arenenud demokraatia nõuab lisaks koostöö- ja iseseisva mõtlemise oskust, kriitikataluvust, info otsingu ja hindamise oskust, osalusvormide vaba valikut. Pluralistliku mudeliga sobib hästi vabameelne ja stereotüüpne mittekummardav kodanik, kes kergesti leiab uusi sõpruskondi ja suudab suhelda endast erinevate inimestega. Liberaalsest mudelist erinevalt ei ole kodanikud siin individuaalsed toimijad, vaid mingi huvigrupi või sotsiaalse koosluse esindajad. Neil on oma gruppidentiteet ja valmisolek osaleda selle grupi ettevõtmistes.

Peale tolerantsuse ja vaimse avatuse pooldavad pluralistid ka kodanikukäitumise variatiivsust. Nad aktsepteerivad tõsiasja, et kõik inimesed pole poliitikaühilised ja aktiivsed osalejad; mõned on vähe informeeritud, teised üldse apaatsed. Pluralistid väidavad, et osa kodanike vähenenud huvi poliitikast pole anomaalia, vaid vastupidi, võib demokraatia toimimisele isegi kasuks tulla. Kui kõik oleksid igast poliitikaprobleemist äärmiselt huvitatud, muutuks otsuste vastuvõtmine aegade huvikonfliktide tõttu keerukamaks (Dahl 1998; Almond & Verba 1989). Tähtis on, et aktivistide ja passiivse kodanikkonna koosseis vahetuks koos arutlusel olevate küsimustega.

G. Almond ja S. Verba on kodanikkonna poliitilist passiivsust tõlgendanud ka kui rahva rahulolu valitsemisega ja usaldust valitsejate vastu (Almond & Verba 1989). Usalduse ja osalusvalmiduse negatiivne korrelatsioon ilmneb samuti Euroopa poliariahiate ja äsja demokraatia taastanud maade noorte hoiakuid võrreldes. Skandinaavia noored usaldavad võimu- ja valitsusinstituutide, kuid ei näita üles suurt valmidust isiklikuks osaluseks poliitikas; Eestis on aga hoiakud vastupidised – madala usaldusega käib kaasas kõrge sekkumisvalmidus (Amadeo *et al* 2002; Torney-Purta *et al* 2001).

Kokkuvõtvalt on pluralistlik koolkond kodaniku aktiivsuse standardit pehmendanud. Kui klassikaline demokraatliku kodaniku ideaal nõudis hääletamist valimistel ja kuulumist organisatsioonidesse, siis nüüd on aktsepteeritavate käitumisvormide spekter palju laiem. Näiteks räägitakse politiseeritud tarbimisest (*consumer citizenship, political consumerism*), kus inimesed oma ostukäitumisega väljendavad suhtumist mõne valitsuse poliitikasse või üleilmastumisse. Pluralistliku mudeli põhiprobleemiks jääb endiselt sotsiaalsete ressursside ebaühtlane jagunemine. Loodetud gruppidevahelist mobiilsust ega vahelduvat aktiivsust pole tegelikkuses tunda. Pigem on iseloomulik see, et ühed on aktiivsed mitmes ühenduses ja huvigrupis, teised mitte üheski (Kalmus *et al* 2004).

Kogukonnademokraatia mudel eristub eelnevaist sellega, et peab keskseks solidaarsust ja koostegutsemist kohalikul tasandil. Riik ei mängi selles mudelis domineeriva autoriteedi rolli ning ühiskond toimib kogukonnaliikmete tugeva vastutustunde ja hoolivuse tõttu. Kodanikud on kaasatud vahetult otsustamisse ja otsuste rakendamisse. Seega võib kogukonnademokraatiat pidada ka osalusdemokraatia sünonüümiks.

Osalusdemokraatia on kindlamini juurdunud pikaajalise demokraatiaga riikides, kus on olnud traditsiooniliselt tugev kohalik omavalitsus. Seda liiki demokraatiatraditsioon on tunnuslik Skandinaaviamaadele, kus neid põhimõtteid püütakse juurutada kõikidel haridustasemetel (vt nt *Democracy in Swedish Education; Citizenship Education at School in Europe*). Kogukonnademokraatia mudel ei pane rõhku niivõrd kodanike kognitiivsele kompetentsusele, kuivõrd dialoogile ja koostööoskustele. Ühistegevuses kujuneb interaktsioon, kus ühed panustavad teadmiste, teised meeskonnatöö psühholoogia ja kolmandad eestvedamise või mõne muu praktilise oskusteabega. Oskus kuulata, märgata ja reageerida on selle kodanikutüübi puhul tähtsamad kui põhiseaduse perfektne tundmine.

Kogukonnademokraatia pooldajad rõhutavad, et tavakodaniku võimalused sekkuda keskvalitsuse poliitikasse jäävad alati piiratuks; inimesed on rohkem huvitatud probleemidest, mis neid vahetult puudutavad (Held 1992). Seetõttu seostatakse kogukonnademokraatiat enamjaolt tugeva kohaliku demokraatiaga. Teine areen, kus osalusdemokraatia tõhusalt toimida saaks, on töökohad ja ettevõtted. Arvestades Euroopa Liidult tulevat survet tööõiguse ja töösuhete demokratiseerimiseks, näib just töökohapõhine kogukonnademokraatia Eesti jaoks realistlikum kui omavalitsusel põhinev.

Kirjeldatud demokraatiamodelite perspektiiv Eestis tundub olevat erinev. Senisele formaalhariduse ühiskonnaõpetusele on kõige lähedasem liberaalse demokraatia mudel. Õpetamise perspektiivist võiks Eesti sobitada ka esindusdemokraatia mudelisse, sest formaalharidus täidab edukalt kognitiivse kodanikukompetentsuse arendamise funktsiooni (Toots 2003). Paraku on esindusdemokraatia mudeli tõhus õpetamine raskendatud poliitilise eliidi käitumisstiili tõttu. Eesti tänane eliit ei järgi mandaadidemokraatia ega konsotsiaalse demokraatia printsiipe, vaid tegutseb pigem elitaarse demokraatiamodeli mustri järgi. Nagu eespool mainitud, jätab see mudel massidele peamiselt statisti rolli. Seetõttu tekib koolis õpetatavate kodanikuaktiivsuse põhimõtete ning massimeediast ja avalikust elust kogetu vahel ebakõla.

Sotsiaalsele kaasatusele orienteeritud demokraatiamodelite juurutamise perspektiivid pole praegu kuigi head. Ühelt poolt ei pea valitsus kodanikeühendustega reaalselt dialoogi ning kohalik demokraatia on viimase paari aastaga jõuliselt parteistunud, mis suunab arengut elitaarse või korporatiivse mudeli poole. Teisest küljest ei paista kodanikuühiskonnal rajanev kodanikutüüp köitvat ka noori endid. IEA kodanikuhariduse uuringu andmeil on Eesti gümnasistide toetus sellele kodanikutüübile kuueteistkümne osalenud riigi seas madalaim ning omakorda madalam ka meie 14-aastaste omast (Amadeo *et al* 2002).

Niisiis pole ühegi demokraatiamodeli rakendamine probleemideta. Euroopa on võtnud üpris selge suuna pluralistlikule mudelile, lootes niimoodi kodanikuharidust paremini tänapäeva kirevasse ühiskonda sobitada. Ürituse õnnestumine oleneb suuresti sellest, kas ideoloogilist orientatsiooni toetab ka sobilik rakendusinstituutsioonide süsteem.

Mudelite rakenduslik raamistik

Rakenduslikku raamistikku võib põhimõtteliselt kujundada kahel moel – riigi- ja kodanikuühiskonna kesksena (Bîrzea 2003). Esimesel juhul on tegu tugeva täitevvõimuga,

kes kujundab strateegia, kogub selle elluviimiseks vahendid, koordineerib ja monitoorib protsessi. Ühendkuningriigis toimib selline põhimõte edukalt, kuid "õõnsa riigi" kontseptsiooni pooldavas Eestis mitte. Minimaalriik tähendab paraku ka väiksemat haldussuutlikkust, mille markantne näide on haridus- ja teadusministeeriumi suutmatust toime tulla riikliku õppekava arendusega ning õpetajate täienduskoolituse korraldamisega.

Kodanikuühiskonna mudeli puhul on poliitika rakendamise initsiatiiv foorumite, ümarlaudade, koostöökodade, sihtasutuste ja vabaühenduste käes. Ministeeriumid ja riigiametid osalevad protsessis partneritena. Sellel mudelil on arengupotentsiaal Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK), Integratsiooni SA ja Haridusfoorumi kujul olemas, ent potentsiaali realiseerimine sõltub valitsuse hoiakust valitsusväliste tegijate suhtes.

Järgnevalt analüüsin kahte võimalikku rakendusmudelit põhjalikumalt. Esmalt peatun praegusel olukorral, kus visalt püütakse hakkama saada ainult ühe toimija, formaalharidussüsteemi jõul. Seejärel visandan perspektiivse võimaluse, mis arvestab tõsiasja, et poliitilise sotsialiseerimise kullereid on ühiskonnas rohkem kui üksnes kool.

Hetkeolukord: ühe toimija ja ühe vastutaja mudel

Poliitiline sotsialiseerimine ei piirne formaalharidussüsteemiga, sest teadmisi, väärtusi ja käitumisoskusi omandatakse ka väljaspool kooli. Paraku on meil kodanikuharidust siiani käsitletud äärmiselt kitsalt, taandades selle riikliku õppekava ühiskonnaõpetuse ainele. Tulemuseks on olukord, kus igapäevane koolielu (sealhulgas koolidemokraatia) toimib ühiskonnaõpetuse tundidest eraldatuna. Riikliku õppekava üldistest kasvatusesmärkidest hoolimata domineerib ülitugevalt ainekeskne õpetamine; matemaatikaõpetaja ei pea harilikult kodanikukasvatust osalemist enda missiooniks. Peale selle orienteerub Eesti haridussüsteem üha selgemalt mõõdetavatele tulemustele, seetõttu keskendub ka koolis antav kodanikuharidus teadmistele, sest väärtusi ja osalust kvantitatiivselt hinnata ei saa.

Olgugi et mitmed teoreetikud (Inglehart 1997; Audigier 2000) rõhutavad, et kodanikuharidus ilma väärtuskasvatusega on mõeldamatu, püüab Eesti hariduskontseptsioon jääda ikkagi äärmiselt vaoshoitule positsioonile. Väärtuskasvatus praeguses ühiskonnaõpetuse ainekavas praktiliselt puudub (vt Põhikooli ja gümnaasiumi... 2002). Sellise lähenemise tagajärjed peegelduvad ka uuringutulemustes. Eesti 18-aastased noored kuuluvad maailma tippu demokraatiateadmiste poolest, ent nende väärtushoiakud ja osalusvalmidus jäävad alla teiste riikide eakaaslastele. Eriti tõsist tähelepanu peaks pöörama avastusele, et 14-aastastega võrreldes on Eesti gümnaasiumilõpetajate demokraatlikud hoiakud koguni nõrgenenud. Näiteks on vanemad õpilased nooremaist vähem patriootilised, vähem aldis osalema heategevuses ja kohaliku kogukonna ettevõtmistes (Amadeo *et al* 2002).

Niisiis arendab formaalharidus poliitilise kultuuri põhikomponentidest – teadmised, väärtused, oskused ja käitumistavad – ainult esimest. Samal ajal on märgatavalt kasvanud ühiskonna ootused kodanikuhariduse tulemuslikkuse osas. Tagajärjeks on ebaõiglane olukord, kus kogu vastutus on pandud ühiskonnaõpetuse ainekavale ja aineõpetajatele, kes praeguses toimimiskeskkonnas ei saa neid ootusi täita.

Soovitav lahendus: polüfunktsionaalne mitme toimija mudel

Väljapääs olukorrast oleks vastutuse jagamine mitme sotsialiseerimiskulleri vahel. Oma loomusest ja võimalustest tulenevalt saaksid institutsioonid keskenduda poliitilise kultuuri eri komponentide arendamisele. Nüüdisühiskonnas ei saa teadmiste ainus allikas olla kool, hulk teavet levib nii vana kui ka uue meedia kaudu ning väär oleks nende mõju kodanikuharidusele eirata. Veelgi suurem on kooliväliste sotsialiseerimiskullerite roll osalusoskuste arendamisel. Ükskõik kui palju me ei propageeriks õpilaste osalust kooli juhtimises, ei korvaks see kohaliku kogukonna eemalejäämist või koolivälise noorsootegevuse puudumist. Kooliaeg on piiratud, see tähendab, et osalusharjutuste suurendamine vähendab teadmiste omandamisele jäävat aega ning peagi tuleb koolivälistel kulleritel hakata tegelema "järeleaitamistundidega".

Niisiis on polüfunktsionaalse mudeli edukus määratud sotsialiseerimiskullerite koostööga ja vastutuse jagamisega. Koostöö üks eeldusi on võrgustikusuhted, kus riik formaalharidussüsteemi näol ei püüa liiga jäigalt oma standardeid peale suruda. See tähendab näiteks demokraatlikku noorsookultuuri ja elustiili väärtustamist või niisuguste tingimuste loomist, kus äri- ja sotsiaalsed partnerid saavad demokraatlikku kodakondsusharidust toetada. Teisalt ei tohiks riik olla liiga nõrk ja lasta mõnel kulleril valdavat mõjujõudu saavutada. Mõnes ühiskonnas võivad sellele juhtrollile pretendeerida usuorganisatsioonid, Eestis võib ohtlikuks kujuneda ajakirjanduse mõjuvõim. Päevasündmusi tuleb kahtlemata jälgida, kuid nagu François Audigier hoiatab, ei tohi kool muutuda meediamüra vangiks (Audigier 1997). Praegu kasutavad ühiskonnaõpetuse õpetajad ajakirjandusele rajatud õpet agaralt, seda suundumust kinnitab ka ühiskonnaõpetuse riigieksam, kus ajaleheteabel on õpikuteabest suurem osakaal.

Kokkuvõtteks

Viimaseil aastail on Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjon kodanikuhariduse poliitika valdkonnas märksa aktiivsemaks muutunud. Nad on andnud liikmesriikidele soovitusi kodanikuhariduse kujundamiseks ja koostanud üleeuroopalisi poliitikaülevaateid. Paraku kirjeldavad need soovitusel omamoodi sotsiaalset utoopiat, kus kõik institutsioonid on valmis konstruktiivseks koostööks ning erilisi piiranguid ja huvide konflikte ei eksisteeri.

Teine oluline puudujääk Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu dokumentides on kodanikuhariduse kõikehõlmav defineerimine. Kodanikuharidusele on antud nii lai tähendus, et selles peaksid osalised olema kõik ja igaüks. Selle ilmikas tunnistus on lõik Euroopa Nõukogu dokumendist: "Kodanikuõpetuse poliitika formuleerimine ja elluviimine peab toimuma elukestva õppe perspektiivis, mis nõuab järgmiste organisatsioonide ja süsteemide osalemist: 1) kõik haridustasemed – põhikool, keskkool, kõrgkool (ülikooli- ja ametiharidus) ja täiskasvanute koolitus; 2) kõik mitteformaalse hariduse institutsioonid ja organisatsioonid; 3) kõik vabahariduse võimalused vabatahtlike organisatsioonide, struktuuride ja foorumite kaudu, mille eesmärkide ja tegevuse hulgas on ka haridus (isegi kui see ei ole nende põhieesmärk)." Samas pole selge, kes on protsessi liider ja strateegia kujundaja. Võimalik, et paneuroopalikud ühendused ei saakski seda määrata.

Kodanikuhariduse strateegia kujundamine on endiselt rahvusriikide pädevuses. Euroopa institutsioonid defineerivad küll põhiväärtused, ent rahvuslikele oludele ja huvidele parimal moel sobiva demokraatiamudeli leidmine on iga liikmesriigi ülesanne. Niikaua kui seda mudelieelistust pole, ei saa ehitada ka rakendusraamistikku, sest eri raamistikes on kullerite rollid erinevad. Demokraatiamudeli täpsema määratlemiseta jääb puudu see tähtis lüli, mis seoks üldise (mõnes mõttes abstraktse) demokraatia teooria oodatava praktilise kodanikukäitumisega.

Kasutatud kirjandus

Almond, G. A., Verba, S. (1989.) The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Newbury Park, CA: Sage.

Amadeo, J.-A., Torney-Purta, J., Lehmann, R., Husfeldt, V., Nikolova, R. (2002). Civic Knowledge and Engagement. An IEA Study of Upper Secondary Students in Sixteen Countries. Amsterdam: IEA.

Audigier, F. (1997). Võimatu ja samas vajalik kodanikuõpetus. – Balti riikide eripära arvestav täienduskoolitusseminar kodanikuõpetuse õpetajatele rõhuasetusega kultuuridevahelistele suhetele ja Euroopa dimensioonile. Euroopa Nõukogu, EV Haridusministeerium, lk 18–25.

Audigier, F. (2000). Basic Concepts and Core Competencies for Education for Democratic Citizenship. DGIV/EDU/CIT (2000) 23, Council of Europe, Strasbourg.

Bîrzea, C. (2003). All-European Study on Policies for Education for Democratic Citizenship (EDC). Synthesis of EDC Policies in Europe. DGIV/EDU/CIT (2003) 18.

Citizenship Education at School in Europe (2005). Eurydice. –
http://www.eurydice.org/Doc_intermediaires/analysis/en/frameset_analysis.html

Citizenship. The National curriculum for England (1999). Department of Education and Employment, Qualification and Curriculum Authority.

Dahl, R. (1998). On Democracy. New Haven, London: Yale University Press.

Democracy in Swedish Education (2000). A Thematic Presentation of Basic Values. Skolverket. 2000.

Duerr, K., Spajic-Vrkas, V., Martins, I. (2000). Strategies for Learning Democratic Citizenship. DECS/EDU/CIT (2000) 16. Strasbourg, Council of Europe.

Held, D. (1992). Models of democracy. Cambridge: Polity Press.

Inglehart, R. (1997). Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Kalmus, V., Lauristin, M., Pruulmann–Vengerfeldt, P. (toim-d) (2004). Eesti elavik 21. sajandi algul. Ülevaade uurimuse “Mina. Maailm. Meedia” tulemustest. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Lijphart, A. (1998). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries. New Haven, London: Yale University Press.

National Standards for Civics and Government (1994). Calabasas, CA: Center for Civic Education.

Põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava. Vabariigi Valitsuse 25.01.2002. a määrus nr 56. – Riigi Teataja 2002, 20, 116.

Ruus, V.–R. (2005). Millise õppekavaga jätkab Eesti kool? – Riigikogu Toimetised 11, lk 86–94.

Saar Poll/RASI (2001). Eesti avaliku halduse institutsioonide usaldusväärsus, seadusloome legitimeerimine ning kodanikuühiskonna ja riigi suhted. – http://www.riigikogu.ee/msi_arhiiv/uurimused/usaldusuuring_2001.html

Säästev Eesti 21 (2005). Eesti tee jätkusuutlikule arengule. Tallinn. – <http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=90658/SE21.pohitekt.september+2005.pdf>

Toots, A. (2003). Arjegaardist avangardi: Eesti põhikooli ja gümnaasiumiõpilaste saavutustasemest IEA kodanikukasvatuse uuringu põhjal. – Ühiskonnaõpetuse õpetamisest. Tallinn: Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus.

Toots, A. (2005). Attitudes toward Voting as Explained by Citizenship Models and Educational Achievement: A comparative study of young adults in EU new member states. Paper presented at ECPR 3rd General Conference, Budapest, 8–10. Sept. – http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/budapest/section_list.aspx

Torney–Purta, J., Lehmann, R., Oswald, H. and Schulz, W. (2001). Citizenship and Education in Twenty-eight Countries. Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen. Amsterdam: IEA.

Edu võtmeks õpihimulised, ettevõtlikud ja koostööaltid kodanikud

Mare Räis (RiTo 12), Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse ühiskonnaõpetuse peaspetsialist

Vaidlused selle üle, kas koolide ühiskonnaõpetus peab kandma kodanikuhariduse vallas põhiraskust, on kaotanud mõtte, sest kodanikuharidus on muutunud kõigi ühiseks mureks.

Euroopa Nõukogu on kodanikuhariduse puhul rõhutanud ühiskonna jätkuvat demokraatiseerumist ja kodanikkonna suurenevat osalust otsustusprotsessides. Kodanikuharidus demokraatlikus ühiskonnas (*Education for Democratic Citizenship*, EDC) hõlmab eeskätt inimõigustealast haridust, ühiskonnaõpetust ning rahualast ja kultuuridevahelist kasvatustööd. Kuna kodanikuhariduse aasta eesmärgid on Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK-i) põhimõtete sarnased, siis oli loomulik, et kodanikuhariduse aastat asus Eestis juhtima kontseptsiooni rakendamise komisjoni kodanikuhariduse ja avaliku teadlikkuse töörühm. EKAK-i rakendamisel on meie ülesanne aidata kaasa õppekavaarendusele ja metoodiliste materjalide väljatöötamisele ning õpetajate pädevuse tõusule, siduda kool ja kolmas sektor (Tegevuskava kodanikuühiskonna... 2004).

Ettekujutus sellest, mida koolilt oodatakse, on aegade jooksul muutunud. Sellises olukorras nagu on paljud Euroopa Nõukogu liikmesriigid, kus ühiskonnaõpetus kooliprogrammi ei mahu, pole Eesti koolid olnud, välja arvatud vahetult pärast taasiseseisvumist. Juba 1920. aastail anti algkoolis teadmisi ühistegevuse olemuse, kohaliku omavalitsuse ja riigi toimimise kohta. Toonase kodanikuõpetuse õpiku eessõna rõhutab: "Valijate enamus määrab, kelle kätte läheb riigi ja kogukonna valitsemine. Raske ülesanne on rahval täita, raskem, kui esimese pilgu järel paistab. Praeguse aja riik on keerulise ehitusega. Tema juhtimine nõuab suurt arusaamist. Ja seda mitte üksikult, vaid kõikidelt. Toimetab kodanikkude enamus mõtlemata, siis viiakse terve riik paratamata hävimisele. Ühiskondlikku ja riiklikku arusaamist ei saa kodanikule paari kihutuskõne ega ajaleheartikliga selgeks teha. Seda peab aegamööda, madalast peale kasvatama." (Rägo 1927, 5.) Esimene peatükk räägib üksikisiku ja ühiskonna vahelkorrast. Riiklike institutsioonideni jõutakse alles õpiku keskel. Kõnekaad on ka esimese peatüki järel antavad küsimused: "On teil klassi korraldust? [loe klassivanem. – M. R.] Mis on ta ülesanne? On teie koolis õpilaste ringe ja mis on nende siht ning kuidas on need korraldatud?" (Samas, 9).

Ühiskonnaõpetus võtmeaineks

Ameerika Ühendriikide kodanikuharidus 4. klassidele algab valitsuse tundmaõppimisest (USA ülemaalsed ühiskonnaõpetuse... 2001). Ilmselt pole ühte ainuõiget lähenemisteed. Euroopa Nõukogu kodanikuhariduse koordinaatorite maikuisel konverentsil Strasbourgis üllatas mind elav diskussioon selle üle, kas ühiskonnaõpetus peaks olema eraldi õppeaine või piisab sellest, kui see on teise õppeaine osa, õppekava läbiv teema või üks õppekava üldosa prioriteete. Ühtses mallis kokku ei lepitud, rõhutati kohalike tavade tähtsust ja riikide õppekavaarenduse jätkusuutlikkust. Sedastati, et keegi peab vastutama teadmiste, oskuste ja väärtushinnangute esindatuse eest.

Ühiskonnaõpetuse 2004. aasta riigieksami tagasisideankeete analüüsidest selgus, et õpilased peavad ühiskonnaõpetust oluliseks just seepärast, et:

- tekkis huvi poliitika ja avaliku elu vastu;
- tunneb endal õigust ja kohustust olla aktiivne ühiskonnaliige;
- oskab hinnata ja leida endale sobivaimaid väärtusi;
- ühiskonnaõpetuses omandatud teadmised annavad eelkõige võimaluse ennast kuhugi paigutada ja määratleda, oskuse teistega arvestada (vt Riigieksam ühiskonnaõpetuses 2003/2004. Analüüs).

Riiklik õppekava püstitab koolile neidsamu eesmärgi. Õppekava lähtealustes öeldakse, et eesmärk on saavutada olukord, kus inimene määratleb end muutuvast maailmast mitmesuguste maailmakäsitlustega kokku puutudes ning võtab endale vastutuse oma elukäigu kujundamise eest. Riiklik õppekava eeldab, et õpilastes areneb oskus näha ja lahendada probleeme, kavandada oma tegevusi, seada eesmärgi ja näha ette oodatavaid tulemusi, valida tegevusvahendeid, tegutseda, hinnata oma tegevuse tulemusi, arendada koostööoskust.

Sotsiaalse pädevusena nähakse ühiskonnaelus orienteerumist, nüüdisaja ning mineviku ühiskondlike nähtuste ja arengu mõistmist, demokraatlike muutuste toetamist (vt Põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava).

Tundub, et õpilaste soovid ja riikliku õppekava eesmärgid on lähedased. Kriitiliselt on ühiskonnaõpetuses toimuvat vaagitud Õpetajate Lehe veergudel, meedias laiemalt siiski pigem noorte endi poolt. Eesti Õpilasmavalitsuste Liidu juht ja EKAK-i töörühma liige Ott Sarapuu arvab, et "esiteks tuleb paika panna kodanikuhariduse tervikprogramm. Sellest lähtuvalt tuleb koostada ühiskonnaõpetuse õppekava" (Sarapuu 2004). Euroopa Nõukogu seisukohast on kodanikuhariduse tervikkontseptsioon pikaajaline ja ei kaota oma tähtsust ka kodanikuhariduse aasta möödudes. Teema jääb teravdatud tähelepanu alla koos inimõigustega. Ühiskonnaõpetuses nähakse võtmeainet, mille kaudu muuta rahva usaldamatust poliitiliste institutsioonide vastu, likvideerimaks põhjusi, mis viivad üksteise mittemõistmiseni ja võivad olla tänapäeva terrorismi põhjusi. Üha olulisemaks muutub õpetajate ja õpilaste sotsiaalsete oskuste ja empaatiavõime arendamine, tolerantse suurendamine. Esindatus, kaasatus, koostöös õppimine on olulised märksõnad demokraatliku ühiskonna kodanikuõpetuse kontseptsiooni elluviimisel.

Kodanikuhariduse kontseptsioon õppekava aluseks

Õppekava arendamisega tegelevad kaks töörühma. Tartu Ülikooli Õppekava Arenduskeskuse töörühmad on varasemaga võrreldes palju rohkem tähtsustanud sotsiaalvaldkonda. Kava üldosa käsitleb sotsiaalset kompetentsust, sotsiaalsete oskuste arengut kooliastmeti. Eraldi valdkonna "Inimene ja ühiskond" moodustavad õppeainetena ajalugu, inimeseõpetus, inimgeograafia ja ühiskonnaõpetus, kuhu kuuluvad valikainetena filosoofia, majandus-, religiooni- ja meediaõpetus (vt lähemalt Riigieksam ühiskonnaõpetuses 2003/2004. Analüüs).

Töörühma olid kaasatud mitmesuguste elualade esindajad, mis murdis varasema traditsiooni, kus ühiskonnaõpetust peeti ajaloolaste ja politoloogide tegevusväljaks. Sama teed on mindud ka ainenõukogu liikmete ja riigieksamite ekspertide valimisel.

Meil on ainulaadne võimalus koostada uus õppekava nii, et sotsiaalvaldkonnas tekiks euroopaliku nägemuse ja kohapealsete soovide sümbioos. See võimaldab kasutada Euroopa Nõukogu juures asjaomase valdkonna töötajaid, nende algatusel väljatöötatud õppematerjale, pakutavaid koolitusvõimalusi, laiendada osalust projektides ja taotleda raha vajalike projektide teostamiseks (nt venekeelses gümnaasiumis eestikeelsele ühiskonnaõpetuse õpetamisele üleminekuks). Üldhariduskooli õppekavalt edasi liikudes tuleks lähiajal luua terviksüsteem kodanikuharidusest kui elukestvast protsessist ning siduda täiskasvanuelus oluliste oskuste ja teadmistega (teavitamise, kaasamise, osaluse jmt kohta) aktiivse kodanikkonna kujundamiseks.

Kodanikuhariduse kontseptsiooni, sealhulgas ühiskonnaõpetuse sisu ja eesmärkide määramisel on eriti tähtis kaasamise järgimine. Meil kõigil on õigus ja kohustus kaasa rääkida, millist arengut ühiskonnas soosida. Kodanikuhariduse ja avaliku teadlikkuse töörühm koondab huvirühmi, mis loob foorumi kaasamõtlemiseks ühiskonnaõpetuse ainekava tänapäevastamisele. Jälgitakse, et üldhariduskoolides õpetatav ühiskonnaõpetus käsitleks kodanikualgatuse aspekte ning toetaks õpilaste kodanikuväärtuste kujunemist. Samuti on oluline, et ühiskonnaõpetuse teemad oleksid integreeritud alushariduse raamõppekavva. Õppekava arengu teemal on tõsine arutelu veel ees.

Euroopa Nõukogu liikmesriikide esindajad pidasid oma konverentsil tähtsaks ühise kodanikuhariduse metoodika arengut toetavat koolitussüsteemi (suvekoole) ning riiklikke õpetajakoolituse ja kodanikuhariduse kavu. Aduiti, et ühiskonna nõudmised toovad kaasa õpetaja staatuse ja kooli rolli muutumise. Demokraatlikus ühiskonnas on kodanikuharidus võimalik üksnes siis, kui kool ise on demokraatlik ning mittetulundusühingud ja riigi institutsioonid teevad koostööd. Arendada tuleb õpetajate endi demokraatlikke väärtusi ja sotsiaalseid toimetulekuoskusi. Siin ei ole kohta inimesel, kes õpetab: "Käitu minu sõnade, mitte tegude järgi!"

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele "Demokraatliku riigi kodanikkonna kasvatamisest" REC (2002) 12 eeldab mitte ainult kooliõpetajate aktiivset kaasamist. Kaasa tõmmata tuleb ka mitteformaalse hariduse ja vabahariduse valdkonnas töötavad isikud – koolitajad, nõustajad, vahendajad ja abistajad. Seega sõltub kodanikuhariduse kvaliteet kõigi kaasatud isikute koolitusest ja ettevalmistusest.

Ainetundidest üksi ei piisa

1999. aasta Euroopa Nõukogu "Kodanike õigustel ja kohustustel põhinevas demokraatliku ühiskonna kodanikuhariduse deklaratsioonis ja programmis" märgitakse muu hulgas, et kodanikuharidus peab saama haridus-, koolitus-, kultuuri- ja noorsoopoliitika oluliseks komponendiks (Declaration and Programme... 1999). Õpilaste sotsiaalne aktiivsus avaldub üksnes demokraatiat toetavas koolikeskkonnas. Õpilaste omavalitsused peavad igas koolis täitma neile määratud rolli. See eeldab täiskasvanute toetust ja abi.

Õpilasorganisatsioonid kujundavad aktiivselt noorsoopoliitikat. Kaasata tuleb võimalikult palju õpilasi, et omavalitsus ei oleks ainult edukate ja initsiatiivikate tegevusväli. Kaasamine eeldab aktiivset osalust ning oma seisukohtade kujundamise ja kaitsmise oskust – ainetundidest üksi ei piisa. Ilmselt vajavad noored spetsiifilisi koolitusprogramme, mis eeldab riikliku kodanikuhariduse pakkujate võrgustikku, mille tööd võiks koordineerida näiteks EKAK-i rakendamise komisjon. Meediaõpetuse üleriigiline nõukogu kavandab õpilasomavalitsuste tegevust toetava kommunikatsiooniõpetuse kava ja täienduskoolituse programmi koostamist, kuid koolituste korraldamise võiks riik tellida kolmandalt sektorilt. Läbi tuleks mõelda riigipoolne rahastamine ja tegevustoetuste süsteem kolmandale sektorile ka kodanikuhariduse edendamise raames.

Riigikantselei väljatöötatav nägemus „Kaasamise hea tava”

(<http://www.riigikantselei.ee/?id=6110>) muutub tegelikkuseks üksnes siis, kui kodanikud ja institutsioonid teavad oma võimalusi ja kohustusi. Seetõttu peaks riigi huvi olema suunatud koolitamisele. Novembris peetaval kodanikuhariduse aasta konverentsil, mida siseministeeriumi kaudu rahastab EKAK-i rakendamise komisjon, on ette nähtud töötoad näiteks TOM-i võimaluste tutvustamiseks. Demokraatliku ühiskonna kodanikuhariduse kontseptsioonis rõhutatakse projektipõhise täienduskoolituse ebastabiilsust, mis vajab muutmist riiklike kodanikuhariduse kavade kaudu. Komisjon võiks siinkohal olla abistav vahelüli, mis tagaks riiklike rahaeraldiste prima ja otstarbekaima kasutuse.

Kolmanda sektori kaasamine ühiskonnaõpetuse arendamisse on kodanikuhariduse aasta olulisimaid võite. Näiteks on Eesti Väitlusseltsil kavas välja anda õppematerjal ja koolitada metoodika edasikandjaid, kus õpetuse fookuses on noor inimene kui kodanik selle sõna laias tähenduses. Saadavad teadmised peavad olema aktuaalsed ja seotud tegeliku eluga. Kui tahame, et koolitunnid muutuksid elavamaks ja aktiivsemaks, tuleb asjakohaseid tegevusi ka rahastada. Senised õppekäigud, koolide osalemine projektõppes sõltuvad õpetajate initsiatiivikusest ning kooli prioriteetidest ja rahakotist. Raskusi valmistab näiteks omafinantseeringu leidmine.

Kodanikuhariduse aasta raames korraldas Balti Ameerika Partnerlusprogramm (BAPP) koolide ja kodanikeühenduste ideeprojektide konkursi, et soodustada koolide ja ühenduste koostööd. EKAK-i rakendamise komisjoni tegevuskava näeb ette koolide ning vabatahtlike keskuste ja teiste kodanikeühenduste koostöö tihendamist. Eesmärk saavutatakse, kui on loodud kohaliku tasandi koostöömudelid ja –kontaktid. Ühiskonnaõpetuse ainetundi on kaasatud mitme valdkonna esindajaid, keda kasutatakse näiteks kohaliku omavalitsuse tegemiste ning karjääriplaneerimise selgitamisel.

Paljude ühine mure

Koolivälist tegevust võiks arvestada ka õppeaine hinde kujunemisel. Paljudes riikides on õpilaste vabatahtlik töö oma kodukohas kohustuslik ja loomulik. Vabatahtliku töö võimalusi on tutvustatud õpetajakoolitustel.

Töötatakse välja uusi metoodikaid, milles on oluline koht praktilistel oskustel ja tegevustel. Teravdatud tähelepanu kodanikuharidusele ja uute võimaluste avardumine on liitnud uusi

inimesi. Kodanikuhariduse aasta raames on Euroopa Nõukogu algatusel välja töötatud õppevahendeid tutvustatud täienduskoolitustel. Kodanikuhariduse kontseptsiooni tutvustamiseks on Euroopa Nõukogu raha toel välja antud hulgaliselt materjale (T-Kit sari), mis on eesti keeles kättesaadavaks tehtud Euroopa Noorte Eesti büroo ning haridus- ja teadusministeeriumi koostöös. Kodanikuhariduse aasta neljast alusdokumendist tõlgitakse eesti keelde õpetajate koolitussüsteemi käsitlev materjal (Education for Democratic... 2004), mis on EKAK-i rakendamise töörühma algatatud ühiskonnaõpetuse õpetajate koolitus- ja atesteerimissüsteemi väljatöötamise aluseks.

Töörühm on pidanud oma tegevuses oluliseks eri haridustasemete õppematerjalide analüüsimist ja täiendamist. Komisjoni töö raames korraldati BAPP-i ning Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse koostöös ühiskonnaõpetuse õpetajate metoodikatööde konkurs. Konkursitöödest valmib CD. Välja on antud õppetööd toetavaid materjale, mis tutvustavad mittetulundussektorit, vabatahtlike ja kooli koostöövõimalusi, kodanikuühiskonna arengu materjale jms. Ühiskonnaõpetuse õppematerjalid vananevad kiiresti ega jõua kajastada kõiki probleeme. Seetõttu peaks riik suunama raha õppematerjali nüüdisajastamisse – rohkem toetama Interneti-põhiste töövihikute väljatöötamist – ja metoodikute koolitamisse.

2005. aasta algul jõudis kõikidesse koolidesse “Kodaniku käsiraamat”, mille andis välja Integratsiooni Sihtasutus koostöös USA saatkonnaga. Eriti oluline oli info Eesti riigi kohta vene koolidele. Interneti mittekasutavale, põhikooliharidusega lugejaskonnale mõeldud kodaniku ja ühiskonna kohta teavet andev raamat oli populaarne kõigis ringkondades ning pikisilmi oodatakse analoogilise käsiraamatu uut väljaannet.

Küsimus, kas ühiskonnaõpetus peab kodanikuhariduse vallas põhiraskust kandma, on nüüdseks oma mõtte kaotanud. Kodanikuharidus on muutunud kõigi ühismureks – EKAK-il ja kodanikuharidusel on ühised eesmärgid. Ka praeguse ühiskonnaõpetuse õppekava alusel jõuab iga õpilane oma teadmiste ja tõekspidamistele toetudes kodanikuosaluseni.

Kasutatud kirjandus

Declaration and Programme on Education for Democratic Citizenship, Based on the Rights and Responsibilities of Citizens (1999). Council of Europe, Strasbourg. – <http://cm.coe.int/ta/decl/1999/99dec4.htm>

Demokraatliku riigi kodanikkonna kasvatamisest. REC (2002) 12. Vastu võetud Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee poolt 16. okt 2002. – <http://www.coe.ee/?op=body&id=228>

Education for Democratic Citizenship 2001–2004 . Tool on Teacher Training for Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education. Strasbourg. – http://www.coe.int/T/e/Cultural_Cooperation/Education/E.D.C/Documents_and_publications/By_Type/Education_materials/Tool_Teacher_Training_2004_44.pdf(dets 2004).

Põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava.
– <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=802290>

Riigieksamühiskonnaõpetuses 2003/2004. Analüüs. –
http://www.ekk.edu.ee/riigieksamid/gymnaasium/2004/kodanik/uhiskond_gym.pdf

Rägo, R. (1927). Kodanikuõpetus algkoolile. Tartu: Loodus.

Sarapuu, O. (2004). Kodanikuõpetuse hädad. – Postimees, 16. märts.

Tegevuskava kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni rakendamiseks 2004–2006 (2004).
– <http://www.sisemin.gov.ee/atp/index.php?id=10211>

USA ülemaalsed ühiskonnaõpetuse ja valitsuse kursuse standardid (2001). –
http://www.jti.ee/et/civic/pdf/usa/usa_standardid.pdf

Parlamendi õigusloome – Eesti riigi vaba arengu eeldus¹

Hulda Sauks (RiTo 11), Riigikogu Kantselei juriidilise osakonna konsultant

Riigi tulubaasi tagamine, loodushoid ja maaelu korraldamine

Riigi tulude ja kulude reguleerimisele, keskkonnakaitsele ja turumajanduslike suhete edendamisele olid suunatud seadused, mille juhtivkomisjonid olid Riigikogus kas eelarve- ja maksukomisjon (hiljem rahanduskomisjon), keskkonnakomisjon või maaelu- ja põllumajanduskomisjon (hiljem maaelukomisjon). **VII Riigikogu** kehtestas juba 1993. ja 1994. aastal kõik olulised **maksu- ja aktsiisiseadused, riigieelarve ning valla- ja linnaeelarvete koostamise seadused**.²

VIII Riigikogu vastu võetud **rahandusseadustest** olid olulisemad:

– 1995. aasta riiklike maksude intresside kustutamise seadus, mis sätestas Vabariigi Valitsuse õiguse kustutada ühismajandite, nende õigusjärglaste ja põllumajandusreformi käigus ühismajandite reformimisel tekkinud põllumajandusettevõtete, samuti riigiettevõtete Eesti Energia ja Eesti Põlevkivi enne 1995. aasta 1. jaanuari riiklikelt maksudelt arvatud ning selle seaduse jõustumiseni tasumata intressid. Nimetatud seadust oli vaja turumajandusele üleminekul majandusraskustesse sattunud põllumajandus- ja energeetikaettevõtete finantsseisundi leevendamiseks;

– 1998. aasta

1) Hoiuste Tagamise Fondi seadus, mille alusel asutati avalik-õigusliku juriidilise isikuna sellenimeline fond, et tagada krediitiasutustesse paigutatud hoiuseid krediitiasutuse maksejõuetuse korral ning hüvitada need hoiused selles seaduses sätestatud tingimustel ja ulatuses. IX Riigikogu tunnistas selle seaduse kehtetuks, sama valdkonda hakati reguleerima uue, 2002. aastal vastu võetud Tagatistfondi seadusega;

2) rahapesu tõkestamise seadus, mille järgi rahapesu on kriminaalkorras karistatava teo otsese tulemusena saadud vara muundamine, üleandmine või varaga õigustoimingute sooritamine, et varjata selle vara tegelikku omanikku ja ebaseaduslikku päritolu. Seadus reguleeris krediidi- ja finantseerimisasutuste ning teiste selles seaduses sätestatud ettevõtjate, samuti rahapesu andmebüroo tegevust rahapesu tõkestamisel. Seadus kehtestas näiteks krediidi- ja finantseerimisasutustele kohustuse tuvastada isikusamasust ning registreerida ja säilitada kõikide isikute andmed, kes sooritavad sularahata tehingu üle 200 000 krooni või sularahatehingu üle 100 000 krooni. Seadus reguleeris krediidi- ja finantseerimisasutuste jm ettevõtjate tegevuse rahapesukahtluse korral, sätestas rahapesu andmebüroo loomise siseministeriumi valitsemisalas ning kehtestas selle büroo ülesanded.

IX Riigikogu kehtestatud **rahandusseadustest** väärivad märkimist järgmised:

– 1999. aastal vastu võetud keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seadus, mis sätestas loodusvarade kasutamisest, keskkonna saastamisest ja keskkonna kahjustamisest

(edaspidi keskkonnakasutus) laekuva raha kasutamise sihtotstarbe ja selle raha kasutamise korraldamise alused. Riigieelarvesse keskkonnakasutusest laekunud raha kasutatakse selles seaduses sätestatud ulatuses loodusvarade taastootmiseks, keskkonnaseisundi hoidmiseks ja keskkonnakahjustuste heastamiseks;

– 2001. aastal vastu võetud kogumispensionide seadus eesmärgiga luua kogumispensioni sissemakseid sooritanud isikule võimalus saada pensionieas lisaks riiklikule pensionikindlustusele täiendavat sissetulekut. Nimetatud seadus sätestas kogumispensioni sisse- ja väljamaksete tegemise tingimused ja korra ning pensionifondide moodustamise ja toimimise alused. Kogumispensioni liigid on kohustuslik kogumispension ja täiendav kogumispension. Kohustuslik kogumispension on seaduse kohaselt tagatud perioodiline hüvitis, mille saamiseks omandatakse isiku eest makstud sotsiaalmaksu ja isiku enda täiendavate maksete eest pensionifondi osakuid ning mis makstakse välja pensionifondist või kindlustusandja poolt. Täiendav kogumispension on hüvitis, mille saamiseks omandatakse vabatahtlikult ja omavahendite arvel pensionifondi osakuid või sõlmitakse pensionikindlustuse leping selles seaduses sätestatud tingimuste kohaselt ning mille suhtes kohaldatakse tulumaksuseaduses sätestatud soodustusi. X Riigikogu kehtestas selle seaduse uue redaktsiooni.

Loodusvarade kasutamist reguleerivaist VII Riigikogu vastuvõetud aktidest võib nimetada näiteks 1993. aasta metsaseadust ning 1994. aasta maakatastriseadust ja maa hindamise seadust. Keskkonnakaitse alal võeti keskkonnakomisjoni eestvedamisel peale traditsiooniliste loodushoidu sätestavate ja turumajanduses loodusvarade kasutuskorda reguleerivate seaduste 1995. aastal vastu spetsiifiline **säästva arengu seadus**, mis sätestas säästva arengu rahvusliku strateegia ning looduskeskkonna ja loodusvarade säästliku kasutamise alused.

VIII Riigikogu kehtestatud loodusvarade kasutamist reguleerivaist seadustest tuleks märkida järgmisi:

- 1995. aasta pakendiseadust, metsakapitali seadust ja kalapüügiseadust;
- 1997. aasta keskkonnajärelevalve seadust;
- 1998. aasta välisõhu kaitse seadust, jäätmeseadust ning loomastiku kaitse ja kasutamise seadust.

Mitu seadust oli suunatud **põllumajanduse** arendamisele, näiteks 1995. aastal kehtestatud põllumajandusloomade tõuaretuse seadus ning põllumajandussaaduste ja –toodete turu korraldamise seadus, 1997. aastal vastu võetud mahepõllumajanduse seadus jt.

IX Riigikogu kehtestatud tähtsamad looduskaitse seadused olid:

- 2000. aasta keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanäideteerimise seadus;

– 2001. aasta keskkonnajärelevalve seadus ning saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadus.

Põllumajandust ja maaelu arendavaist IX Riigikogu kehtestatud seadustest väärivad märkimist:

– 2000. aasta

1) maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus, mis sätestas riiklikud abinõud põllumajandussaaduste ja –toodete turu tasakaalustatud arenguks, põllumajandussaaduste tasuvaks tootmiseks ja maapiirkonna muu majandustegevuse arendamiseks ning millega nähti ette ka eelnimetatud eesmärgil riigiabina antavate riiklike toetuste liigid, toetuse saamise nõuded ning toetuse taotlemise, määramise ja maksmise alused;

2) uus loomakaitseseadus (seni kehtinud 1992. aasta seaduse asemele; avaldati 2001. aasta algul), reguleerib loomade kaitset nende tervist või heaolu ohustada võiva inimese tegevuse või tegevusetuse eest (loomade kaitset haiguste ja loomataudide eest sätestab eraldi loomatauditõrje seadus);

– 2003. aasta kinnisasja omandamise kitsendamise seadus, mis sätestas avalikust huvist tulenevad kinnisasja omandamise kitsendused välismaalasele ja välisriigi juriidilisele isikule. Selle seaduse tähenduses loeti avalikuks huviks eelkõige põllumajandus- või metsamaa kõlvikut sisaldavate kinnisasjade sihtotstarbelise majandamise edendamist, mille tagamiseks kitsendusi seatigi. Riigikaitselisel eesmärgil piirati ka riigipiiriäärsete ja väikesaartel asuvate kinnisasjade võõrandamist.

Ettevõtluse ja majandusreformide edendamine

Riigikogu menetles majanduskomisjoni juhtimisel **majanduse arendamiseks** kehtestatavaid seaduseelnõusid.

VII Riigikogu võttis sel alal vastu järgmised olulised seadused:

– 1992. aastal kindlustusseaduse;

– 1993. aastal ühistatud vara maksumuse määramise seaduse; tagastamatu riikliku välisabina saadavate ja riiklike välislaenude eest ostetavate põllumajandussaaduste ja põllumajanduses kasutatavate ressursside müügist laekuva raha põllumajanduse krediteerimiseks suunamise seaduse; eluruumide erastamise seaduse; riigi- ja munitsipaalvara erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse; õigusvastaselt võõrandatud vara maksumuse määramise ja kompenseerimise seaduse; Hüvitusfondi seaduse; erastamise seaduse; konkurentsiseaduse; tarbijakaitseseaduse ning NSV Liidu sõjaväebaaside jaoks sundvõõrandatud maa tagastamise, kompenseerimise ja asendamise seaduse (viimased kaks avaldati 1994. aasta algul);

– 1994. aastal ettevõtluse riikliku toetamise seaduse;

– 1995. aastal riigivaraseaduse, mis määras kindlaks riigi omandis oleva vara valitsejad ning riigivara valitsemise alused. Riigivara on riigile kuuluv kinnis- ja vallasvara, see on asjad ning rahaliselt hinnatavad õigused ja kohustused. Riigivara valitsejad on Riigikogu, Vabariigi President, Riigikontroll, õiguskantsler, Riigikohus, ministeeriumid, maavalitsused ja Riigikantselei.

Eespool mainitud seadustest tuleks eriti esile tõsta tarbijakaitseseadust ja konkurentsiseadust. 1993. aasta detsembris vastu võetud **tarbijakaitseseadus** määras kindlaks tarbija õigused suhetes müüjaga kauba ja teenuse ostmisel ning kasutamisel, samuti müüja, tootja ja vahendaja kohustused tarbija õiguste tagamisel ja vastutuse nende kohustuste rikkumise eest ning ka tarbijakaitsese korralduse. Seadus loetles tarbija põhiõigused: nõuda vähemalt kohustuslikele nõuetele vastavat kaupa; olla kaitstud ohtliku ning keelatud kauba ja teenuse eest; saada vajalikku ning tõest teavet pakutava kohta; olla oma ühingute kaudu esindatud otsuste tegemisel tarbijapoliitika küsimustes; nõuda riiklikku kaitset oma õiguste ahistamise korral ning nõuda müüjalt hüvitust endale tekitatud kahju eest. Seadus sätestas ka tarbija õiguste tagamise viisid, sealhulgas kehtestas müüjale teatud keelud, nagu näiteks keeld ebaseaduslikult piirata või soodustada kaupade või teenuste müüki, mõjutada tarbijat eksitava reklaami, teise müüja kauba või teenuse halvustamisega või muul moel jms.

Juba 1993. aasta juunis vastu võetud **konkurentsiseaduse** eesmärk oli kaitsta Eestis konkurentsivabadust. See seadus määratles kõlvatu konkurentsi olemuse (näiteks eksitav reklaam, firmanimetuse või kaubamärgi ebaõige kasutamine, konkurenti või tema kauba halvustamine, ärisaladuse kuritarvitamine, kaupade ja teenuste müügi ebaseaduslik piiramine). Samas anti ka konkurentsi kahjustamise mõiste – selleks loeti oma seisundi kuritarvitamist turgu valitseva ettevõtte poolt ning lepingute sõlmimist ja tegevuse kooskõlastamist konkurentsi kahjustamiseks (sealhulgas kartellilepinguid). Selle seadusega kehtestati turusuhetes osalejate vastutus ning sätestati konkurentsi riiklik järelevalve.

VIII Riigikogu võttis 1998. aastal vastu uue konkurentsiseaduse, mis varasema seadusega võrreldes täpsustas konkurentsi kahjustava kokkuleppe ja kooskõlastatud tegevuse keelu mõistet ning sellest erandi tegemise võimalust, kui erand aitab kaasa teenindamise, kaupade tootmise või levitamise parandamisele, keskkonna kaitsmisele ning tehnilise ja majandusliku progressi edendamisele. Sama seadus kehtestas eranditaotluse esitamise ja selle lahendamise korra. See seadus sätestas ka päris uue mõiste – riigiabi kui riigi, linna või valla poolt või nende vahendeist antava finantssoodustuse võimaluse, mis võib moonutada konkurentsi, soodustades mõnda ettevõtjat või mingite kaupade tootmist või müüki. Seadus loetles riigiabi andmise tingimused. Näiteks võis riigiabi olla sotsiaalse iseloomuga, riigiabi võis anda loodusõnnetuste ja muude erakorraliste sündmuste tõttu tekkinud kahjude heastamiseks, majandusliku arengu edendamiseks piirkondades, kus elatustase on ebanormaalselt madal või tööpuudus väga suur, jne. IX Riigikogu võttis 2001. aastal vastu uue konkurentsiseaduse, mis eelmisega võrreldes täpsustas veelgi riigiabi andmist ja sätestas ka ettevõtjate koondumise kontrollimise, et konkurentsi säilitada ja arendada.

VIII Riigikogu kehtestatud majandusseadustest tuleks peale konkurentsiseaduse nimetada veel järgmisi seadusi:

– 1995. aasta

1) liikluskindlustuse seadust, mis sätestas liikluskindlustuse sundkindlustusena selleks, et liiklusõnnetuse tõttu kannatanutele tagada seaduses piiritletud liikluskahju hüvitamine võimalikult kiiresti ja täielikult;

2) riigihangete seadust, mis määras kindlaks riigihangete teostamise korra ning sätestas riigihangetega seotud subjektide õigused, kohustused ja vastutuse selle seaduse rikkumise eest, et kindlustada riigihangeteks kasutatavate rahaliste vahendite kõige ratsionaalsem ja säästlikum kasutamine. Seadus liigitas riigihankeid asjade ostmiseks, ehitustööde ja teenuste tellimiseks, kui see toimub riigi või kohalike omavalitsuste rahaliste vahendite arvel, samuti sätestas, et riigihankeid teostatakse hankelepingute alusel, ning kehtestas pakkumismenetluste reeglid. Seadus määras riigihangetealase tegevuse koordineerijaks Riigihangete Ameti ja fikseeris selle põhiülesanded. Sama seadust täpsustati hiljem mitu korda ning 2000. aastal võttis IX Riigikogu vastu seaduse uue teksti, mis täpsustas riigihangete reegleid veelgi;

3) hasartmänguseadust, mis sätestas õiguslikud alused, kuidas võib Eestis korraldada hasartmänge (välja arvatud loteriid, mida reguleeriti eraldi loteriiseadusega);

4) **planeerimis- ja ehitusseadust**, mis reguleeris riigi, kohalike omavalitsuste ja teiste isikute vahelisi suhteid planeeringute koostamisel, ehituslikul projekteerimisel, ehitamisel ja ehitiste kasutamisel. Seadus kehtestas planeeringute liigid: üleriigilise planeeringu, maakonna- planeeringu, valla ja linna territooriumi üldplaneeringu ning detailplaneeringu, mis koostatakse valla ja linna territooriumi väiksema osa kohta ning mis on lähiaastate ehitustegevuse aluseks. Seadus sätestas planeeringute koostamise ja kehtestamise ning selles avalikkuse osalemise korra, ehitusliku projekteerimise ja ehitamise põhinõuded ning järelevalve selle tegevuse üle, samuti ehitise omaniku ja ehitusettevõtja kohustused. IX Riigikogu võttis 2002. aastal selle seaduse asemele vastu kaks eraldi seadust – planeerimisseaduse ja ehitusseaduse, mis täpsustasid antud valdkonda veelgi ja viisid selle (eelkõige ehitustoodete ohutusnõuete alal) kooskõlla ka Euroopa Liidu vastavate aktidega. Muu hulgas sätestati uute seadustega kinnisasja võõrandamise võimalus kehtestatud planeeringu elluviimiseks, riiklikult tähtsa ehitise kavandamise erisused, riikliku ehitisregistri loomine ja vastutus ehitusseaduse rikkumise eest;

– 1997. aasta

1) investeerimisfondide seadust, mis sätestas, et investeerimisfond (edaspidi *fond*) on selle seaduse alusel ühisteks investeeringuteks moodustatud vara kogum või asutatud aktsiaselts, vastavalt mida või mille vara valitseb riski hajutamise põhimõttest lähtudes seaduses sätestatud fondivalitseja. Seadus määratles, et fondivalitseja on aktsiaseltsist finantseerimisasutus, mille ainus tegevusala on fondi valitsemine, s.t fondi aktsiate või osakute väljalaske korraldamine, fondi vara investeerimine, selle üle arvestuse pidamine ning

muu nimetatud toimingutega otseselt seotud tegevus. Seadus kehtestas fondivalitseja kohustused;

2) energiaseadust, mis reguleeris kütuse- ja energiaturgu (sealhulgas müüki võrkude kaudu ja turgu valitsevate ettevõtjate tegevust), elektrisüsteemi ja -võrke, ning ka kütuse- ja energiamajanduse riiklikku järelevalvet ja vastutust selle seaduse rikkumise eest. IX Riigikogu tunnistas nimetatud seaduse kehtetuks ja võttis selle asemel vastu neli eraldi seadust – vedelkütuseseaduse, maagaasiseaduse, elektrituruseaduse ja kaugkütteseaduse –, et kooskõlastada selle valdkonna regulatsioon (eelkõige elektrituru osas) Euroopa Liidu õigusaktidega;

3) reklaamiseadust, mis sätestas reklaami mõiste, kehtestas reklaami üldnõuded, reklaami piirangud, nende ulatuse ja reklaami eritingimused ning reguleeris reklaamitegevuse järelevalvet ja kehtestas vastutuse selle seaduse rikkumise eest. Reklaamina käsitleti teavet, mis avalikustatakse toodete või teenuste müügi suurendamise, ürituse või idee edendamise või mõnes muus vallas mõne muu soovitud tagajärje saavutamise eesmärgil ning mida reklaami avalikustaja tasu eest või mõnel muul vastaval kaalutlusel levitab;

– 1999. aasta **alkoholiseadust**, mille Vabariigi President algselt välja kuulutamata jättis³paari sätte vastuolu tõttu põhiseadusega. President leidis näiteks, et toonases seaduses sätestatud nõue, mille järgi võinuks alkoholi soetada vaid kehtivat tegevusluba omavalt ettevõtjalt ning soetatud alkohol pidanuks olema tähistatud, pannuks alkoholi soetajale (ostjale) kohustuse kontrollida, kas müüjal on alkoholi käitlemise tegevusluba ja kas alkoholipartii on tähistatud. Põhiseaduse järgi tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Kuna alkoholi puhul on tegemist laiatarbekaubaga, siis ei saa alkoholi käitlevatele ettevõtjatele ette nähtud nõudeid laiendada füüsilisest isikust alkoholi ostjatele. Seetõttu luges president esitatud normi ebaproportsionaalseks ja normi adressaadi huve kahjustavaks ning põhiseaduse nõuetele mittevastavaks. Riigikogu arvestas Vabariigi Presidendi otsuses sätestatud, kõrvaldas alkoholiseaduse puudused ja võttis selle seejärel muudetud kujul vastu. Seadus kehtestas alkoholi käitlemise (see on tootmise, sisseveo, väljaveo, hulgimüügi, jaemüügi) nõuded, riikliku korralduse ja järelevalve ning vastutuse seaduse rikkumise eest. IX Riigikogu võttis selle asemel 2001. aasta lõpus vastu uue alkoholiseaduse, mis avaldati 2002. aasta algul ja mis reguleeris samu küsimusi veelgi täpsemalt ning kehtestas normid piirangute kohta alkoholse joogi jaemüügile ja tarbimisele (näiteks keelu müüa alkoholset jooki alaealisele ja alaealisel alkoholset jooki tarbida).

IX Riigikogu kehtestatud **majandusseadustest** võiks peale uue alkoholiseaduse nimetada veel järgmisi seadusi:

– 1999. aasta strateegilise kauba sisse- ja väljaveo ning transiidi seadust;

– 2000. aasta

1) **telekommunikatsiooniseadust**, mis sätestas nõuded telekommunikatsioonivõrkudele, nende opereerimisele ja osutatavatele telekommunikatsiooniteenustele ning riikliku

järelevalve korra kehtestatud nõuete täitmise üle. Telekommunikatsiooniteenuseks loetakse signaalide edastamist ja suunamist telekommunikatsioonivõrgus ja –võrkudes ning ühenduste loomist telekommunikatsioonivõrgu ja –võrkude lõpp-punktide vahel. Sellise teenuse eriliigid on näiteks telefoniteenus ja raadiosideteenus. Ringhäälingut selle seaduse järgi telekommunikatsiooniteenuseks ei loetud. Seadus sätestas ka nõuded telekommunikatsiooniteenus eest võetavale tasule;

2) **kindlustustegevuse seadust**, mille järgi loetakse kindlustustegevuseks eelkõige tegevust, mis on suunatud kindlustuslepingu või edasikindlustuslepingu sõlmimisele või jões hoidmisele. Kindlustuse vormid on vabatahtlik kindlustus, kohustuslik kindlustus ja sundkindlustus. Kohustuslikuks kindlustuseks nimetatakse kindlustuslepinguid, mille sõlmimise kohustuse sätestab seadus (näiteks liikluskindlustus). Kohustusliku kindlustuse kehtestamisel sätestatakse kindlustusvõtja, kindlustatu ja kindlustusjuhtum, samuti hüvitise vähendamise ja hüvitamisest keeldumise alused, hüvitamise alammäärad ühe kindlustusjuhtumi ja ühe kannatanu ja hüvitise saaja kohta, hüvitamise tähtaeg ning kindlustusandja, kes täidab garantiifondi funktsioone. Viimase puhul kehtestatakse hüvitamise tagamise ulatus, kui kohustusliku kindlustuse nõuet rikutakse, ning kindlustusandja kohustus tasuda sõlmitud lepingu alusel garantiifondile makseid. Sundkindlustus on aga õigussuhe, mis tekib, kui seadus sätestab kohustuse tasuda kindlustusmakseid ja riik ise võtab enesele kindlustusandja kohustused. Sundkindlustus on näiteks töötuskindlustus, mis on reguleeritud eri seadusega. Sundkindlustusele üldist kindlustustegevuse seadust ei kohaldata. X Riigikogu võttis vastu uue kindlustustegevuse seaduse, viimaks selle teksti täpsesse kooskõlla Euroopa Liidu õigusega;

– 2001. aasta intellektuaalset omandit rikkuva kauba sisse- ja väljaveo tõkestamise seadust, mis reguleeris intellektuaalset omandit rikkuva kauba sisse- ja väljaveo tõkestamist tollikontrolli käigus. Intellektuaalset omandit rikkuv kaup on näiteks võltsitud kaup kaubamärgiseaduse või piraatkoopia autoriõiguse seaduse tähenduses või kaup, millega rikutakse tööstusdisaini kaitse seaduses sätestatud tööstusdisainilahenduse omaniku õigusi;

– 2003. aasta **ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seadust**, mis sätestas ettevõtluse riikliku toetamise ning laenu- ja liisingulepingute riikliku tagamise alused, põhimõtted ja korraldamise. Ettevõtluse riikliku toetamise liigid selle seaduse tähenduses on toetused, tagatised ja laenud (sealhulgas elamumajanduslaenud). Riik toetab ettevõtlust ettevõtluse ja elamumajanduse arendamiseks loodud sihtasutuste kaudu, mille asutajaõigusi teostab majandus- ja kommunikatsiooniminister. Toetuse saaja on kohustatud tagastama mittesihhipäraselt kasutatud toetuse summa. Iga toetuseliigi puhul määratakse sihtrühmad, kes nimetatud toetust võivad saada. Sihtrühmade määramisel lähtutakse liigitusest: a) alustav ettevõtja; b) mikroettevõtja; c) väikeettevõtja; d) keskmise suurusega ettevõtja ning e) suurettevõtja. Sihtrühmade määramisel võib teha kitsendusi ettevõtte tegevusala ja tegutsemispiirkonna suhtes ning võrdsete tingimuste puhul ka eelistusi ettevõtlustoetuste saajate valikul. Seda seadust täpsustas X Riigikogu.

Sotsiaalküsimuste lahendamine

Sotsiaalvallas sotsiaalkomisjoni juhtimisel **VII Riigikogus** vastu võetud seadustest on olulisimad järgmised aktid:

– 1993. aasta **riiklike elatusraha seadus**, mis sätestas elatusraha liikideks vanadus-, invaliidsus-, toitjakaotus- ja rahvapensioni. Taasiseseisvunud riigi toonasest raskest majandusseisukorrast tulenevalt sätestas see seadus elatusraha maksmise algse alusena üksnes kindla protsendi riigis kehtivast miinimumpalgast, mida maksti igale Eestis alaliselt elavale isikule, kes vastas seaduses nimetatud muudele kriteeriumidele (näiteks minimaalse vanaduspensioni saamiseks pidi peale kindla vanuse olema vähemalt 15-aastane Eestis omandatud pensioniõiguslik tööstaaž, suurema staaži korral kasvas ka pensioni arvutamise aluseks olev miinimumpalgaprotsent). Juba 1994. aasta suvel kehtestati pensionide arvutamise aluseks rahvapensioni määr, mille suuruse igaks eelarveaastaks kinnitas Riigikogu ja mis tõusis aastast aastasse riigi jõukuse kasvades.

1993. aastal kehtestatuist on olulised ka kollektiivlepingu seadus, töötajate distsiplinaarvastutuse seadus ja kollektiivse töötüli lahendamise seadus, mis sätestas ka töötajate streigiõiguse kasutamise korra;

– 1994. aasta töö- ja puhkeaja seadus, tervishoiukorralduse seadus, palgaseadus ning töötusotsiaalse kaitse seadus, mis reguleeris riigi osutatavaid tööturuteenuseid ja töötule riikliku abiraha andmise korda.

1995. aasta selle ala seadustest on tähtsaim sotsiaalhoolekande seadus, mis sätestas sotsiaalhoolekande korralduse ning riigi ja omavalitsuste abi vajajatele, sealhulgas vaestele sotsiaalteenuste osutamise ning neile sotsiaaltoetuste andmise alused.

VIII Riigikogus vastu võetud sotsiaalala õigusaktidest väärivad märkimist:

– 1995. aasta

1) **rahvatervise seadus**, mis sätestas elukeskkonna- ja tervisekaitse põhinõuded, haiguste ennetamise vahendid (näiteks laste ja tervistkahjustaval tööol töötavate inimeste tervise kontroll, kaitsepookimine nakkushaiguste vältimiseks jmt), tervise edendamise vahendid (näiteks tervisekasvatus ja -õpetus haridusprogrammide osana ning terviseteabe levitamine). Seadusega kehtestati ka Vabariigi Valitsuse, Sotsiaalministeeriumi, maavanema, kohalike omavalitsuste, valla- ja linnaarstide, avalik- ja eraõiguslike juriidiliste isikute ning füüsiliste isikute ülesanded tervisekaitse ja -ohutuse tagamiseks, samuti tervisekaitse riikliku järelevalve korralduse ning vastutuse seaduse rikkumise puhul;

2) **ravimiseadus**, mis määras kindlaks ravimite tootmise, impordi, ekspordi ja turustamise korra, ravimite registreerimise ja reklaami nõuded, apteekide tegevuse alused ja riikliku järelevalve korralduse ning vastutuse selle seaduse rikkumise eest. Seadus avaldati 1996. aasta algul. X Riigikogu võttis vastu ravimiseaduse uue redaktsiooni, tagamaks selle täpse vastavuse Euroopa Liidu samaalastele aktidele;

3) **individuaalse töövaidluse lahendamise seadus**, mis sätestas töötaja ja tööandja vahel tekkinud individuaalse töövaidluse lahendamise korra ja tingimused. Seadus sätestas, et individuaalse töövaidluse lahendamiseks võib pöörduda kas töövaidluskomisjoni või kohtusse, kuid mitte mõlemasse korraga. Seadus kehtestas töövaidluskomisjoni moodustamise ja töö korra, vaidluste lahendamise korra selles komisjonis ning tema otsuse tegemise ja selle täitmise korra eri liiki töövaidluste puhul. Seadus avaldati 1996. aasta algul;

– 1997. aasta uus **lastetoetuste seadus** (eelmine pärines 1994. aastast), mis sätestas, et laste hooldamise, kasvatamise ja õppimisega seotud kulutuste osaliseks hüvitamiseks on lastega peredel õigus saada riiklikke lastetoetusi, ning määras kindlaks isikud, kellel on õigus toetusi saada, lastetoetuste liigid ja toetuste saamise tingimused.

IX Riigikogu muutis 2001. aastal selle seaduse **riiklike peretoetuste seaduseks** ja võttis vastu seaduse uue redaktsiooni, mis täpsustas toetuste liike ja nende maksmise korda. Uue seaduse järgi jagunevad peretoetused: 1) igakuiselt makstavateks toetusteks (lapsetoetus, lapsehooldustasu, üksikvanema lapse toetus, ajateenija lapse toetus ning eestkostel või perekonnas hooldamisel oleva lapse toetus), 2) ühekordselt makstavateks toetusteks (sünnitoetus, lapsendamistoetus ja elluastumistoetus), 3) kord kvartalis makstavaks peretoetuseks nelja- ja enamalapselisele perele ning kolmikuid kasvatavale perele ja 4) kord aastas makstavaks koolitoetuseks igale lapsetoetust saavale õppurile. Uus seadus kehtestas, et kui isikul on õigus saada mitut liiki peretoetusi, määratakse ja makstakse neid toetusi talle samaaegselt.

1997. aastast pärineb ka narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seadus ning psühhiaatrilise abi seadus;

– 1998. aasta **riikliku pensionikindlustuse seadus**, mis sätestas riikliku pensioni mõiste, liigid, riikliku pensionikindlustuse korralduse ning riikliku pensioni määramise, arvutamise ja maksmise korra. Seaduse järgi on riiklik pension solidaarsuspõhimõttele tuginev igakuine rahaline sotsiaalkindlustushüvitis vanaduse, töövõimetuse või toitja kaotuse korral, mida makstakse riikliku pensionikindlustuse eelarve tuludest (praegu on see otse riigieelarve osa). Seadus sätestas järgmised riikliku pensioni liigid: vanaduspension, töövõimetuspension, toitjakaotuspension ja rahvapension (viimast võis määrata abivajavale isikule, kellel ei olnud nõutava pensionistaaži puudumise tõttu õigust muud liiki pensionile). Isikule, kellel on samal ajal õigus mitmele riikliku pensioni liigile, määratakse tema valikul üks riiklik pension.

Seadus oli eriti oluline oma mitmeti avalduva uudsuse tõttu, sest:

a) kaotas senise, riigi varasemast vaesusest tingitud elatusrahade süsteemi, mille järgi kõigile pensioniõigusega ühesuguse staažiga isikuile oli määratud võrdne elatusraha, sõltumata nende senisest ametist ja saadud töötasust. Uus seadus kehtestas 1999. aastast alates kõigile pensionikindlustatud isikutele nn pensionikindlustusstaaži arvestamise, mille alus on andmed nende eest makstud või arvestatud sotsiaalmaksu kohta. Selle staaži põhjal hakati 1999. aastal arvutama iga pensionikindlustatu kohta aastakoefitsienti ja kindlustusosakut, mille suurus sõltub otse kindlustatu eest makstud sotsiaalmaksu summast. Mida suurem on pensionile jääva isiku pensionikindlustusstaaž ja kindlustusosak,

seda suuremaks kujuneb ka tema pension. Seega hakkab 2020. aastaist alates pensionile jäävate isikute pension otseselt sõltuma varem saadud töötulust ja tasutud sotsiaalmaksust. Varem pensionile jääjate pension sarnaneb suurel määral veel endise elatusrahaga;

b) võrdsustas naiste ja meeste vanaduspensioni õiguse tekkeks vajaliku ea. Enne Eesti taasiseseisvumist võisid naised NSV Liidu seaduste järgi jääda vanaduspensionile 55-aastaselt ja mehed 60-aastaselt. Lähtudes taasiseseisvunud Eesti majanduse esialgsest nõrkusest ja vanurite üha suurenevast suhtarvust elanikkonnas, tõstis VII Riigikogu riiklike elatusrahade seadusega pensioniea järkjärguliselt kasvavana naistel 60. ja meestel 65. eluaastale. Ent arvestades põhiseaduslikku võrdse kohtlemise põhimõtet ja seda, et naiste keskmine eluiga Eestis on meeste omast kõrgem, muutis VIII Riigikogu selle vanuse kõigil 63-aastaseks;

c) kehtestas ennetähtaegse vanaduspensioni saamise õiguse kuni kolm aastat enne seaduses sätestatud vanusesse jõudmist isikule, kellel on olemas vanaduspensioni määramiseks nõutav pensionistaaž. Kuid sel juhul vähendatakse tema pensioni suurust iga ettenähtud pensionieast varem pensionile jäämise kuu eest 0,4 protsendi võrra. Selle pensioniliigi saamise võimalus oli suureks abiks paljudele halvenenud tervisega vanemas eas isikuile ja töötuks jäänuile.

IX Riigikogu võttis 2001. aastal vastu uue riikliku pensionikindlustuse seaduse, mis täpsustas normistikku, ent põhimõttelisi uuendusi see enam ei sisalda. Siiski tuleks selles uudsena arvestada edasilükatud vanaduspensioni saamise õiguse kehtestamist, s. o sätestatud vanaduspensionieast hilisemas vanuses pensioni määramise taotlemise soodustamist. Isikul on õigus edasilükatud vanaduspensionile mis tahes ajal pärast vanaduspensionile õiguse tekkimist. Selle arvutamisel suurendatakse pensioni 0,9 protsendi võrra iga kuu eest, mis on möödunud isiku jõudmisest vanaduspensioniiikka. Nimetatud pensioniliigi kehtestamine soodustas pensioniressursside osalist kokkuhoidu.

1999. aastal võeti vastu puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus.

IX Riigikogus sotsiaalses valdkonnas vastu võetud seadustest võiks märkida järgmisi akte:

– 2000. aasta

1) **tööturuteenuse seadust**, mis reguleeris töötajale ja andjale tööturuteenuse osutamist. Seaduse järgi olid tööturuteenuse liigid: teavitamine tööturu olukorrast ja tööturukoolituse võimalustest; töövahendus; tööturukoolitus; kutsenõustamine; tööturutoetus ettevõtlike alustamiseks; tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõimega töötajate tööerakendamiseks ning hädaabitöö. Riigi tööturuasutustena sätestati Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsev Tööturuamet ja selle kohalikud asutused – tööhõiveametid. Eraõiguslikul juriidilisel isikul ja äriregistrisse kantud füüsilisest isikust ettevõtjal pidi tööturuteenuste osutamiseks olema tegevusluba. Tööhõiveamet pidi osutama tööturuteenuseid nii töötajale kui ka tööandjale tasuta, eraõiguslik juriidiline isik ja äriregistrisse kantud füüsilisest isikust ettevõtja pidid osutama tasuta tööturuteenust ainult töötajale;

2) **Eesti Haigekassa seadust**, mis sätestas, et haigekassa eesmärk on ravikindlustushüvitiste võimaldamine ravikindlustusseaduse, muude õigusaktide ja haigekassa eelarves ettenähtud ravikindlustuse kulude kohaselt. Sama seadusega reguleeriti haigekassa ülesandeid, pädevust, õiguslikku seisundit, tegevuse aluseid ja organeid;

– 2001. aasta

1) uut **tervishoiuteenuste korraldamise seadust** (eelmine pärines aastast 1994), mis sätestas tervishoiuteenuste osutamise korralduse ja nõuded ning tervishoiu juhtimise, rahastamise ja järelevalve korra. Sama seadus reguleeris ka arstiabi eri liike. Seaduse järgi on näiteks üldarstiabi ambulatoorne tervishoiuteenus, mida osutavad perearst ja temaga koos töötavad tervishoiutöötajad. Kiirabi on ambulatoorne tervishoiuteenus eluohtriku haigestumise, vigastuse ja mürgituse esmaseks diagnoosimiseks ja raviks ning vajaduse korral abivajaja transpordiks haiglasse. Õigus saada kiirabiteenust on igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival isikul. Eriarstiabi on ambulatoorne ja statsionaarne tervishoiuteenus, mida osutavad eriarst või hambaarst ning temaga koos töötavad tervishoiutöötajad. Õendusabi on ambulatoorne ja statsionaarne tervishoiuteenus, mida osutavad õde ja ämmaemand koos pere-, eri – või hambaarstiga või iseseisvalt. Seadus kehtestas tervishoiuteenuste osutamiseks esitatavad nõuded, nagu tervishoiutöötaja registreerimise korra, perearstina tegutsemise õiguse andmise, tegevusloa taotlemise kohustuse (nõutav kiirabi, eriarstiabi ja iseseisvalt õendusabi osutamiseks). Tervishoiuteenuste majanduslikult efektiivsemaks osutamiseks nägi sama seadus ette riigi ja kohalike omavalitsuste hallatavate tervishoiuasutuste ümberkujundamise eraõiguslikeks juriidilisteks isikuteks. Sama seadus kohustas haigekassat sõlmima haiglavõrgu arengukava järgses haiglate loetelus nimetatud haiglatega tervishoiuteenuste ostmise lepingud. Järelevalve tervishoiuteenuste osutajatele sätestatud nõuete täitmise üle pandi selle seadusega maavanematele ja Tervishoiuameti selleks volitatud ametnikele;

2) **töötuskindlustuse seadust**, mis reguleeris hüvitiste maksmise ja määramise tingimusi ja korda töötuks jäämise, töölepingute kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse korral ning töötuskindlustuse korraldust. Seadusega loodi avalik-õiguslik juriidiline isik Eesti Töötukassa. Töötuskindlustus on sundkindlustuse liik, mille eesmärk on hüvitiste maksmine töötuks jäämise, töölepingute ja teenistussuhete kollektiivse ülesütlemise ning tööandja maksejõuetuse korral. Seadusega reguleeriti ka vastavate hüvitiste maksmise korda. Sama seadus sätestas töötuskindlustusmaks, mida makstakse: töötajale töö- või teenistuslepingu alusel rahas makstud palgalt ja muudelt tasudelt; avalikule teenistujale makstud palgalt ja muudelt tasudelt ning füüsilisele isikule tööettevõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel makstud tasudelt, välja arvatud juhul, kui tasu saav isik on füüsilisest isikust ettevõtja. Nimetatud tasusummadelt on kindlustatu töötuskindlustusmaks määr 0,5 kuni kaks protsenti, tööandja töötuskindlustusmaks määr 0,25 kuni üks protsent. Seadus reguleeris ka töötuskindlustusmaks maksmise korda, Töötukassa tegevust ja vastavate vaidluste lahendamist;

– 2002. aasta uut **ravikindlustuse seadust** (senine pärines aastast 1991), mille järgi ravikindlustus on tervishoiukulude katmise süsteem kindlustatud isiku haiguste ennetamise

ja ravi, samuti ravimite ja meditsiiniliste abivahendite ostmise rahastamiseks ning ajutise töövõimetuse hüvitiste ja muude hüvitiste maksmiseks selles seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Ravikindlustus põhineb kindlustatud isikute solidaarsusel ja piiratud omaosalusel ning lähtub kindlustatud isikute vajadustele vastavate teenuste osutamise, ravi piirkondliku võrdse kättesaadavuse ja ravikindlustusraha otstarbeka kasutamise põhimõttest. Ravikindlustus on sundkindlustus. Ravikindlustuse kindlustusandja on Eesti Haigekassa. Kindlustatud isik valib haigekassa piirkondliku struktuuriüksuse, mille kindlustatud isikute nimekirja ta kantakse. Nimekirja kantud isikutel on võrdsed õigused ja võimalused ravikindlustushüvitiste saamiseks, kui selles seaduses ei sätestata teisiti. Kindlustatud isik selle seaduse tähenduses on Eesti alaline elanik või tähtajalise elamisloa alusel Eestis elav isik, kelle eest sotsiaalmaksu maksja (näiteks tööandja) on kohustatud maksma sotsiaalmaksu või kes iseenda eest maksab sotsiaalmaksu seaduses sätestatud korras, samuti nende isikutega seaduse või lepingu alusel võrdsustatud isik. Kui kindlustatud isik ei täida arsti määratud meditsiiniliselt põhjendatud ravi, kaotab ta õiguse ravikindlustushüvitisele seoses konkreetse haigusjuhtumiga. Haigekassa ei võta vähemalt 19-aastaselt täiskasvanud kindlustatud isikult üle hambaraviteenuse eest tasu maksmise kohustust. Ravi rahastamise lepingu sõlmib haigekassa tervishoiuteenuse osutaja või osutajatega, kuid haigekassa ei ole kohustatud sõlmima seda lepingut kõigi tervishoiuteenuse osutajatega. Haigekassa võtab õigusaktides sätestatud ulatuses ja korras üle tasu maksmise kohustuse kindlustatud isiku ambulatoorseks raviks vajalike ja haigekassa ravimite loetellu kantud ravimite ja imikute toitesegude jaemüügi eest. Seadus reguleerib samuti ajutise töövõimetuse hüvitise maksmist nii haigus-, sünnitus-, lapsendamis- kui ka hooldushüvitisena. Sätestatud on ka lisatasud – visiiditasu ja voodipäevatasu –, mille maksmise kohustust haigekassa üle ei võta.

Kultuuri ja regionaalarengu suunamine

Kultuurivallas kultuurikomisjoni juhtimisel vastu võetud seadustest on tähtsaimad autoreid kaitsvad, haridust reguleerivad, ülikoolidele ja teadusasutustele autonoomiat andvad, eesti keele kui riigikeele staatust fikseerivad, kultuuriasutuste tegevust ja sporti käsitlevad jmt seadused.

VII Riigikogus vastu võetud kultuurialastest seadustest väärivad osundamist:

- 1992. aasta autoriõiguse seadus, mille uue teksti kehtestas X Riigikogu;
- 1993. aasta kodakondsuse taotlejale esitatavate eesti keele tundmise nõuete seadus; erakooliseadus; põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ning täiskasvanute koolituse seadus;
- 1994. aasta muinsuskaitse seadus, ringhäälinguseadus ja Kultuurkapitali seadus;
- 1995. aasta teaduskorralduse seadus, ülikooliseadus ja uus keeleseadus (esimene, taasiseseisvumisaja alguse keeleseadus pärines aastast 1989).

Loetletud seadustest määratles põhikooli- ja gümnaasiumiseadus üldharidust kui teadmiste, oskuste, väärtuste ja käitumisnormide süsteemi, mis võimaldab inimese isiksuseks

kujunemist. Seaduse järgi on põhiharidus, mida antakse 9-klassilises põhikoolis, kohustuslik üldharidusmiinimum, mis annab õiguse jätkata õpinguid üldkeskhariduse omandamiseks gümnaasiumis, kuhu kuuluvad 10.–12. klass. Seadus määras kindlaks riigi ja kohaliku omavalitsuse (munitsipaalomandis oleva) põhikooli ja gümnaasiumi õigusliku seisundi ja töökorralduse. Erakoolide seisundi sätestas erakooliseadus, ent 1998. aastast kohaldatakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadust ka erakoolidele ja eragümnaasiumidele, kui erakooliseadus ei sätesta teisiti.

Ülikooliseadus sätestas ülikooli asutamise, ühinemise, jagunemise ja tegevuse lõpetamise korra, tegutsemise alused, autonoomia piirid, juhtimise põhimõtted, kõrghariduse omandamise vormid ja tingimused, ülikooli varade õigusliku seisundi, finantseerimise korra, õppejõudude ja üliõpilaste põhiõigused ja –kohustused ning riikliku järelevalve ülikooli tegevuse üle.

VIII Riigikogu kehtestatud sellealastest aktidest väärivad esiletõstmist:

- 1995. aasta kutseõppeasutuste seadus;
- 1996. aasta muuseumiseadus;
- 1997. aasta etendusasutuse seadus, Eesti Teaduste Akadeemia seadus ja Rahvusooperi seadus ning pornograafilise sisuga ja vägivalda või julmust propageerivate teoste leviku reguleerimise seadus (avaldati 1998. aasta algul);
- 1998. aasta arhiiviseadus; rakenduskõrgkooli seadus; spordiseadus; riigi kultuuripreemiate ja kultuuristipendiumide seadus ning rahvaraamatukogu seadus;
- 1999. aasta koolieelse lasteasutuse seadus ja noorsootöö seadus.

IX Riigikogu kehtestatud kultuurialastest aktidest võiks esile tõsta näiteks 2000. aastal vastu võetud välisriigis omandatud kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadust ja 2001. aasta algul avaldatud kutseseadust.

Regionaalarengu suunamiseks vastu võetud seadustest olid tähtsaimad VII Riigikogu maaelu- ja regionaalpoliitika komisjoni juhtimisel 1993. aastal vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja maakonna valitsemiskorralduse seadus, millest esimene sätestas kohaliku omavalitsuse mõistena omavalitsusüksuse – valla ja linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õiguse ja kohustuse seaduste alusel kohalikku elu iseseisvalt korraldada ja juhtida. Sama seadus määratles omavalitsusorganitena volikogu kui kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu, mille valivad valla või linna hääleõiguslikud elanikud, ning valitsuse kui volikogu poolt moodustatava täitevorgani. See seadus andis ka omavalitsusorganite pädevuse ja töökorralduse alused ning sätestas omavalitsusüksuste suhted omavahel ja riigiorganitega.

Välissuhtlemise kujundamine

Kohe pärast Eesti Vabariigi taasiseseisvumise rahvusvahelist tunnustamist oli XII Ülemnõukogu juba oma 1991. aasta 26. septembri otsuse alusel ühinenud 28 tähtsa rahvusvahelise lepinguga, mille depositaar on ÜRO peasekretär. Nende lepingute hulka kuulusid nii rahvusvahelised paktid kodaniku- ja poliitiliste õiguste kohta ning majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste kohta kui ka diplomaatilise ja konsulaarsuhtlemise konventsioonid, genotsiidi kuritegude tõkestamise ja karistamise konventsioon, rahvusvaheliste lepingute õiguse konventsioon jpt rahvusvahelise õiguse alusdokumendid. Seega oli VII Riigikogu töö alguseks loodud Eesti välissuhtlemise juriidiline alus, mis vajas edasiarendamist veel paljude rahvusvaheliste konventsioonide ja kahe- või mitmepoolsete riikidevaheliste lepingute kehtestamise kaudu vastavate ratifitseerimisseadustega.

VII Riigikogu võttis juba 1993. aastal väliskomisjoni juhtimisel vastu välissuhtlemise seaduse, mis sätestas välissuhtlemisorganitena Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, Välisministeeriumi, muu valitsusasutuse ja välisesinduse ning määras kindlaks nende sellekohase pädevuse. Sama seadus sätestas välislepingute sõlmimise ja täitmise tagamise korra. VII Riigikogu kehtestas 1995. aastal ka välisteenistuse seaduse, mis reguleeris riigiteenistust diplomaatilisel ametikohal, sealhulgas diplomaatilise ja konsulaarkoosseisu ameti-, au- ja teenistusastmeid, välisteenistusse võtmist ja teenistuskäiku ning diplomaatide staatust ja sotsiaalseid tagatiseid.

VIII Riigikogus vastu võetud välissuhtlusalastest seadustest olid olulisimad:

– 1995. aasta

1) Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vahelise assotsieerumislepingu (Euroopa lepingu) ratifitseerimise seadus. Seadusega ratifitseeritud lepingu alusel loodi Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti vahel assotsiatsioon, et luua sobiv raamistik poliitiliste suhete arengut võimaldavaks pooltevaheliseks poliitiliseks dialoogiks, arendada edasi Euroopa Ühenduse ja Eesti vahelist vabakaubanduspiirkonda, laiendada pooltevahelist kaubavahetust ja harmoonilisi majandussidemeid, panna alus majanduslikule, rahalisele, kultuurilisele ja sotsiaalsele koostööle ning ebaseadusliku tegevuse tõkestamise alasele koostööle, samuti Euroopa Ühenduse poolt Eestile osutatavale abile, toetada Eesti püüdlusi oma majanduse arendamisel ning luua sobiv raamistik Eesti järkjärguliseks integreerumiseks Euroopa Liitu. Eesti majanduslikuks integreerumiseks Euroopa Ühendusse sätestas leping ka Eesti kehtivate ja loodavate õigusaktide lähendamise ühenduse omadele. Seaduste lähendamine laienes eelkõige järgmistele valdkondadele: tolliõigus, äriühinguõigus, pangandusõigus, ettevõtete raamatupidamine ja maksustamine, intellektuaalne omand, finantsteenused, konkurentsireeglid, inimeste, loomade ja taimede tervise ning elu kaitse, töötajate kaitse, sealhulgas tööohutus, tarbijakaitse, kaudne maksustamine, tehnilised normid ja standardid, tuumaõigus, transport, telekommunikatsioonid, keskkond, avalikud hanked, statistika ja tootevastutus. Nendes valdkondades pidi seaduste lähendamisel eriti kiire areng toimuma siseturul, konkurentsi, töötajate kaitse, keskkonnakaitse, tarbijakaitse, finantsteenuste ja tehniliste normide ning standardite osas;

2) Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelise **lepingu Vene Föderatsiooni relvajõudude väljaviimisest Eesti Vabariigi territooriumilt** ja nende ajutise sealviibimise tingimustest ning Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelise kokkuleppe Vene Föderatsiooni relvajõudude pensionäride sotsiaalsete tagatiste küsimustes Eesti Vabariigi territooriumil ratifitseerimise seadus. Nimetatud lepete ratifitseerimine kindlustas ka juriidiliselt Eesti täielikku sõltumatust Venemaast ning tähendas lõplikku vabanemist endistest okupatsioonivägedest;

– 1996. aasta seadus, millega ratifitseeriti piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsioon ja selle protokollid nr 1 ja 2;

– 1997. aasta terrorismi tõkestamise Euroopa konventsiooni ratifitseerimise seadus ja kohtulikult karistatud isikute üleandmise Euroopa konventsiooni ratifitseerimise seadus;

– 1998. aasta konsulaarseadus.

IX Riigikogus on välissuhtluse alal vastu võetud tähtsamad seadused näiteks laste hooldusõigust ja laste hooldusõiguse taastamist käsitlevate otsuste tunnustamise ja täitmise Euroopa konventsiooni ratifitseerimise seadus aastast 2001 ning vanema kohustuste kindlaksmääramise ja laste kaitse abinõude rakendamise pädevuse, kohaldatava õiguse, abinõude tunnustamise, rakendamise ja koostöö konventsiooniga ühinemise seadus aastast 2002.

Riiklike üksikküsimuste lahendamine ja poliitilised aktid

Väga olulised olid ka paljud **Riigikogu otsused**, millega lahendati põhiliselt riigielu üksikküsimusi. Näiteks andis Riigikogu oma otsustega peaministrikandidaatidele volitused valitsuse moodustamiseks, avaldas vahel mõnele valitsejale umbusaldust, otsustas riigile laenu võtmise ja nimetas ametisse kõrgeid ametiisikuid – Riigikohtu liikmed, õiguskantsleri jt. Mitmete otsustega tegi Riigikogu põhiseaduse § 103 lõike 2 kohaselt Vabariigi Valitsusele ettepaneku algatada kindlaid seaduseelnõusid ning otsustas põhiseaduse § 128 kohaselt ka kaitseväge kasutamise Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmisel. Riigikogu võttis vastu samuti tähtsaid riigielu poliitilist arengut puudutavaid otsuseid, millega näiteks 2001. aastal kiitis heaks Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused.

Lausa murranguline oli aga 2002. aasta lõpus IX Riigikogu poolt vastu võetud otsus “Rahvahääletuse korraldamine Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise küsimuses”, sest selle alusel toimus 2003. aastal Eestis referendum, mis otsustas Eesti astumise Euroopa Liitu.

Kõik Riigikogu koosseisud võtsid vastu ka **poliitilisi akte**, näiteks VII Riigikogu 1992. aastal deklaratsiooni põhiseadusliku riigivõimu taastamisest ning IX Riigikogu avaldused “Olukorrast Tšetšeenias” (1999) ja “Okupatsioonirežiimi kuritegudest Eestis” (2002).

Kokkuvõttes oli taasiseseisvunud Eesti õigussüsteemi loomine keeruline ülesanne, sest nõudis nii riikluse taasülesehitamise ja rahvusvahelise suhtlemise alaseid otsustusi kui ka Eesti turumajanduse edendamiseks vajalike tingimuste sätestamist, samuti

ühiskonnakorralduse muutumisega kaasnevate komplitseeritud sotsiaalküsimuste lahendamist ning eelkõige Eesti rahva kaitsmist ja tema kultuuri arengu soodustamist. Riigikogu sai koostöös Vabariigi Valitsuse eri koosseisudega kõigi nende raskete ülesannetega edukalt hakkama. Selle parim tõend on Eesti vastuvõtmine Euroopa Liitu juba 2004. aasta 1. mail.

Märkused

1 Algu RiTo-s nr 11.

2 Vt selles lõigus loetletud seadustest näiteks 1993. a kehtestatud riigieelarve seadust, valla- ja linnaeelarve seadust ning tulumaksuseadust, 1994. a algul avaldatud maksukorralduse seadust ja 1994. a kohalike maksude seadust. Kõik artiklis siin ja edaspidi käsitletud Riigikogu kehtestatud aktid on kättesaadavad vastuvõtmis- või avaldamisaegse aasta Riigi Teatajast, sealjuures Riigikogu riigisisised aktid 1993. a kevadest alates Riigi Teataja I osast, välislepingud II osast.

3 RT I 1998, 108/109, 1782.

Reis Peterburist Petserisse

Mati Hint (RiTo 10), VII Riigikogu liige, Tallinna Ülikooli emeritprofessor

Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee (ENPA) mitteliikmesriikide komitee väljasõiduistung: Peterburi – Pihkva – Irboska – Venemaa–Eesti piir – Petseri, 23.–27. oktoober 1994

Komitee oli kohal väga esinduslikus koosseisus: David Atkinson (komitee esimees, Inglismaa), Albert Pfuhl (Saksamaa), Jean Seitlinger (Prantsusmaa), Wilfred Böhm (Saksamaa), Mme Josette Durrieu (Prantsusmaa), Gyula Hegyi (Ungari), Hanneke Gelderblom–Lankhout (Haagi linnapea), Mati Hint (Eesti), Vytautas Landsbergis (Leedu), Hanne Severinsen (Taani), Kyösti Toivonen (Soome) jt. Väljasõiduistungist võtsid osa ka liikmesust taotlevate riikide esindajad, kellel oli komitees erikülalise staatus. Eesti–Vene piiriküsimuse tõttu pakkus see väljasõiduistung erilist huvi endise Jugoslaavia järeltulija riikidele.

Laupäev, 22. oktoober

Õhtusele Peterburi rongile.

Pühapäev, 23. oktoober

Peterburi. Hotell “Peterburi”. Tuba maksab 905 000 rubla (300 USD) öö eest. Segadus rahavahetusega hotellis.

Peeter–Pauli kindlus ja helikopterisõit (viimane oli üpris tühine). Ermitaaž (välismaalastele kalli piletiga) ja omapead linnaekskursioon. Restoraniõhtusöök hotellis ENPA komitee liikmetega, kellest enamik on päeva jooksul päralt jõudnud.

Esmaspäev, 24. oktoober

Atkinsoni komitee Tauria palees. Tehniline korraldus on vilets ja kogu aeg valitseb segadus. Tauria palee on SNG (SRÜ – Suveräänsete Riikide Ühenduse) peakorter (Parlamentaarne Assamblee!), igal liikmesriigil on siin oma büroo, palee ees on lipuvarrastes liikmesriikide lipud ning kolm tühja lipumasti. See viib vägisi mõttele, et Balti riikide jaoks on lipuvardad juba valmis pandud!

Vähesel vabal ajal käisin Smolnõis, see pole kaugel. Duuma presidendi Ivan Rõbkini kuri kõne. Komitee kohtumine Sergei Kovaljoviga.

Õhtul oli Rõbkini pakutud suurejooneline vastuvõtt samas Tauria palees. Lauad hiigelsaalis. Landsbergis mängis klaverit. Seltsisingi kõige rohkem Toivoneni ja Landsbergisega. Tehti ekskursioon ka ajaloolisse istungitesaali, kaasas oli inimesi, kes suurepäraselt tundsid Venemaa ajalugu ja seletasid kõike Potjomkinist kuni Ajutise Valitsuseni.

Teisipäev, 25. oktoober

Atkinsoni komitee kuulamised. Duumafraktsioonid. Kommunistide iidolid on Peeter I, Lenin ja Stalin. Rahvusvähemustega kohtumine jäi ära, see oli täielik sabotaaž. Lõuna, seejärel raamatukauplustes. Kohtumine "Memoriaaliga" oli normaalne ja sümpaatne. Pressikonverents. Segadus linnaekskursiooniga, millest ei saanudki asja.

Kolmapäev, 26. oktoober

Pärast pikka väljalennu ootamist (udu) Pulkovos erilennukiga Pihkvasse. Vladislav Tumanovi "ümarlaud" (tavaline auditoorium) ja esinemine seal. Pihkva Kreml, mind saatsid Tumanov ja isa Vladimir. Lõuna Pihkvas, siis sõit bussidega Eesti suunas. Vana piiri ületamine – Irboska. Irboskas ostsingi vene mutikeselt villased sokid. Vene–Eesti praegusel piiril. Teisel pool on Koidula piiripunkt. Vene poolel on piiriehitised kapitaalselt välja ehitatud, mingist ajutisusest pole juttugi. Petseri, klooster. Vastuvõtt kloostri ja setu küsimus. Õhtusöök Pihkvas. Vladimir Podoprigora ja Vladislav Tumanovi toostid. See oli – nagu soomlased ütlevad – *yliaimmuttu*. Öine lend Peterburi.

Neljapäev, 27. oktoober

Vihm ja külm. Väga informatiivne hommikusöök kolleegidega mitteliikmesriikide komiteest. Vene Muuseumis neli rikast tundi. Siis väsinult veel linnas. Öhtul rong Peterburi–Tallinn. Jantlik Vene toll ja piirivalve. Reede hommikuks koju. Samal öhtupoolikul kell 15–18 Kadriorus presidendi juures nende küsimustega.

Aruanne reisi kohta Peterburi ja Petserisse 24.– 27. oktoobrini 1994

Teadmiseks Riigikogu juhatusele, väliskomisjonile, Välisministeeriumile ja Vabariigi Valitsusele

Riigikogu liige Mati Hint

24.–26. oktoobrini toimus Peterburis Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee mitteliikmesriikide komitee (esimees David Atkinson, Inglismaa) väljasõiduistung, mis oli mõeldud eelkõige Venemaa liikmekssaamise taotluse põhjalikumaks kaalumiseks.

Töötingimused Peterburis olid tehniliselt halvasti korraldatud, kõikjal esines ebatäpsust, hoolimatust, ükskõiksust komitee vastu. Seda silmatorkavam oli sümboolika, millega komitee oli ümbritsetud. Komitee töötas Tauria palees, mis oli ühtlasi SRÜ Parlamentaarse Assamblee peakorter (NB! Parlamentaarne Assamblee). Istungiruumi ilustas ka SRÜ uus helesinine lipp, mis on üsna sarnane Euroopa Liidu lipuga. Hoone ees lehvivad 10 SRÜ liikmesriigi lipud üsna sarnaselt sellega, mida näeb Strasbourgis (ainult lohakamalt muidugi). Lipuvardakohti oli aga ette valmistatud 14 lipu jaoks. Tihti oli tunda, et venelased valmistavad psühholoogiliselt ette pinda Nõukogude Liidu taastamiseks endistes piirides, esialgu konföderatsioonina. Sellele taotlusele on juba isegi Ukraina järele andmas. (NB! Tauria palee on Krimmi vallutaja Potjomkini palee ja Potjomkinit oli põhjust meenutada

mõnes teiseski seoses.) Eesti poliitikal tuleb arvestada, et endise välisministri Trivimi Velliste “kontseptsioon” Venemaa lagunemisest väikesteks riiakateks vürstiriikideks (absurdne juba algusest peale) on igasuguse põhjata. Vastupidi – Venemaa tegutseb praegu jõuliselt ja osavalt impeeriumi taastamiseks.

Komitee päevakorrakohaste küsimuste arutamisel oli paar teravat momenti. Mme Durrieu tõstatas Vene vägede Moldovas viibimise küsimuse, Landsbergis küsis Tšetšeenia enesemääramisõiguse kohta (selle küsimuse pareeris Atkinson otsustavalt ja see on juba mitmes kord – Euroopa Nõukogu tunnustab Venemaa territoriaalset terviklikkust). Moldova liikmekssaamise küsimuse arutamisel väitis Venemaa esindaja, et enesemääramisõigus on eelkõige uute riikide vähemustel!

Kohtumine Peterburi linnavalitsusega oli küllaltki traditsiooniline ja möödus vastastikuste lugupidamisavalduste saatel. Seevastu kohtumine Venemaa Riigiduumas spiikri Ivan Rõbkiniga oli palju suurema tähendusega. Hr Rõbkin pidas kõne, mis üldiselt võeti vastu kui mõõduka range liini seisukohtade esitamine:

- monoetniliste riikide loomise taotlused Venemaa naabruses ei ole Venemaale aktsepteeritav;
- Venemaa ei soovi kaua oodata Euroopa Nõukogu eeskojas;
- teiste maade liikmekssaamist on kiirendatud, Venemaa puhul seda ei tehta;
- Euroopa Nõukogul on halb tahe ja pretensioone Venemaa vastu;
- Venemaa võtab vastu regionaalse inimõigusharta.

Need seisukohad leidsid vasturääkijaid. Prantsusmaa esindajad leidsid olevat täiesti sobimatu rääkida inimõiguste erinevusest regiooniti. Atkinson ütles, et Euroopa Nõukogu parlamendisaadikutel ei ole Venemaa suhtes halba tahet ja et Euroopa Nõukogu ei sekku Venemaa siseprobleemidesse Tšetšeenias (NB!). Landsbergis seadis kahtluse alla SRÜ kodakondsuse mõiste ja palus selle sisu täpsustada. Mme Durrieu küsis Vene 14. armee viibimise kohta Moldovas ja selle mõju Dnepri-äärse probleemi lahendamisele. Hr Böhm küsis, kas Venemaa on Nõukogude Liidu õigusjärglane ja kui on, kas siis Venemaa ei peaks tunnustama, et Nõukogude Liit okupeeris Baltikumi. Rõbkin vastas, et igasuguse kahtluseta on Venemaa Nõukogude Liidu õigusjärglane, kuid Venemaalt ei maksa nõuda igasuguseid asju, mis pole poliitiliselt mõistlikud. Landsbergis küsis Baltimaade okupeerimise ja Lenini mausoleumi säilitamise kohta ning ei saanud korralikku vastust. Hint küsis mõne aja pärast uuesti, mis takistab Venemaad astumast sammu Baltimaadega suhete parandamise suunas ja tunnustamast Balti riikide okupeerimist Nõukogude Liidu poolt. Pr Severinsen märkis, et inimõiguste rikkumist Eestis ja Lätis pole, ning küsis, kas Venemaa ei karda, et kui ta järjekindlalt ründab selle väitega Eestit ja Lätit, siis hakatakse eriti teraselt jälgima vähemuste olukorda Venemaal.

Rõbkin vastus oli tüüpiline: üks tema vanaisadest või onudest vabastas Eesti ja teine Läti ning Baltimaad on Venemaale kuulunud sajandeid, oli ainult 20-aastane vaheaeg. Ja jälle ka viited van der Stoelile.

Kokkuvõttes võib selle tähtsa kohtumise kohta ütelda, et Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee mitteliikmesriikide komitee näitas ennast nõudliku organina, keda ei saa sundida vaikima. Mis puutub minusse, siis olen kaheaastase tööga selles komitees teinud kindlat *lobby*-tööd, mis aitab Baltimaade taotlusi selgitada ning ajaloolist tõde jalule seada. Leian, et on koguni parem hajutada teatud küsimused komitees, mitte kogu aeg ise esineda Venemaa kriitikaga. Peterburi raadio märkis selle koosoleku kohta nägunii, et oli tunda Baltimaade survet (Landsbergist nimetati ka nimepidi). Kuid üldiselt oli pressis huvi komitee vastu väike.

24. oktoobril kohtus komiteega ka tuntud dissident ja president Jeltsini nõuandja inimõigusküsimustes Sergei Kovaljov. Kovaljov on äsja esitanud Venemaa Riigiduumale äärmiselt sünge raporti inimõiguste olukorrast Venemaal. (Tunnen Sergei Kovaljovi juba ajast enne Nõukogude Liidu lagunemist kui objektiivset ja ausat inimest.) Kovaljovi seisukoht oli, et Venemaa ei suuda täita Euroopa Nõukogu inimõigusstandardeid, et Venemaa vajab selles küsimuses toetust ja välist survet ning et Venemaa äratõukamine võib anda uut hoogu vägivaldsele natsionalismile ja isegi fašismile Venemaal. Kogu küsimus on selles, kas surve Venemaale on efektiivsem, kui Venemaa on Euroopa Nõukogu liige või ooteasendis olles. Kovaljov kaldus ettevaatlikult toetama Venemaa liikmeksvõtmist, komitee aga on pärast seda väljasõiduistungit selles küsimuses kindlasti reserveeritum kui enne väljasõitu.

Teisipäev 25. oktoober. Väljasõiduistungis teine päev tõi esile kogu veneliku hoolimatuse ja potjomkinluse.

Parlamendifraktsioonide esindajatega korraldatud kohtumisel prevaleerisid kommunistid (Gennadi Zjuganov) ja nende liitlased. Vladimir Žirinovski parlamendigrupp oli lasknud teatada, et neid ei huvita ei Euroopa Nõukogu ega see kohtumine. Esindatud oli ka SRÜ interparlamentaarne grupp (veidi veider, sest arutati ju Venemaa astumist Euroopa Nõukogusse). Kõigest lasti paista, et eesmärgiks on uue suure ühenduse loomine Venemaa egiidi all.

Üldiselt toetati Venemaa astumist Euroopa Nõukogu liikmeks. Kommunistid Zjuganovi juhtimisel ja nende liitlased ajasid edasi oma joru lähivälismaal pantvangideks sattunud venelastest. Valitses nostalgia Nõukogude Liidu järele. Augustiputši keeldusid nad putšiks nimetamast, Venemaa ajaloo suurkujudeks aga on kommunistide järgi Peeter I, Lenin ja Stalin. Kommunistide blokist püüdsid distantseeruda “läänlased” ja ka Riigiduumas väliskomisjoni esindajad (Vladimir Lukin).

Vähemustega kohtumine oli tõeline jant. Viimasel hetkel oli saadud kõiki Venemaa vähemusi esindama üks roheline särgiga grusiinlane, kelle arvates vähemuste probleemiks Peterburis on sissekirjutamise raskused. Veidi hiljem lisandus kasahh, kellel polnud ka midagi öelda. (Nagu komitee liikmed hiljem kindlaks tegid, olid need mehed tegelikult kohale saadetud samas majas töötavatest Gruusia ja Kasahstani esindustest SRÜ Parlamentaarse Assamblee juures!) Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee mitteliikmesriikide komitee otsustas väljasõiduistungis katkestada, avaldada protesti ning korraldada Venemaale uus väljasõiduistung, mis oleks spetsiaalselt pühendatud vähemuste küsimustele.

Kui selline väljasõiduistung peaks teoks saama, lasub Eestil moraalne kohustus korraldada mitteliikmesriikide komitee kohtumine Venemaa soome-ugri vähemuste tõeliste esindajatega.

Kohtumine usuühingute ja erinevate uskude esindajatega kulges normaalselt. Kohtumine NGO-de (valitsusväliste organisatsioonide) esindajatega möödus "Memoriaaliga" peetud dialoogi tähe all. See endiste poliitvangide organisatsioon oli esindatud väga väärikalt. Nad ütlesid, et repressioonid on küll lõppenud, aga tõelise rehabiliteerimiseni on veel palju maad. "Memoriaali" delegatsioon lahkus kohtumise ruumist komitee aplausi saatel. Oleks mõttekas läbimõeldult ja tasakaalukalt alata "Memento" ja "Memoriaali" koostöö ka poliitilistes küsimustes ("Memoriaali" asutaja oli Andrei Sahharov).

Kohtumine pressis esindajatega oli jälle üsna veider. Jälle sama rohelises särgis gruusia "vähemuse" esindaja, Vene rahvasaadikud istumas läbisegi pressis esindajatega ja vastamas pressis esindajate esitatud küsimustele jne. Pressis esindajate hulgas ei puudunud need, kes kasutasid väljendit lähivälismaa (ja koguni lähim välismaa), kuid oli ka neid, kes kritiseerisid Vene praegust tegelikkust. Üldmulje jäi, et sõnavabadust ei piira mitte tsensuur, vaid väljaannete sõltuvus rahast ja reklaamiandjatest. Ja ka hirm kättemaksuaktsioonide ees (korra tõusis arutlusaineks ajakirjaniku tapmine Moskvas).

Minu küsimus puudutas ajakirjanduse suhtumist ankeedisse, mille brežnevliku minevikuga sotsioloog Leokadija Drobiževa oli korraldanud Riigiduuma liikmetele. Selles ankeedis küsis Drobiževa muu hulgas, kas nad (Riigiduuma liikmed) on ka tegelikult suures mures venelaste olude pärast Eestis ja Lätis või kasutavad seda teemat üksnes poliitilise võitluse vahendina. 22% oli vastanud, et mureks on põhjust, 42% – see on vaid poliitiline trump, 20% – nii seda kui teist. Palusin pressis esindajatel kommenteerida neid tulemusi. Sõna võttis aga hoopis üks Riigiduuma saadik tuntud vaimus.

Kolmapäev 26. oktoober. Eesti jaoks oli kõige olulisem väljasõiduistung kolmas päev. Selle päeva marsruut oli Peterburi – Pihkva – Irboska – Venemaa–Eesti piir – Petseri – Pihkva. Erilennukiga viidi komisjon Pihkvasse, kus esimene üritus oli Föderatsiooninõukogu liikme ja Pihkva kuberner Vladislav Tumanovi juhitud ümarlaud, milles osalesid Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee mitteliikmesriikide komitee, suur hulk Vene Riigiduuma saadikuid (kaasa arvatud Riigiduuma rahvusvaheliste suhete komisjoni esimees Vladimir Podoprigora, kellega mul on olnud varem – Lielupes – teravaid mõttevahetusi Nõukogude Liidu rahvuspoliitika küsimuses). Ümarlauda juhtisid Tumanov ja Atkinson.

ENPA esindajate laudadele oli jagatud ettevalmistatud materjale Vene–Eesti suhete ja setu küsimuse kohta, mõlemad äärmiselt tendentslikud ning setu probleemi käsitus ka niivõrd asjatundmatu, et oleks lubamatu jätta seda kasutamata. (Materjalid lisatud.)

Kummalisel kombel püüdis Vene pool Venemaa liikmekssaamise probleemide istungit pöörata Eesti probleemide arutamiseks. Tumanovi kõnes rõhutati Petseri venelislust, piiriprobleemi naeruväärsust (Tumanov tegi ka faktivigu). Lubati, et komitee saab ise veenduda, et Petseri on Venemaa ja mitte Eesti. Tumanovi kõne põhiteesid võib kokku võtta

nii: Euroopa saatus sõltub vähemuste küsimuse lahendamisest Eestis ning piiride muutmatusest.

Tuleb arvesse võtta, et Tumanov esindab Vene võimustruktuurides kõrgeimat ešeloni ning et tema kõne põhiteesid langevad kokku Ivan Rõbkini kõnega komiteele 24. oktoobril Peterburis, kuigi Tumanovi kõne oli toonilt pehmem.

Atkinson andis kohe sõna mulle. Püüan järgnevas taastada oma kõne (vastuse Tumanovile) võimalikult täpselt (kõnelesin inglise keeles, parandades pidevalt ka tõlkija ebatäpsusi, üksnes tänusõnad Tumanovile ütlesin vene keeles):

“Väga austatud härra Tumanov. Lugupeetud rahvasaadikud ja üldsuse esindajad. Lubage mul kõigepealt tänada hr Tumanovit selle südamliku vastuvõtu eest, mis meile siin osaks saab. Teiseks lubage mul hr Tumanovit tänada selle eest, et ta toob Euroopa Nõukogu komitee ette Eesti–Vene piiriküsimuse, sest tõepoolest nii on aus, poleks hea probleemist vaikida. Hr Tumanov esitas siin Vene seisukoha, mille järgi piir määrati kindlaks 1940. aastal ja ei kuulu vaidlustamisele. Lubage mul esitada minu seisukoht selles küsimuses, kusjuures sõندان arvata, et minu seisukohta jagab kõiges olulises arvestatav osa Eesti poliitikutest.

Probleem on selles, et praegusel piiril puudub legaalne alus. Ainus legaalne Eesti–Vene piirileping on Tartu rahuleping, mida aga Vene pool enam ei tunnusta. Seega vajavad Eesti ja Venemaa uut piirilepingut, mida mõlemad tunnustaksid. Uus piirileping saab sündida üksnes läbirääkimiste teel, kuid läbirääkimised eeldavad teatud hea tahte samme Venemaa poolt. Nendeks hea tahte sammudeks oleksid Eesti ja teiste Balti riikide okupeerimise tunnustamine 1940. aastal ning sellest tulenevalt praeguse piiri legaalse staatuse puudumise tunnustamine, sest praegune piir tõmmati 1945. a okupeeriva riigi poolt ajal, mil okupeeriv riik pani Eestis toime kõige jõhkramaid repressioone.

Nende hea tahte sammude astumise järel ei näe ma mingeid takistusi piiriläbirääkimiste alustamiseks, kusjuures ma mõõnan, et tulemuseks võib olla kompromiss või peaks olema kompromiss, mida on võimalik aktsepteerida mõlemal poolel. Tõeline kompromiss oleks mõlema poole lootus. Tänan tähelepanu eest.”

Kõnel oli mõju. Atkinson ütles kohe, et vajaduse korral on ta valmis läbirääkimisi vahendama. Tumanov tänas mind, venelaste hulgas oli kuulda repliike nagu “tema järgi eestlased ei nõuagi kogu territooriumi tingimusteta tagastamist”, “see on uus seisukoht” jms. Arvan, et Vene poolel on piiriküsimust valgustatud üksnes selliselt, et eestlastega pole mõtet piiriläbirääkimisi pidada, kuna nad nagunii ühestki ruutmeetrist ei loobu. Eesti ajakirjandus muidugi võimaldab niisuguse seisukoha levitamist.

Kuigi kogu järgnevat diskussiooni püüti hoida samal lainel – Venemaal pole muid probleeme kui suhted Eestiga –, siis see hästi ei õnnestunud. Kiideti väga Lätit, kellega pole piiri – ega muid probleeme; see oli silmakirjalik. Isa Vladimir rääkis, kuidas tema valgekaartlaste õnnetu järeltulijana teab perekonnapärimustest, et Tartu rahu piir on kaabakliku tehingu tagajärg: bolševikud kinkisid Petserimaa Eestile selle eest, et eestlased desarmeerisid Judenitši armee. Vastasin, et ajalugu ei tunne niisugust tehingut. Sõna võttis veel põgenike

komitee esindaja, aga see oli allpool igasugust taset (2500 Baltimaadest põgenenud perekonda annavad tunnistust sellest, et mitte kuskil maailmas pole inimõigused kaitstud paremini kui Venemaal). Atkinson vastas, et venekeelsete inimeste inimõigused on Eestis ja Leedus ja lähitulevikus ka Lätis (pärast Läti vastuvõtmist Euroopa Nõukogusse) paremini kaitstud kui Venemaal ongi.

Selleks ajaks oli komitee liikmetele üldiselt selge, et üritus on suurel määral lavastatud ja traagelniidid paistavad läbi.

Andsin intervjuu kohalikele raadiojaamadele ja televisioonile, püüdes kõnelda nii, et ka väljalõikamise puhul oleks mu mõtteid raske moonutada. Eitasin vene kultuuri tagakiusamist Eestis. Piiriküsimuses kordasin territoriaalse kompromissi vajalikkust ja seda, et praegune piir on Eestile ülekohtune.

Kokkuvõttes. Mitteliikmesriikide komitee mitu juhtivat isikut on avalikult leidnud, et piiridiskussioon peab jätkuma (Atkinson, Seitlinger). On tõstatatud setude küsimus (Toivonen, Hint, Atkinson). Moment on soodne, et üritada Strasbourgis setude osas raporti saamist, milleks muidugi on vaja esitada *Motion for a resolution* või *Motion for arecommendation*. Mulle tundub, et praegu on see lootusrikas.

Järgnenud ekskursioonil Pihkva Kremliisse olid minu saatjateks hr Tumanov ja isa Vladimir (kes peagi osutus eesti keele oskajaks, ta väitis end olevat kolm aastat elanud Pärnus).

Järgnes ekskursioon Irboskasse ja Petserisse. Möistagi oli see poliitiline ekskursioon, kuigi giid Jelena oli väga eestisõbralik ja näitas isegi endist Eesti piiri. Petseris juhtis ta tähelepanu linna eestilikele joontele (usun, et see tõsiasi võib osutuda väga tähtsaks).

Eesti–Vene piiripunkti suurejooneline väljaehitamine Venemaa poolt jättis paljudele ENPA komitee liikmetele väga irriteeriva mulje. Arvan, et Venemaa saavutas selle demonstreerimisega Atkinsoni komitee suhtumises loodetule risti vastupidise tulemuse. Vestluses piirivalveohvitseriga esitati küsimusi piiri ühepoolse märkimise problemaatilisusest. Andsin sel ajal ajakirjanikele seletusi (ka intervjuu ühele Vene raadiole), keeldusin Vene piirivalveohvitseriga poseerimise aust (see oli ehk ainus otsene lõks, mida mulle püüti seada). Piiri vastu tundsid väga suurt huvi ka Toivonen ja Haagi linnapea Gelderblom–Lankhout.

Mitu Atkinsoni komitee liiget on nüüd Eesti–Vene piiriprobleemist palju teadlikumad, nad vajavad efektiivset selget lisamaterjali (mida kahjuks nii aegaviitev ja raske on Välisministeeriumist saada).

Visiidil Petseri kloostriks tulid lavastuse traagelniidid välja halastamatu selgusega. Meile esitati üht kirikut kui kohaliku setu rahvuse kirikut, kus papp peab oskama setu ja vene keelt. Eesti keele oskus polevat vajalik, kuna jumalateenistusi peetakse vene ja setu keeles. Ka sealne setu selts töötavat setu keeles ja saavat kõikvõimalikku toetust Vene administratsioonilt. Komiteega kohtuma tulnud setu seltsi esimees esines argpükslikult ja

nähtavasti kinnitatud stsenaariumi järgi. See kiilaspäine härra kadus kiiresti, kui selgus, et Euroopa külaliste hulgas on eestlane.

Hr Atkinson küsis "setu kirikus" setu seltsi esimehelt, kas setud on eestlastest erinev rahvus (nagu väitsid venelased), kas setudel oli raskusi Eesti Vabariigis jms. Vastused olid sellised: jah, setud on täiesti erinev rahvus, kellel eestlastega pole midagi suurt ühist. Neil on oma keel ja kultuur, mida eestlased on püüdnud alla suruda, sundides setusid käima eestikeelses koolis jne. Hr Atkinsoni järgmine küsimus oli: kas setusid ei ähvarda praegu venestamine–venestumine? Vastus oli: ei sugugi, sest venelased teevad kõik võimaliku, et säilitada setude keelt ja kultuuri.

Kõnetasin setu seltsi esimeest võru murdes: see mees ei osanud ei võru ega setu murret, ta vastas mulle eesti kirjakeeles ja kogu komitee oli imestunud, et me omavahel aru saame ning keegi palus sel mehel ütelda midagi setu keeles, et nad kuuleksid selle kõla. Mees rääkis midagi eesti kirjakeeles, mida ma muidugi komiteele kohe ütlesin. Siis selgus, et mehega kaasas olev naine ei oska ei setu ega võru murret ega ka eesti keelt, ta oli venelane. Selle peale läks komitee ajagraafik kiiresti kohe väga pingeliseks ja meid kutsuti kirikust välja. Setu seltsi tegelased haihtusid kuhugi.

Väljaspool stsenaariumi püüdis minuga ühendust saada üks tõeline setu naine, kellel oli üle anda Seto kongressi raamatuke ja setude nimekirju. Võtsin need vastu ja andsin kõige ametlikkusega Atkinsoni juuresolekul edasi komitee sekretärile. Hr Atkinson ütles, et nüüdsest on need materjalid Euroopa Nõukogu arutlusobjekt.

Külaskäigul Petseri kloostriks oli poliitiliseks momendiks kloostri vaimuliku juhtkonna korraldatud vastuvõtt valgete linadega kaetud pikkade laudade taga. Seal jagati ka inglise- ja venekeelset materjali, mis sisaldavad otseseid vassinguid ja nõuavad õiendamist. Loodan seda teha juba 5.–6. detsembril Pariisis toimuval ENPA kultuurikomitee korraldataval Euroopa ajaloo õpetamise sümposiumil. Sellist eesmärki silmas pidades kogusin Peterburis praeguseid (1994) Vene koolide ajalooõpikuid, mis on nimetatud sümposiumiks suurepärase materjal. Mul on juba kokkuleppeid Soome kolleegidega ühisprobleemide tõstatamiseks (aastad 1939–1940 puudutavad ka Poola kolleege samavõrra).

Õhtusel vastuvõtul Pihkvas pühendas hr Tumanov oma toostikõnes lõigu Eestiga heade suhete vajalikkusele. Tooste ütles ka Podoprighora. Atkinson vastas naljatlevas–ironilises laadis, kuidas nad on täna näinud suurt kindlust, mille venelased on pidanud ehitama kaitseks eestlaste vastu (Irboska) ja suurt piiripunkti, mille venelased taas ehitasid kaitseks eestlaste vastu!

Atkinsoni komitee paljud liikmed suhtuvad Eesti–Vene piiriküsimusse tõsiselt ning nende suhtumine Venemaasse muutus selle väljasõiduistungil järel palju kriitilisemaks. Eesti poliitika peaks seda olukorda kasutama, kuid tegema seda rahulikult ja diplomaatiliselt, kompromissivalt ning ilma maksimalistliku hüsteeriata. Ja kõike seda kiiresti.

Minu ettepanekud:

1. Algatan ENPA-s setusid puudutava raporti, lootuses saada raportööriks neutraalne ENPA saadik.
2. Võtan ajaloo õpetamise küsimuses ja konkreetselt ka setusid ning Petseri kloostrit puudutavad seigad üles Pariisis 5.-6. detsembril toimuval ENPA ajaloo õpetamise sümposiumil (olen ENPA kultuurikomitee liikmena kohal).
3. Eesti üldsus peab mõistma, et rahvusromantiline mängumine "iseseisva, mitte-eesti setu rahvusega" on äärmiselt vastutustundetu ja võib nurjata veel ehk võimaliku setu külade ühendamise Eestiga.
4. Tihedam koostöö Välisministeeriumi ja Eesti saadikutega ENPA-s on vajalik.

Kodus: Presidendi juures Kadriorus 3 tundi: ka Andres Tarand (peaminister) ja üks Välisministeeriumi Venemaaga tegelev kõrgdiplomaat. Üldiselt oli see minu monoloog, sest olin väga veendunud oma informatsiooni olulisuses. Meri suitsetas kolm tundi vahetpidamata ja ütles ainult mõne mittemidagiütleva sügavmõttelisuse, teisigi repliike oli vähe. Hiljem sain ma muidugi aru, et Andres Tarand ja Lennart Meri olid Petserist ja idapoolsetest Setumaa küladest juba loobunud, mida kinnitas välisminister Siim Kallase avaldus Petroskois 1995. aasta lõpus.¹

1995 alguses Strasbourgis

7. veebruar 1995



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

7 February 1995
ADO7235

Doc. 7235

MOTION FOR A RESOLUTION

on the situation in the Setu region
and on the Estonian-Russian border

presented by Mr HINT, Estonia, LDR
and others

This motion has not been discussed in the Assembly and
commits only the members who have signed it

1. The Assembly is concerned about the situation in the region inhabited by the Setu ethnographic community in south-east Estonia and in the Pskov region of the Russian Federation.
2. The Setu community, belonging to the group of southern Estonians and speaking a subdialect of the south Estonian Võro dialect, and having valuable specific ethnographical characteristics, is deeply concerned about its future, having been divided by the Estonian-Russian border.
3. The fact that Estonia and Russia do not have a border treaty, recognised by both states, is a serious hindrance for communication across the border.
4. The refusal of the Russian Federation to recognise the former Estonian-Russian border treaty as agreed in the Tartu Peace Treaty (1920), and unilateral marking by Russia of the new border on the administrative demarcation line of the Soviet occupation period has created tensions between the two states, and hindered cross-border communication that may turn out to be fatal for the small divided Setu community.
5. In these circumstances, the Assembly wishes to be presented in the near future with a report on the situation and the specific cultural, religious and economic needs of the Setu community.
6. Taking into account the abnormal situation of having no recognised border treaty between Estonia and the Russian Federation, the Assembly calls on the Council of Europe to act as an intermediary in the Estonian-Russian border treaty.

Signed:

Hint, Estonia, LDR
 Severinsen, Denmark, LDR
 Seitlinger, France, EPP
 Gelderblom-Lankhout, Netherlands, LDR
 Atkinson, United Kingdom, EDG
 Kelam, Estonia, EDG
 Gabrielescu, Romania, EPP
 Dundee, United Kingdom, EDG
 Ryyänen, Finland, LDR
 Anttila, Finland, LDR
 Durrieu, France, SOC
 Hegyi, Hungary, SOC
 Landsbergis, Lithuania, EDG
 Paunescu, Romania, UEL
 Johnston, United Kingdom, LDR
 Irmer, Germany, LDR
 Muehlemann, Switzerland, LDR
 Jagmetti, Switzerland, LDR
 Mihaylova, Bulgaria, LDR
 Burbienė, Lithuania, LDR
 Gričius, Lithuania, LDR

- * SOC : Socialist Group
 EPP : Group of the European People's Party
 EDG : European Democratic Group
 LDR : Liberal, Democratic and Reformers Group
 UEL : Group of the Unified European Left

13. veebruar 1995

Office of the Clerk of the Assembly, Synopsis No 14/1995: paljude tagasi lükatud resolutsiooniprojektide kõrval oli Setu ja Eesti–Vene piiri resolutsiooniprojekt nende hulgas, mis läksid edasi vastavatesse komiteedesse; see läks *Political Affairs Committee*'sse konsultatsiooniks. Midagi ei järgnenud.

Midagi ei järgnenud, sest selleks oleks vaja olnud *Political Affairs Committee's* lobbyteha ja saavutada raportööri määramine. Ma arvan, see oli käeulatuses, sest oli palju soodsaid momente: liberaalide mõjuka fraktsiooni juht Sir Russell Johnston oli resolutsiooniprojekti algatamisele alla kirjutanud, kokku oli sellel dokumendil 12 liberaalide fraktsiooni allkirja, mis näitab, et kogu fraktsiooni toetus oleks olnud väga tõenäoline, Assamblee peasekretär Daniel Tarschys oli aga peasekretäriks tõusnud sellest fraktsioonist. Enamgi veel, Daniel Tarschys oli erakordselt kompetentne Baltimaade ja Venemaa probleemides (ja tema osa Baltimaid puudutavates resolutsioonides enne Baltimaade iseseisvumist on igal juhul tähelepanuväärne). Mitu ENPA silmapaistvat poliitikut, sealhulgas David Atkinson, kelle seisukohast Venemaa vastuvõtmine Euroopa Nõukogusse üsna palju sõltus, olid ennast avalikult pakkunud piirikonflikti vahendajaks. Venemaal oleks tol hetkel olnud vaja näidata kompromissimeelsust. Aga uus Eesti delegatsioon Strasbourgis (pärast 1995. aasta Riigikogu valimisi) ei liigutanud seda asja. Sest see eeldas tööd, läbirääkimisi, teatavat valmisolekut

Venemaa vastuvõtmisel hääletada kompromissimeelselt. Valiti Venemaale hääletamisel “ärapanemise” tee, mis ju kuhugi ei viinud, küll aga tõi Eesti delegatsiooni kindlameelsete liikmete naeratavad fotod Eesti ajalehtede poliitikalehekülgedele. Resolutsiooni algatamise toetajate 21 allkirja hulgas on ka Tunne Kelami nimi. See justkui oleks ka millekski kohustanud.²

Kas setu külade kaotamine oli absoluutselt paratamatu?³

Juba niinimetatud üleminekuaastatel (1989–1991) loodi Eestis poliitiline õhkkond, mis välistas igasuguse sisepoliitilise debati kompromisspiiri võimalikkusest Petserimaal ja ka Narva taga. Sõnaühend *Tartu rahu* oli püha ja puutumatu ja see tähendas ka Tartu rahu piiri. Sisendati kujutlust, et Eesti saab Venemaale dikteerida piiritingimusi ning piiriprobleemi lahendamine sõltub üksnes Eesti tahtest. Selliselt esitasid piiriprobleemi ka Setumaal gastroleerivad Tallinna poliitikud ning pole ime, et sellel ebarealistlikul retoorikal oli Setu kohalike poliitikute toetus – vallavanematest külapoetide ja poetessideni.

Eesti pool korraldas suure käraga Kaitseliidu “piirimanöövreid” Narva–taguses Komarovkas ja Irboska taga.

Komarovkas käidi piiritulpi maantee serva panemas 2. septembril 1990. Jaanus Betlem kirjutas sellest nii: “... tegu on tõesti kaugeleulatuva ja igavesti kestva plaaniga. See on plaan säilitada Eesti Vabariigi territoriaalne terviklikkus.” (Betlem 1990.)

Eesti Vabariigi territoriaalse terviklikkuse tagamisel tegutseti koordineeritult. 2. septembril 1990 toimus ka Kaitseliidu Tamme kompanii väljasõit Eesti Vabariigi Irboska–tagusele piirile.

Elva kaitseliitlane Ville Sonn on seda aktsiooni kirjeldanud ajalehes Lõunakaar 14. sept 1990 (esileheküljel, kaasautor Juhan Algas).

Eesti ajakirjandus toetas selliseid aktsioone enam–vähem ühemõtteliselt, vähesed julgesid kainemat häält teha, nt Madis Hindi kirjutis “Piiriga saab minna vaid teatud piirini” (Hint 1990), ja need hääled jäid mõjuta.

On võimatu, et neid aktsioone ei koordineeritud, kuid on raske ütelda, kelle jaoks nad olid isamaalisuse mängud ja kelle jaoks Eestile halbu tagajärgi arvestavad provokatsioonid. Küllap leidis neidki, kes mängisid mõlemat mängu korraga.

Igatahes loodi selliste ja teiste, ka Setumaalt lähtuvate aktsioonidega Eestis õhkkond, mis välistas piirikompromissi arutamise, Venemaale aga anti signaal, et Eesti ei loobu jalatäiestki Irboska–tagusest maast.

Mart Laari valitsuse ajal selline piiripoliitika jätkus täistuuridega ja kogu Tartu rahuga seotud emotsionaalset retoorikat kasutades. Laari tolleaegne parteikaaslane Jaanus Betlem on ülaloodud tsitaadis selle poliitika maksimalistlikkust väljendanud päris täpselt.

Just Mart Laari valitsusel kui esimesel taasiseseisvunud Eesti valitsusel oleks olnud võimalik haarata initsiatiiv piirikompromissi saavutamiseks. Seda oleks tulnud teha kohe – 1992. aasta lõpus või 1993. aasta alguses.

Kohtusin noil aastatel korduvalt Galina Starovoitovaga, kes oli president Jeltsini nõunik rahvus- ja piiriküsimustes. Tundsin seda demokraatlikku, Baltimaade iseseisvumisse eriti soosivalt suhtunud sotsioloogist poliitikut juba aastaid, olime teineteise olemasolust teadlikud 1987. aastast peale, sest Galina Starovoitova oli üks esimesi prominentseid vene sotsiolooge ja ühiskonnategelasi, kes minu algatatud kakskeelestamisvastases diskussioonis kohe ja väga selgelt valis poole – venestamise ja kakskeelestamise vastu. Kõigil meie erinevatel kohtumistel Soomes, Viinis ja Peterburis toimunud inimõiguskonverentsidel rääkisime ka Eesti–Vene piirist kui Eesti ja Venemaa vahel lahendamata probleemist. Galina Starovoitova sõnum oli väga selge: Eesti saab kõik, kui ta ei nõua võimatut. Võimatu – see on Irboska. Kui te nõuate Irboskat, ei saa te midagi.

Nii läkski.

Mul on raske uskuda, et mina olin ainus Rahvarinde ja Riigikogu esindaja, kellele Galina Starovoitova selle sõnumi edasi andis. Palju usutavam on, et kompromissi pakkumine pidi Mart Laari valitsuseni jõudma erinevaid kanaleid pidi.

Kuid seda ei soovitud märgata, sest oli juba kujundatud teistsugune suhtumine. Eestit verevalamisest päästma tõtanud ja Eesti iseseisvust ühe esimesena tunnustanud president Jeltsinile ei saanud iseseisvunud Eestis osaks positiivset tähelepanu. Eesti poliitika valis Venemaale äraapanemise tee. Rublade müük Tšetšeeniasse andis Eestile arvatavasti küll juurde mõne miljonäri, aga Vene pool tõlgendas seda aktsiooni riikidevahelise kokkuleppe rikkumisena. Sellisedki sammud näitavad, et Eesti poolel polnud kavatsustki piiriprobleemi kompromissi vaimus arutada. Tõenäoliselt kadus selline huvi kiiresti ka Vene poolel ning seal võidi üksnes käsi hõõruda, et Eesti ise andis ettekäandeid läbirääkimistest loobuda. Kompromissisoodne aeg oli ju nagunii üürike.

Eesti poliitika jaoks muutus esmatahtsaks võidujooks kuulsuse nimel, mille saab Vene vägede väljaajaja Eestist. Sellele (nagunii toimuva protsessile) toodi ohvriks kõik muu. Ka Eestile õiglasem piir.

9. oktoobril 1993 Värskas peetud Seto kongressil pidas Tunne Kelam väga tähtsaks, et Setu küsimust näeks lähedalt mõni Euroopa Nõukogu komisjon (vt Kolmas Seto kongress...1994, 33). Aasta hiljem see juhtus, ja siis püüti kogu sündmus unustada, sest algatus ei tulnud valitsuskoalitsioonist ning tegelikud tippotsustajad olid piiriprobleemi juba oma agendast maha kandnud. Tahtlik unustamine on nii täielik, et Eiki Bergi üsna sisukas piiriprobleematikat käsitlevas raamatus “Eesti tähendused, piirid ja kontekstid” (väljaandmise aastata! 2003?) ei ole ei Euroopa Nõukogu mitteliikmesriikide komitee reis Peterburist Petserisse ja Venemaa–Eesti piirile ega ka selles seoses Eesti ajakirjanduses ilmunud kirjutised leidnud ainsatki korda viitamist. Nii valikuline ongi Eesti ajalooteadvus.

Kasutatud kirjandus

Berg, Eiki [2002]. Eesti tähendused, piirid ja kontekstid. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Betlem, Jaanus (1990). Kaitseliit kaitses Eesti terviklikkust. – Eesti Ekspress, 14. sept.

Hint, Madis (1990). Piiriga saab minna vaid teatud piirini. – Päevaleht, 23. okt.

Kolmas Seto kongress: 9.10.1993, Värska (1994). Tartu: [Tartu Ülikooli Kirjastus].

Märkused

1 Vt ka Mati Hint. Setu küsimus ning Eesti–Vene piiriprobleem võivad jõuda Euroopa Nõukogusse. – Postimees, 15. nov 1994. Avaldatud pika ooteaja järel oluliste kooskõlastamata kärbetega (lisatud ässitavad vahepealkirjad).

Vastukajasid: Endel Kapten. Tulgem tagasi maa peale. – Postimees, 24. nov 1994, sama Põlva ajalehes Koit, 24. nov 1994; BNS-i uudis: Mati Hint: Euroopa Nõukogu on valmis vahendama Eesti–Vene piiriläbirääkimisi. – Eesti Sõnumid, 18. jaan 1995; BNS-i uudis: Euroopa Nõukogu vahendaks Eesti–Vene piiriläbirääkimisi. – Rahva Hää, 18. jaan 1995; Euroopa Nõukogu vahendajaroll piiriläbirääkimistel on alles idee. BNS-i intervjuu Tunne Kelamiga [minu pressikonverentsi puhul. – M.H.]. – Päevaleht, 19. jaan 1995; Jaan Pulk, Evar Saar. Setudest lähima naabri pilguga. [Võru Keele ja Kultuuri Fondi tegelaste artikkel]. – Postimees, 31. jaan 1995; Council of Europe Parliamentary Assembly: Motion for a resolution on the situation in the Setu region and on Estonian–Russian border, presented by Mr HINT, Estonia, LDG, and others . 7 Febr 1995, Doc. 7235.

Vt ka Mati Hint. Eesti Vene–poliitika õppetunnid: 1. Vene–Eesti piir, 2. Eesti muulaste–poliitika ummik. – Eesti Sõnumid, 3. ja 4. veebr 1995.

2 Vt Mati Hint. Käestlastud võimalus. – Luup, 1997, nr 2, lk 12– 14 [Toimetusse antud pealkirjaga “Loobumisvõit Venele”. – M.H.].

Allikaid: Agnes Kuus. Petserimaast loobumine on praegu Eestile kahjulik, väidab Riigikogu väliskomisjoni esimees Eino Tamm. – Sõnumileht, 5. dets 1995; Marianne Mikko. Venemaa liitub Euroopa Nõukoguga. – Eesti Päevaleht, 26. jaan 1996; Enno Tammer. Jüri Adams tahab rahva vastust. – Postimees, 9. dets 1996.

Vastukajad: Kristiina Ojuland (Eesti delegatsiooni juht ENPA–s). Vastused Mati Hindile. – Luup, 1997, nr 3, lk 4 (“Kirjad”). Selles vastuses väidab Ojuland, et minu resolutsiooniprojekt ringleb edasi ENPA masinavärgis. See oli, pehmelt öeldes, puru silmaajamine.

3 Kirjutatud 2005. aasta suvel piirilepingute allakirjutamise puhul.

Euroopa Parlamendi raamatukogu uuenenud infokeskkonnas

Giina Kaskla (RiTo 12), Euroopa Parlamendi raamatukogu infospetsialist

Iain Watt (RiTo 12), Euroopa Parlamendi raamatukoguteenuste üksuse juhataja

Parlamendiraamatukogudel on demokraatlikus ühiskonnas eriline roll, sest käepärane professionaalne raamatukoguteenus tagab seadusandliku kogu liikmeile võimaluse saada informatsiooni sõltumatust allikast.

Parlamendiraamatukogud tegutsevad informatsioonist küllastatud, paljude infokanalite ja kiirelt muutuva infotehnoloogia keskkonnas. Kas raamatukogu kasutaja vajab teenust, mis infokoormust veelgi suurendab? Milline on raamatukogu koht uues tehnoloogilises keskkonnas? Kas Paabeli raamatukogu mudelil on veel midagi pakkuda?

Artikkel toetub isiklikule kogemusele Euroopa Parlamendis, kolleegide elukogemusele ning Rahvusvahelise Raamatukoguühingute ja -asutuste Liidu (*International Federation of Library Associations and Institutions*, IFLA) parlamendiraamatukogude ja uurimisteenistuste sektsioonis saadud teadmistele. Kuid kolleegid ei ole mingil moel vastutavad artiklis leiduvate vigade ja vaieldavate arvamuste eest, sest artikkel väljendab autorite isiklikku arvamust ja ei esinda Euroopa Parlamendi seisukohti.

Parlamendiraamatukogude tööd analüüsid pörkame kokku probleemiga, millel puudub objektiivne teaduslik käsitlus. Parlamendiraamatukogudest on kirjutanud peamiselt praktikud. Sõltumatu analüüsi puudumise tõttu on raske määrata, missugune on eduka raamatukogu mudel, milline on parim toimimisviis, mida tuleks järgida, millised strateegilised küsimused on raamatukogudes päevakorral. Meil on muidugi oma arvamus, kuid meie kui praktikute vaateväli on piiratud – seetõttu tuleks kõigil asjaomastel isikutel koos mõelda.

Tegutsemisvõimaluste tõhustamiseks on paljud organisatsioonid loonud raamatukogud. Parlamendiraamatukogudel on demokraatlikus ühiskonnas eriline roll. Nad pakuvad taustateavet õigusloomele ning võimaldavad juurdepääsu väljaannetele, mis vahendavad avalikku arvamust ja eksperthinnanguid päevaküsimustes. Parlamendiraamatukogu ei pruugi olla parlamendiliikmeile suurim infoallikas, kuid ilma sellise raamatukoguta sõltuksid nad täielikult oma isiklikest infoallikaist, täitevvõimust, lobistidest, erakonna struktuurist, survegruppidest jms.

Parlamendiraamatukogude ajalugu on erinev ja nad tegutsevad eri kontekstis, kuid teatavad ülesanded on neil ühised. Raamatukogud peavad oma teenuste pakkumisel ja inforessursside tutvustamisel kohanema uue, võrgupõhise keskkonnaga. Keerukate infootsingute puhul on lihtsam lahendust leida raamatukogus kliendiga vahetult suheldes kui ainult elektroonilises suhtluskeskkonnas. Kohanemiskeskuste ja uute võimaluste kõrval peab raamatukogu alles hoidma ikka veel nõutud ja soovitud traditsioonilisi teenuseid.

Nähtamatuks otsustajate silmis

Parema juurdepääsu tõttu informatsioonile võrgu kaudu esitatakse parlamendiraamatukogudes vähem rutiinseid küsimusi ja leiab aset vähem külastusi, kuid küsimused on raskusastme ja ajakulu poolest sellised, millele kliendid ise tavavahenditega vastust ei leia. Päringute hulk paljudel juhtudel kahaneb, kuid päringud on muutunud keerulisemaks.

1990. aastate keskpaigani oli raamatukogudel teatud laadi informatsiooni osas kohalik infomonopol, neil oli eelis infohankimise pädevuse tõttu, kaasa arvatud elektroonilise info puhul, mida on raamatukogudes kasutatud 20 või enam aastat. Interneti ja sisevõrkude arengu tõttu on raamatukogude positsioon info kogumisel kahanenud, sest märgatavalt on kasvanud kliendile vahetult kättesaadavate infoallikate hulk.

Nüüdisraamatukogude suurimad abimehed ja ka suurimad võistlejad on Interneti otsingumootorid. Interneti-otsing on kasutaja kontrolli all ja ei nõua erilist väljaõpet, valiku saab teha kiiresti ja tulemus on sageli rahuldav. Parlament on infoküllane keskkond, kuid parlamendiliikmeil napib aega. Infootsingul kalduvad kliendid pigem nn rahuldava lahenduse poole (*satisfice* – Herbert Simoni poolt kasutusele võetud termin tähistab hea tulemuse saavutamist ja vastandub suurimale või parimale tulemusele), kui püüavad seda maksimeerida või optimeerida. Raamatukogu kasutamine võtab aega, sest kõigepealt on vaja vahendajale oma vajadusi selgitada. Otsingumootorid võivad olla ulatuselt ja allikate kvaliteedilt piiratud, kuid nende kasutamise hind tundub märksa madalam kui raamatukogu poole pöördumine.

Raamatukogudele tuntud probleem on see, et tihti eelistatakse info hankimisel ametlikule teenusepakkujale usaldusväärseid isiklikke allikaid. Selliste klientide puhul toimivad ainult isiklikud kontaktid ja vastastikune usaldus. Üks võimalus sellele reageerida on suunata teenus info “väravavahtidele” ning toimetada info kohale kaudselt.

Parlamendiliikme kasutada on suur valik infoallikaid: meedia, täitevvõim, erakonnad, lobistid, survegrupid, parlamendikomisjonid jms. Kui informatsioonist parlamenditöök piisab, miks siis endale raamatukoguga tüli teha? Suure osa infotööst on üle võtnud abipersonal, sellega ei tegele parlamendiliikmed ega vastutavad ametnikud. Sageli ei ole abipersonal saanud infokoolitust, nad on kogenematud ja neil napib aega. Võib-olla peavad nad istuma oma laua taga ja ei saa seetõttu mujale infot otsima minna. Heal juhul saab töötaja kitsendustest aru ja otsib info hankimiseks muid võimalusi, näiteks kasutab raamatukogu teenuseid. Info alal vähem kirjaoskajad sageli isegi ei teadvusta probleemi. Et see ohustab parlamenditöök vajaliku informatsiooni kvaliteeti, on raamatukogu missioon aktiivselt infokirjaoskust arendada.

Info otsimisel ja valikul abipersonalile toetumine tähendab, et vastutav isik võib-olla ei teagi, missugune osa on raamatukogul info hankimisel. Raamatukogu jääb otsuste tegijaile nähtamatuks ja selle tagajärjel võivad nad ilma jääda tõhusaks tegevuseks vajalikust ressursist või otsusest. Vahendajate puhul on ka tagasiside moonutatud ning seega teenuste arendamisel üksnes piiratud ulatuses kasutatav.

Kliendi poliitiline laskemoon

Mis puutub parlamendiraamatukogu ja parlamendi uurimisteenistuse vahel, siis kõigepealt loodi raamatukogu ja seejärel asuti arendama infoanalüüsi, sageli valmistati parlamendiliikme jaoks informatsioon ette raamatukogus. Kuigi kahe teenistuse seos on ilmselge, on nende koostöö osutunud tõsiseks probleemiks. Sellest hoolimata on uurimisteenistus ja komisjonide liikmed raamatukogu teenuste vahendamisel võtmetegijad – raamatukogul on oma osa kokkuvõttes, mis jõuavad paljude vastutavate isikuteni.

Parlamendiraamatukogudes on valdkondi väga palju, suurem osa raamatukoguhoidjaid võetakse tööle universaalsete infospetsialistidena (generalistidena). Komisjonide tegevusest ja seadusandluse üha suurenevast tehnilisest iseloomust ajendatuna parlamenditöö spetsialiseerub. Üldist laadi informatsioon on kättesaadav iseteeninduse korras. Raamatukogult nõutakse aina enam erialase info vahendamist – vaja on spetsialiseerunud töötajaid. Raamatukogu infospetsialistid tuleb jagada töögruppidesse ning nad peavad kohanema kasvava nõudlusega spetsialiseerumise järgi.

Parlamendiraamatukogude ainuvõimalik lähtepunkt on vahendada objektiivset ja erapooletut infoteenust. See võib sattuda vastuollu mõne kliendi nõudmisega poliitiliselt kasuliku info järele. Ei vajata mitte parimat ega tasakaalustatud infot, vaid infot, mis toetaks teatavat kindlat vaatenurka. Klient võib põhjenduseks väita, et tal pole aega tegelda objektiivse või tasakaalustatud infoga ning ta vajab kiiresti poliitilist laskemoona. Raamatukogu ette kerkib ühtaegu eetilise ja praktilise küsimus, sest raamatukogutöötajad lähenevad koolituse ja kogemuse tõttu infole kriitiliselt, otsides eelkõige kvaliteeti. Kas nad peaksid nüüd lülituma poliitilisele lainele ja tegema seda edukalt? Kas on võimalik niisama lihtsalt pooli vahetada ja objektiivselt erapoolikule liikuda? Kas nad suudavad kõikide poolte jaoks töötada ühevõrra edukalt ja missugused on tagajärjed, kui nad seda ei suuda?

Raamatukogu väljundid on harilikult mõõdetavad – raamatukogu kasutamist näitavad päringud, külastused, laenutused ja nüüd ka kodulehe külastused. Ometi on need näitajad kaotamas oma jõudu. Päringud ei ole enam lihtsalt küsimused–vastused, sest lihtsatele küsimustele on igaühel kerge ise vastust leida. Tähelepanu pööramine tihedale koostööle klientidega, kaasa arvatud võimaluse korral tööprotsessi lülitumine, tähendab, et väljund ei ole enam vabalt mõõdetav, kui seda võrrelda selgelt eristatava päringu formaadiga. Raamatukoguteenuse osa lõpptulemuses pole kunagi olnud lihtsalt mõõdetav, nüüd on mõõtmine muutunud aja nõudeks.

Parlamendiraamatukogu erijooned

Euroopa Parlamendi raamatukogul on teiste parlamendiraamatukogudega võrreldes nii ühiseid kui ka eriomaseid tunnuseid.

Üks viimati mainitust on paljurahvuselisus ja mitmekeelsus. Infotöö ei piirdu mõne töökeelega, näiteks inglise ja prantsuse keelega, vaid vajamineva informatsiooni haare ületab kaugelt Euroopa Liidu piire. Tegelikult on raamatukogus juba olemas 25 rahvuslikku raamatukogu. Loomulikult ei ole võimalik katta kõiki keeli (täielikum valik raamatuid ja

ajakirju on üksnes inglise, prantsuse ja saksa keeles), kuid meil peab olema kõigis keeltes vähemalt põhiallikate kollektsioon.

Tõhus infotöö eeldab, et meeskonnaliikmed valdavad asjakohaseid keeli emakeelena, oluline on samuti kultuuri tundmine.

Info otsimisel tuleb kontakteeruda liikmesriikide inimestega ning sel juhul on hea, kui tuntakse valitsusasutusi ja institutsioone. Harva piirdub töö ainult rahvusliku raamistikuga, näiteks küsimuse Soome kohta võib esitada slovakk, selle vastuvõtjaks võib osutuda hispaanlane, vastuses eelistatud keel on inglise keel. Kuigi ka teised parlamendid töötavad mitmes keeles ja föderaalsüsteem võib samamoodi olla mitmerahvuseline, ei pörka tõenäoliselt ükski teine parlamendiraamatukogu kokku nii keeruliste olukordadega.

Arvestada tuleb ka kultuuri erinevusi, sest eri rahvustel on erinev arusaamine sellest, mis on raamatukogu, mida seal tehakse ja kuidas siduda raamatukogu parlamenditööga. Omaette probleem on füüsiline hajutus, sest ajasurvele, millega puutuvad kokku kõik parlamendid, lisab Euroopa Parlament veel geograafilise hajutatuse dimensiooni. Et töö toimub kolmes kohas kolmes erinevas riigis, ei tähenda raamatukogusse minek lühikest kõrvalepõiget teel kohvikusse. Parlamendiliikmed on liikuvad, nad töötavad Brüsselis, Strasbourgis, liikmesriikides jm. Oma eripalgelises tegevuses toetuvad nad koguni rohkem kui riigi parlamendi liikmed abipersonalile.

Üks arvestatavaid erijooni on veel professionaalne isolatsioon, mis tähendab seda, et inimesed on eraldatud oma rahvuslikust erialakeskkonnast, mis aitab genereerida ideid ja pakub erialast koolitust.

Vastamine väljakutsetele

2003. aastal algatas Euroopa Parlamendi peasekretär reformi, et tugevdada intellektuaalset toetust parlamendiliikmetele. Reform *Raising the Game* tähendas märkimisväärset muudatust ka raamatukogule. Muudatuste käigus mängis olulist osa töötajate arvu kasv, et lähendada töötajate ja parlamendiliikmete suhtarvu liikmesriikide parlamentide keskmisele näitajale.

Esimest korda tunnistati, et raamatukogus peab iga ametliku keele jaoks olema vähemalt üks spetsialist. Aga isegi kui see tingimus on täidetud, on siiski meeskonnatöö peamine, mis kindlustab erinevad keelelülitused ja tagab raamatukogu toimimise. Ka mitmekeelsusel on piirid: spetsiifilised infoallikad on ainult inglise-, prantsuse- ja saksa keelsed ning raamatukogu veebileht on ingliskeelne. Need on loogilised lahendused.

Raamatukogu on teinud märkimisväärsed investeeringuid infotehnoloogiasse: hiljuti ümberkorraldatud ja õnnestunult uuendatud parlamendi sisevõrgu veebileht pakub nii raamatukogus leiduvaid allikaid kui ka raamatukoguväliseid inforessursse. Populaarsete allikate kõrval (nagu näiteks infoagentuurid) on kodulehel võtmekohal erialateave: info on organiseeritud parlamendikomisjonide vastutusalade järgi, raamatukogu pakub valdkonnainfot mitmes kategoorias (mis-on-uut rubriigis ilmuvad lingid uutele artiklitele ja

värsketele analüüsidele, raamatukogu infospetsialistid koostavad ja täiendavad pidevalt dokumendi- ja lingikogusid aktuaalsetel teemadel).

Kodulehel on raamatukogu kataloog ja otsingumootor, mis võimaldab ühel ajal otsida infot nii raamatukogu kataloogist kui ka teistest andmebaasidest. *Online* –päringusüsteem laseb kliendil jälgida küsimuse lahendamise käiku ning võimaldab arhiveerida päringuvastused, infoallikate ja andmebaaside juht koondab info nii tasuliste kui ka vabalt kasutatavate andmekogude kohta, raamatukogu kodulehel saab end registreerida raamatukogu infotundidesse ja andmebaasi koolitustele. Tõenäoliselt kasutab mingit osa kogu sellest ressursist peamiselt või ainult raamatukogu töötajaskond.

Infokonkurentsiga toimetulekuks on mitmeid võimalusi. Esiteks püüame vähendada raamatukogu kasutamisel ajakulu, pöörates tähelepanu ennetavale infopakumisele, minnes ise klientide ja võimalike klientide juurde, arendades eelkõige neid inforessursse, mis vastavad klientide ootustele ja nõuetele, pakkudes kasutajakoolitusi ja püüdes teenuseid kergesti kättesaadavaks teha. Teiseks tahame kasutajat veenda, et raamatukogu on sõbralik, kiire ja professionaalne. Kolmandaks püüame viia kliendini teadmise, et hea infotöö nõuab rohkemat kui lihtsalt *Google*'i kasutamist. Üks võimalus seda sõnumit levitada on infokirjaoskuse programm, mis toimib raamatukogus kasutajakoolituse ja infotundidena. See sai alguse parlamendiliikmete assistentidele suunatud raamatukogu tutvustustest inglise, prantsuse ja saksa keeles. Vastukaja oli sedavõrd julgustav, et praegu pakume raamatukogu infotunde kõigis ametlikes keeltes ja kasutajate hulgas levib teadmine, et "keegi raamatukogus räägib meie keelt".

Raamatukogu kliendile lähemale

Infotundide ideest on välja kasvanud kitsamatele teemadele ja erinevatele sihtrühmadele kohandatud koolitused, mille hulk pidevalt kasvab. Paraku nõuab raamatukogu koolitusel osalemine veendumust, et see on asjakohane ning õigustab kaasnevat ajakulu. Teistele potentsiaalsetele klientidele pakume konsultatsioone, mis ei nõua isegi raamatukogusse tulemist, vaid võivad toimuda kliendi juures. Ka see toob raamatukogu kliendile lähemale.

Konsultatsioonide käigus püüab raamatukogutöötaja välja selgitada, millist informatsiooni klient vajab, et tutvustada talle just neid raamatukogu teenuseid, millest kliendil kasu on (sealhulgas on oluline õpetada klient raamatukogu veebilehte kasutama). See on ka hea võimalus tagasisidet saada ja välja selgitada, milline on kliendi ettekujutus raamatukogust ning miks ta ei ole seni raamatukogu külastanud. Pilootprojekt on edukalt käivitunud ja jõuab üha arvukamate klientideni.

Olukorda, et info lõppkasutaja ja raamatukogu vahel on vahelüli, ei saa muuta ja see tuleb omaks võtta. Oleme kohandanud oma teenuseid assistentidele ja sekretärile, kes on tavaliselt vahendajad, pakume neile infokoolitust. Risk, et raamatukogu teenused jäävad otsusetegijate poolt märkamata, on siiski reaalne. Seetõttu on paralleelselt vaja arendada strateegilist tegevust, et neile raamatukogu kasulikkust teadvustada. Üks idee on moodustada parlamendiliikmeist raamatukogu kolleegium, kellel oleks nõustav funktsioon.

Suhted uurimisteenistustega enne reformi ei olnud märkimisväärselt lähedased. Üks oluline uuendus raamatukogus on nelja erialateabe töörühma asutamine, temaatiliselt vastavad need poliitikaosakondade vastutusaladele. Töörühmade eestvedajad on kvalifitseeritud erialase koolitusega poliitikaspetsialistid, see aitab valdkonnas toimuvat mõista ja tööd koordineerida. Nad on võimelised tehnilises mõttes rääkima sama keelt poliitikaosakondade analüütikute ja komisjonide liikmetega, mis tagab üksteisest parema arusaamise.

Meeskonnatöö ja poliitikaspetsialistide toetus on andnud raamatukogu infospetsialistidele enesekindlust ja toetava struktuuri, mis aitab arendada tööd parlamendikomisjonidega. Mõistagi on infospetsialistide individuaalse spetsialiseerumise väljaarendamine pikk protsess. Osale infospetsialistidele tundub idee olevat vastuolus nende pikaajalise kogemusega ning muidugi nõuab tavapärane raamatukogutöö erialainfole pühendumise kõrval aega.

Objektiivse ja poliitiliselt kallutatud info probleemile on raske lahendust leida osalt tehnilistel põhjustel (kuidas sellist otsingustrateegiat kujundada), osalt seetõttu, et sellise info filtreerimine on väljaspool tavalist infospetsialisti professionaalset praktikat. Me pole leidnud vastust küsimusele, kas peaksime sellist tööd üritama või mitte. Need kliendid, kes igasugust teist laadi infot kasutuks peavad, on kindlasti olemas.

Uued võimalused

Me ei ole raamatukogu mõju mõõtmisel veel erilist edu saavutanud, kuid vanade mõõtmisviiside järgi oleme viimaseil aastail saavutanud märkimisväärset edu klientide teenindamisel. Viis aastat tagasi oli päringuid ja laenutusi kuus 300–400, eelmisel aastal 800–1000. Kasutajate tagasiside on kahtlemata positiivsem ja laiapõhjalisem. Kuna töö iseloom muutub, läheb aina raskemaks ja ebaolulisemaks mõõta edu päringute ja/või laenutuste arvuga. Oluline võib olla hoopis see, kui palju on meil võtmesektori kliente ja millised on meie suhted nendega (kliendi individuaalne rahulolu).

See viib küsimuseni töötajate erialasest arengust, kui tegemist on olnud erialase isolatsiooniga. Inimesed värvati tööle aastaid tagasi hoopis teistes tingimustes ning nad on olnud seetõttu pikka aega eemal erialasest arengust. Professionaalseid oskusi tuleb arendada ja säilitada, töötajaid raamatukoguväliste koolitustele ja üritustele suunata, mis on aga kulukas.

Raamatukogu muutumine ja parlamendi reform püstitab iga infospetsialisti ette ülesande: tulla välja traditsioonilisest passiivsest rollist. See nõuab uusi oskusi ja tegevusi. Tuleb raamatukogust välja minna, võtmeklientidega suhteid luua ning oma professionaalseid teadmisi kasutades lahenduste leidmiseks improviseerida. Siin on rohkem riskivõimalusi ja vältimatud on ka mõned tagasilöögid. Osale raamatukogutöötajaile võib see tunduda iseenda uuestileidmisena ning nõuda suuremat jõupingutust, kui nad on võimelised tegema. Juhtkond peab olema valmis riski toetama ja vältima paratamatute ebaõnnestumiste häbimärgistamist: kas see saab toimuda ettevaatus–ennekõike–tüüpi juhtimiskultuuri korral?

Reformikava *Raising the Game* rakendamine Euroopa Parlamendi raamatukogus on katse arendada parlamendiraamatukogu 21. sajandi algul, tõestada raamatukogu tähtsust skeptilistele otsusetegijaile, kes otseselt ei kuulu raamatukogu kasutajate hulka. Uus infomaailm ja teadmusjuhtimine (*knowledge management*) annab raamatukogudele, eriti Euroopa Parlamendi raamatukogule, tohutuid võimalusi. Kas raamatukogude töötajatel jätkub visadust ning juhtimis- ja poliitikaalaseid oskusi, et neist võimalustest kinni haarata?

Parlamentarsed uudised

Piret Viljamaa (RiTo 9), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2005. aasta maist novembrini.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud elektroonilisi infoallikaid, näiteks uudisteagentuuride BNS ja BBC ning meediaväljaannete elektroonilisi andmebaase, täistekstandmebaasi EBSCO ning parlamentide kodulehekülgedel leiduvaid materjale.

Albaania

3. juulil toimusid Albaanias parlamendivalimised. Albaania valimisseaduse kohaselt valitakse 100 parlamendiliiget otse 100 valimisringkonnast, ülejäänud 40 kohta jagatakse parteide ja valimisliitude vahel võidetud häälte arvuga proportsionaalselt. Esindatud oli 27 parteid. Opositsiooniline Demokraatlik Partei Sali Berisha juhtimisel sai valimisvõidu seni võimul olnud Fatos Nano juhitud Sotsialistliku Partei üle. Hääletamas käis 1,6 miljonit albaanlast, valimisaktiivsus oli 56%. Valimiste käigus lasti maha üks Albaania vaatleja, sellest hoolimata leidsid välisvaatlejad, et valimised vastasid üldjoontes demokraatlike valimiste standardile. Mitu Sotsialistliku Partei kandidaati esitas siiski valimiskomisjonile protesti, väites, et nende valimisringkondades esines "tõsiseid rikkumisi". Seetõttu kuulutati valimistulemused ametlikult välja alles kaks kuud pärast valimisi. Demokraadid said koos oma liitlastega 140-kohalises parlamendis 81 ja sotsialistid 42 kohta. Endine peaminister Fatos Nano teatas seejärel tagasiastumisest partei esimehe kohalt, et "distantseeruda valimistega kaasnenud vägivallast ja vaevoitjatest". Tulevane peaminister Sali Berisha lubas vähendada makse ning ametnike hulka.

Xinhua News Agency, 7. 07.2005, "Opposition party leads in Albanian parliamentary polls"- http://news.xinhuanet.com/english/2005-07/07/content_3184882.htm;

Reuters-BNS, 1.09.2005, "Albaania valimiskomisjon kinnitas opositsiooni võidu".

Austria

Austria liidumaa Steiermarki parlamenti – Maapäeva – kandideeriv Rahvapartei liige Gerhard Hirschmann korraldas loterii, mille peaauphind oli koht Austria ülemkojas. Sõltumatu kandidaadina Maapäeva kandideeriv Hirschmann vajanuks 8,5% häältest, et pääseda liidumaa parlamenti, mille liikmete hulgast valitakse omakorda Austria ülemkoja liikmed. Hirschmanni sõnul oli tegemist protestiaktisiooniga, et juhtida tähelepanu vajadusele laiali saata reaalsel võimu mitteomav ülemkoda. Hirschmanni väitel tühistatakse enamik ülemkoja otsuseid otse valitud alamkoja poolt niikuinii. 2. oktoobril toimunud valimistel sai Hirschmann siiski ainult 2,65% häältest.

7DAYS, 30. 08.2005, "Win a seat in Austria's government". -<http://www.7days.ae/global-news/win-a-seat-in-austria-s-government.html>

Bosnia ja Hertsegoviina

Oktoobris kiitis Serblaste Vabariigi parlament heaks ühtsete politseijõudude loomise, kõrvaldades sellega järjekordse takistuse Bosnia liitumiskõneluste alustamiseks Euroopa Liiduga. Euroopa Komisjon võib esitada soovitusel liitumiskõneluste alustamiseks veel selle aasta lõpus. Bosnia on ainus Balkani riik, kellel pole ametlikku Euroopa Liiduga ühinemisplaani. Parlamendi erakorralisel istungil toetas Bosnia serblaste presidendi Dragan Cavici esitatud seaduseelnõu 55 parlamendiliiget, vastu oli viis, viisteist jäi erapooletuks.

Reuters–BNS, 6.10.2005, "Bosnia serblaste parlament kinnitas võtmetähtsusega reformi".

Gruusia

Oktoobris nõudis Gruusia parlament Prantsusmaal sündinud välisministri Salome Zurabišvili tagandamist, sest tema tööstiil on osutunud paljude alluvate jaoks liiga võõrapäraseks. Parlamendiliikmete ning mõnede ministeeriumi tippametnike väitel hoiab Zurabišvili parlamenti oma tegevuse ja plaanide suhtes teadmatuses. Välisministri tagandamist nõuti juba aasta algul, kuid siis leidis valitsus, et keeruliste Venemaa vägede väljaviimiskõneluste ajal seda teha ei saa.

Reuters–BNS, 19.10.2005, "Gruusia parlament nõuab välisministri tagandamist".

Hiina

Hiina Rahvasaadikute Kongress võttis augusti lõpus vastu seadusemuudatused, mis esimest korda riigi ajaloos "keelavad naiste seksuaalse ahistamise". Seadusemuudatus võimaldab naistel mainitud probleemide puhul kaebuse esitada. Muu hulgas on kavas tõsta naiste osalust riigi juhtimisstruktuurides. 1. detsembril jõustuvad seaduseparandused sisaldavad ka punkti, mille kohaselt on meeste ja naiste võrdõiguslikkuse tagamine riigi poliitika oluline osa.

Xinhua News Agency, 29.08.2005, "China outlaws sexual harassment". – http://news.xinhuanet.com/english/2005-08/29/content_3416947.htm

India

Indias võeti vastu maaelanikkonna tööga kindlustamise seadus. 23. augustil võttis seaduse vastu Rahvakoda ning järgmisel päeval kiitis seaduse heaks ka Osariikide Nõukogu. Maaelanikkonna vaesuse vastu võitlemine oli üks Kongressipartei valimislubadusi. Seaduse autor on Belgia majandusteadlane Jean Dreze. Seadus sätestab, et iga maal elav perekond peab olema tööga kindlustatud vähemalt sada päeva aastas. Igast majapidamisest üks inimene saab sel kombel saajaks päevaks mingi lihtsa töö, näiteks tee–ehitusel või kanalite rajamisel, mis aitab ära elada kõige vaesemal elanikkonnakihil. Alguses on kavas sel kombel tööd pakkuda kaheksas distriktis. Kolmandik töökohti on mõeldud naistele. Seadus näeb ette ka töötu abiraha maksmise, kui tööd ei ole anda. Veel pole kindel, kust valitsus projekti

teostamiseks raha leiab. Töö eest hakatakse maksma miinimumpalka, mis kehtestati 1948. aasta miinimumpalkade seadusega. 70% India elanikkonnast elab külades.

BBC News, 23.08.2005, "Landmark Indian Jobs Bill passed". – http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/4177148.stm

Government of India Press Information Bureau, 6.09.2005, "Job guarantee for the rural poor". – <http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=11820>

Itaalia

Juulis kiitis Itaalia parlament heaks uued julgeolekumeetmed, mis annavad riigile terrorismivastaseks võitluseks suuremad volitused. Politsei saab vabamad käed kahtlusallaste vahistamiseks, kinnipidamiseks ja riigist väljasaatmiseks, suurendab karistusi terrorismiga seotud kuritegude eest ning annab loa Interneti- ja telefonisuhtlusel ulatuslikumalt silma peal hoida. Seadus keelab avalikes kohtades oma nägu varjata, selle eest võib määrata kuni kaheaastase vanglakaristuse ning 2000 euro suuruse trahvi. Pärast Londoni terrorirünnakuid on mitmes Euroopa riigis terrorismivastaseid meetmeid karmistatud.

Reuters–BNS, 29.07.2005, "Itaalia senat kiitis heaks terroritõrjemeetmed";

BBC News, 30.07.2005, "Italian anti-terror law enacted". – <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4731711.stm>

Oktoobris ei toetanud Itaalia Senat valitsusepoolse olümpiamängude koordineerija Mario Pescante ettepanekut kergendada Torino taliolümpiamängude ajaks dopinguvastaseid karistusi. Itaalia seaduste kohaselt võib dopingu kasutamise eest määrata sportlasele vanglakaristuse, Rahvusvaheline Olümpiakomitee näeb sel juhul ette ainult diskvalifitseerimise. Olümpiakomitee liige Mario Pescante soovis, et parlament viiks olümpiamängude ajaks seadused vastavusse mängude korraldamise lepinguga. Ettepaneku vastased leidsid, et Rahvusvaheline Olümpiakomitee peab austama mängude korraldava maa seadusi.

The Washington Post – The Associated Press, 19.10.2005, "Italian senators oppose olympic moratorium". – <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/10/19/AR2005101901824.html>

Jaapan

Augustis kuulutas Jaapani peaminister Junichiro Koizumi välja erakorralised valimised pärast seda, kui parlamendis ei leidnud toetust valitsuse postireformi kava. Alamkojas võeti seadus vastu napi häälteenamusega, kuid parlamendi ülemkoda hääletas peaministri juba kümme aastat kavandatud reformi 125 vastu – ja 108 poolthäälega maha. Hääletamine paljastas Liberaaldemokraatliku Partei lahkkelid, 22 liiget hääletas eelnõu vastu. Postisüsteemi privatiseerimine, mille käigus taheti Jaapani Post jagada neljaks osaks, on tekitanud ägedaid vaidlusi ning nõudnud isegi ühe ohvri seadusandja Yoji Nagaoka näol, kes end üles poos,

suutmata taluda kriitikat reformi toetamise eest. Peaminister Junichiro Koizumi lootis mõjuvõimsa postisüsteemi reformimisega elavdada Jaapani majandust. Reformi tulemusel tekib maailma kõige suurem erapank, mis oponentide sõnul võib põhjustada teiste pankade pankrotistumist.

Oktoobris võttis Jaapani parlamendi alamkoda vastu postisüsteemi erastamise seaduse. Seaduse kiitis 134 poolt- ja 100 vastuhäälega heaks ka parlamendi ülemkoda. Seaduse kohaselt jagatakse Jaapani Post, mida peetakse maailma suurimaks rahandusettevõtteks ja millel on 25 000 postkontorit, nelja ossa ning erastatakse 2007. aastal.

Financial Times, 1.08.2005, "Japan post reform tainted by lawmaker's suicide". – <http://news.ft.com/cms/s/932fb756-026f-11da-84e5-00000e2511c8.html>

Associated Press, 8.08.2005, "Japan House rejects postal reform bills". – <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/n/a/2005/08/07/international/i221004D12.DTL>

Reuters–BNS, 14.10.2005, "Jaapani parlament kiitis heaks postisüsteemi erastamise".

11. septembril toimunud Jaapani üldvalimistel võitis peaminister Junichiro Koizumi juhitud Liberaaldemokraatlik Partei 480-liikmelises Jaapani parlamendi alamkojas 296 kohta, koos koalitsioonipartneri Uue Komeito Parteiga 327 kohta. Jaapani parlamendi alamkoda on kahest kojast mõjuvõimsam ning valib uue peaministri. 242-kohaline ülemkoda on suuresti tseremoniaalne ning lükkab väga harva tagasi alamkojas vastu võetud seadusi. Valimistulemused lubavad peaministril jätkata ülemkoja vastuseisu tõttu takerdunud postireformi. Suurima opositsioonipartei, Demokraatliku Partei juht Katsuya Okada lubas tagasi astuda. Demokraatlikul Parteil oli enne valimisi parlamendi alamkojas 177 kohta, nüüd saadi ainult 113 kohta. Uue parlamendikoosseisu liikmete keskmine vanus on 52,3 aastat, parlamenti valiti 43 naist.

Liberaaldemokraatlik Partei on Jaapanis võimul olnud peaaegu 50 aastat järjest, üksnes 1993. ja 1994. aastal kaotati 11 kuuks juhtpositsioon.

Kyodo News, 12.09.2005, "Koizumi's LDP clinches historic election victory with 296 seats". – <http://www.japantoday.com/e/?content=news&cat=9&id=348773>

Kõrgõzstan

Oktoobris võeti Kõrgõzstani parlamendi korrakaitsejõudude ja põhiseaduse järelevalve komitee esimees Tõnõtšbek Akmatbajev ja kolm teda saatnud inimest vangilaagrit külastades pantvangi. 31. koloonia haiglas vallandus tulevahetus vangide ja Akmatbajevi ihukaitsjate vahel. Tulevahetuses sai parlamendiliige raskelt haavata ja suri. Justiitsministeeriumi andmeil tapeti veel kaks inimest – parlamendiliikme ihukaitsja ja ühe valitsusvälise organisatsiooni esindaja. Akmatbajev on juba kolmas seadusandja, kes on tapetud praeguse parlamendikoosseisu ajal.

Interfax–AFP–Reuters–BNS, 20.10.2005, "Kõrgõzstanis tapsid vangid parlamendiliikme".

Leedu

Juunis astus Leedu majandusminister, Leedu Tööpartei juht Viktor Uspaskihh ametist tagasi, kui Leedu Seimi uurimiskomisjon oli jõudnud järeldusele, et Uspaskihh võis eksida avalike ja erahuvide lahususe seaduse vastu. Ajakirjandus süüdistas Viktor Uspaskihhi selles, et Leedu majandusministrina Venemaal tööviisidil käies tegi ta lobitööd oma toiduainetööstuse Krekenavos Agrofirma huvides. Leedu Seim võttis vastu resolutsiooni (61 poolt, 32 vastu ja 4 erapooletut), milles kinnitas komisjoni järeldusi ning luges komisjoni töö lõppenuks. Kuulanud ära komisjoni otsuse, teatas Uspaskihh oma tagasiastumisest.

Lithuanian Parliamentary Mirror No 7 (93) 2005, "Viktor Uspaskich could have been involved in the conflict between public and private interests while holding office as minister of economy". – [http://www.lrs.lt/n/kronikos/pdf/7\(93\).pdf](http://www.lrs.lt/n/kronikos/pdf/7(93).pdf)

Äripäev Online, 27. 06.2005, "Huvide konflikt sundis Leedu majandusministri tagasi astuma". – http://www.aripaev.ee/2899/uud_uudid_x_289905.html

Juunis võttis Leedu Seim vastu ajutise sotsiaalmaksu seaduse, mille kohaselt rakendatakse 2006. aastal ettevõtte tuludele täiendav neljaprotsendiline ja 2007. aastal kolmeprotsendiline maks, mis laekub riigieelarvesse ning millest kaetakse näiteks tööhõive suurendamise ja sotsiaalabi kulutusi. Seimis hääletas seaduse poolt 69, vastu oli 3 ning erapooletuks jäi 9 liiget. Seaduseelnõu autorite väitel on maks vajalik, et täita eelarveauku, mis tekib üksikisiku tulumaksu vähendamisel. Seim võttis vastu ka seaduse, mille kohaselt alaneb üksikisiku tulumaks 2006. aasta 1. juulist 27%–le ning 2008. aasta 1. jaanuarist 24%–le. Seadust toetas 92, vastu oli 4 ning erapooletuks jäi 7 liiget.

Lithuanian Parliamentary Mirror No 6 (92) 2005, "The Seimas introduced temporary social tax". – [http://www.lrs.lt/n/kronikos/pdf/6\(92\).pdf](http://www.lrs.lt/n/kronikos/pdf/6(92).pdf)

Norra

12. septembril toimunud üldvalimistel võitis 169–kohalises parlamendis (*Storting*) 61 kohta Norra Tööpartei. Punaroheline koalitsioon, kuhu kuuluvad lisaks Tööpartele veel Sotsialistlik Vasakpartei ja Keskpartei, sai kokku 87 ning nende parempoolsed oponendid 82 kohta. Valimisvõitlus kontsentreerus põhiliselt naftatuludest laekunud lisamiljardite kulutamisele. Tööpartei juhitud punaroheline koalitsioon eesotsas Jens Stoltenbergiga lubas pöörata suuremat tähelepanu sotsiaalsfäärile, senine peaminister Kjell Magne Bondevik lubas vähendada makse.

Paralleelselt *Stortingi* valimistega leidsid aset *Sámediggi* (saamide parlamendi) valimised. Saami parlament on tegutsenud juba 16 aastat, 2005. aastal vastu võetud seadus annab saamidele senisest suuremad õigused oma eluala valitsemisel, tõstes sellega *Sámediggi* 43 liikme valimise kaalu. Siiani administreeris 96% Norra põhjapiirkonnast Norra riik, uue seaduse kohaselt teeb Finnmarki maakonna küsimustes otsuseid 6–liikmeline komisjon,

kuhu kuulub kolm saami parlamendi liiget ja kolm maakonna esindajat. Valimistel saavutasid põhilised konkurendid Norra Saamide Assotsiatsioon (*Norske Samers Riksforbund*) ja Norra Tööpartei mõlemad 18 kohta.

Aftenposten, 12.09.2005, "Sami election tight as well". –
<http://www.aftenposten.no/english/local/article1113156.ece>

Irish Times (EBSCO), 14.09.2005, "Norway will disperse oil bonanza". –
<http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&db=nfh&an=9FY636472081>

Sami Radio, 27.09.2005, "Votes counted – even run between NSR and Labour". –
<http://www.saamiweb.org/English/article22183.html>

Poola

Mais hääletas Poola parlamendi 460-liikmeline alamkoda, kas enne tähtaega laiali minna või mitte. Otsustati oodata korraliste valimiseni, mis toimusid 25. septembril.

Poola keskvalimiskomisjon kinnitas üldvalimiste võitjaks konservatiivide ja liberaalide alliansi, kes lubas võidelda korruptsiooniga ja viia ellu majandusreformid. Ametlikel tulemustel sai konservatiivne partei Seadus ja Õiglus veidi alla 27% häälest ning turumajandust toetav liberaalne Kodanike Platvorm 24%. Kahel parempoolsel parteil kokku on Seimis 288 mandaadiga enamus. Samoobrona (Enesekaitse) sai 11,41%, valitsev Demokraatlik Vasakallianss 11,31% hääli. Valimas käis 40% hääleõiguslikest kodanikest, osalusprotsent oli madalam kui eelmistel valimistel.

AFP–BNS, 27.09.2005, "Valimiskomisjon kinnitas Poola paremtsentristide võidu".

Portugal

Portugali parlament toetas otsust korraldada referendum abordiseaduse liberaliseerimiseks. Referendumi poolt hääletasid valitsev Sotsialistlik Partei ja Vasakblokk. Referendumi korraldamine oli kevadistel parlamendivalimistel üks sotsialistide valimislubadusi. Portugalis kehtivad Euroopa kõige karmimad abordipiirangud, referendumil peavad portugallased otsustama, kas legaliseerida abordi tegemine 10 esimese rasedusnädala jooksul. Kuus aastat tagasi lükkasid hääletajad abordiseaduse liberaliseerimise ettepaneku tagasi. Hääletuse korraldamise suhtes langetab lõpliku otsuse president Jorge Sampaio, kes on sel aastal juba kord samasuguse taotluse tagasi lükanud, väites, et tingimused pole referendumi korraldamiseks sobivad.

BBC News, 28.09.2005, "Portugal agrees to abortion vote".

Prantsusmaa

Prantsusmaal on tekitanud skandaali veebruaris vastu võetud seadus, milles sätestatakse, et koolide õppekavades tuleb "tunnustada prantslaste positiivset rolli endistes asumaades".

Seaduse kritiseerijad leiavad, et kolonialismi kuriteod on jäänud tähelepanuta ning et seadus piirab mõttevabadust. Kritiseerijad kutsuvad üles ajalugu kanoniseerivat seadust muutma.

Le Monde diplomatique, juin 2005, "At war with France's past". –

<http://mondediplo.com/2005/06/19colonisation>

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=721132&indice=2&table=JORF&ligneDeb=1>

Saksamaa

18. septembril toimusid Saksamaal üldvalimised. Juulis toetas liidupresident Horst Köhler otsust saata *Bundestag* laiali ning korraldada ennetähtaegsed valimised. Liidukantsler Gerhard Schröder algatas parlamendi usaldushääletuse pärast seda, kui tema juhitud Sotsiaaldemokraatlik Partei sai mais toimunud piirkondlikel valimistel hävitavalt lüüa. Usaldushääletusel toetas Schröderi valitsusjuhina jätkamist ainult 151 *Bundestag*'i liiget, vastu hääletas 296 ning erapooletuks jäi 148 liiget.

Üldvalimistel said Kristlikud Demokraadid koos Kristlik–Sotsiaalse Liiduga *Bundestag*'is 226 ning Sotsiaaldemokraatlik Partei 222 kohta. Vabad Demokraadid said 61, Vasakpartei 54 ja Rohelised 51 kohta. Kristlike Demokraatide juht Angela Merkel lubab vähendada tööpuudust ning Saksamaa eelarvedefitsiiti.

Postimees, 1. 07.2005, "Saksamaa parlament avaldas Gerhard Schröderile umbusaldust";

BBC News, 18.10.2005, "German parliament chooses speaker". –

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4352322.stm>

Sloveenia

Sloveenia parlament võttis 62 poolt– ja ühe vastuhäälega vastu seaduse, mille kohaselt luuakse Aadria mere põhjaossa kaitsetsoon, kus karmistatakse saastemäärasid. Piirkonna loodusvarade kasutamine on seaduse kohaselt Sloveenia õigus. Horvaatia on uue kaitsetsooni loomise vastu, väites, et see on seadusevastane. Tegemist on ühega paljudest piirivaidlusküsimustest kahe endise Jugoslaavia riigi vahel.

Coastal News–Reuters, 5.10.2005, "Slovenia to protect the Adriatic". –

<http://www.olemiss.edu/orgs/SGLC/cnews.html#slovenia>

Soome

Oktoobris võttis Soome *Eduskunta* 121 poolthäälega vastu autoriõiguse seaduse ja karistusseadustiku muutmise seaduse. Seaduse vastu oli 34 ja hääletamiselt puudus 44 parlamendiliiget. Autoriõiguse seaduse muudatused tekitasid tarbijates protesti, päev varem toimus parlamendi ees ligikaudu 300 osavõtjaga meelevaieldus. Uus seadus keelab näiteks ostetud CD–plaadilt enda tarbeks muusika kopeerimise, kui see on autoriõigustega kaitstud.

Protesteerijad nõudsid, et seaduseelnõusse tehtaks parandused, et uue seaduse jõustumisel ei muutuks tavalised kodanikud automaatselt kurjategijaiks. Seadus võeti siiski vastu parandusteta. Seadusemuudatused tingis Euroopa Liidu vastava direktiivi rakendamine.

Tietokone, 4.10.2005, "Äänestys tekijänoikeuslaista huomenna : mielenosoittajat vaativat tekijänoikeuslakia remonttiin".- http://www.tietokone.fi/uutta/uutinen.asp?news_id=24873

Tietokone, 5.10.2005, "Vain 34 vastusti: tekijänoikeuslaki hyväksyttiin". - http://www.tietokone.fi/uutta/uutinen.asp?news_id=24889&tyyppi=1

Eduskunta, "HE 28/2004". - <http://www.eduskunta.fi/>

Suurbritannia

Mais toimunud Briti parlamendi alamkoja valimistel sai kolmanda järjestikuse võidu valitsev Leiboristlik Partei, kuid nende esindatus eelmise koosseisuga võrreldes vähenes. Vaatlejate hinnangul jäi Tony Blairi partei võimule tugeva majandusseisu tõttu, toetus vähenes Iraagi sõjas osalemise tõttu. Tony Blair on teine Briti peaminister, kes on võitnud kolmed valimised järjest. Varem on sellega hakkama saanud Margaret Thatcher. Leiboristlik Partei sai 356, Konservatiivne Partei 198 ning Liberaaldemokraatlik Partei 62 kohta. Suurbritannia alamkojas on 646 liiget.

BBC News, 8.09.2005, "Blair wins historic third term – majority of 66". - http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/vote_2005/constituencies/default.stm

Šotimaa

26. mail võttis Šotimaa parlament vastu seaduse, mis keelab tütarlaste ümberlõikamise ning sellele kaasaaitamise mitte ainult Šotimaa pinnal, vaid kriminaliseerib Suurbritannia kodanikele ning alalistele elanikele ümberlõikamise ka välismaal. Kuriteo eest on ette nähtud kuni 14 aasta pikkune vanglakaristus, trahv või mõlemad karistused koos. 1985. aastal Inglismaal, Walesis ja Põhja-Iirimaa vastu võetud ning 2003. aastal täiendatud seadus puudutas ainult Suurbritannia kodanikke, Šotimaa laiendas kaitset ka alla 17-aastastele alalistele elanikele. Seadusandliku jurisdiktsiooni ekstraterritoriaalset kasutamist esineb väga harva.

The Scottish Parliament, "Prohibition of female genital mutilation (Scotland) Act 2005". - <http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/acts2005/20050008.htm>

BBC News, 3.05.2005, "Circumcision move secures support". - <http://news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/4509233.stm>

Ukraina

Juulis vallandasid opositsioonisaadikud Ukraina parlamendis mitmel korral kaose, püüdes takistada seaduseelnõude hääletamist. Nende eelnõude abil soovis Viktor Juštšenko reforme

läbi viia. Kui spiiker Volodõmõr Lõtvõn pani hääletusele Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) pääsuks vajaliku seaduse eelnõu, mis avab riigi kindlustussektori välisfirmadele, tungisid kümned Kommunistliku Partei liikmed spiikripulti, rebisid tal mikrofonid eest, viisid minema ta tooli ning püüdsid teda ennast saalist eemaldada. Kõlasid sireenid ja hüüded, tõugeldi ja rabeldi. Kogu selle märuli keskel õnnestus valitsust toetavail parlamendiliikmeil eelnõu heaks kiita. Ukraina valitsus esitas parlamendile 14 Maailma Kaubandusorganisatsiooniga liitumiseks vajalikku seaduseelnõu, Ukraina eesmärk on lõpetada läbirääkimisprotsess 2005. aasta lõpuks ning saavutada ametlik liikmeksvõtt 2005. aasta detsembris Hongkongis toimuval WTO riikide ministrite kohtumisel.

AFP-BNS, 7.07.2005, "Ukraina parlamendis vallandus kaos".

Valgevene

Juunis avaldas Valgevene parlamendi liige Sergei Kostjan veendumust, et on vaja vastu võtta sundsteriliseerimise seadus. Sellist seisukohta väljendas ta parlamendiarutelul seaduseelnõu üle, mis karmistab vanemate vastutust laste kasvatamise eest. Sergei Kostjani sõnul pole humaanne jälgida laste kannatusi, kelle vanemad elavad nii, nagu ei tohiks. Ta väitis, et üks protsent inimestest elab kõlvatult ning sigitab lapsi, kes on valdavalt haiged, seetõttu on iga uus põlvkond eelmisest debiilsem.

Interfax-BNS, 2.06.2005, "Valgevene poliitik nõuab sundsteriliseerimise seadust".

Venemaa

11. mail kiitis Venemaa Föderatsiooninõukogu heaks uue valimisseaduse, mille Venemaa Riigiduum võttis vastu aprilli lõpus. Seadus sätestab, et kõik Riigiduumasse kandideerijad valitakse ainult parteinimekirjade alusel. Politoloogide hinnangul jätab uus valimisseadus võimaluse parlamenti pääseda ainult mõnele suurparteile. Senise korra järgi valiti pooled Vene parlamendi alamkoja 450 liikmest proportsionaalselt parteinimekirjade põhjal ja pool ringkondadest majoritaarse süsteemi abil. 2007. aastast ei saa erakonnad moodustada valimisliite Riigiduum valimistel osalemiseks. Mandaadid jagavad omavahel erakondade nimekirjad, mis koguvad valimistel vähemalt seitse protsenti häältest. Mais allkirjastas seaduse Venemaa president Vladimir Putin.

Postimees, 20.05.2005, "Vene uus valimisseadus eelistab suurparteid". – <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=27816&PSC=1&PT=3&Page=1>

Oktoobris võttis Venemaa Riigiduum 343 poolthäälega vastu president Vladimir Putini algatatud seaduse, mis kaotab maksumaksjate puhul süütuse presumptsiooni. Vastu hääletas 35 parlamendiliiget. Haldusprotseduuride seadus sätestab, et väiksemate võlgade puhul (füüsilisest isikust ettevõtjate puhul kuni 5000 rubla) on maksuametnikel lubatud raha tagasi nõuda sellekohase kohtuotsuseta. Uue seaduse järgi võib näiteks maksude maksmisega hilinevad ettevõtte pangaarvelt trahvi kohtuotsuseta maksuametile üle kanda. Seaduse eesmärk on vähendada kohtute töökoormust.

Rusmarket: business news, 21.10.2005, "State Duma revokes presumption of innocence for taxpayers". - <http://news.rusmarket.com/20051021/79725/>

St. Petersburg Times, 21.10.2005, "Changes to Tax Code get Duma blessing". - <http://www.sptimes.ru/story/15883>

Visionäär Jeremy Rifkin

Jette Arula-Jahe (RiTo 12), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Lõppeval, 2005. aastal leidis Eestis laia kõlapinda majandusteadlane ning visionäär Jeremy Rifkin. 10. juunil Tallinnas toimunud X avatud ühiskonna foorumil "Kus lõpeb Euroopa?" oli Rifkin peaesineja. Washingtonis paikneva *Foundation on Economic Trends* i looja ja president pealkirjastas foorumil esitatud ettekande oma viimase, 2004. aastal ilmunud raamatu sarnaselt – "Euroopa unelm" (*The European dream*). Rifkini visiooni kohaselt sobivad eurooplaste solidaarsusel põhinevad väärtushinnangud ja elukorraldus märksa paremini 21. sajandi väljakutsetega kui individualismil rajanev Ameerika unelm. Rifkini visiooni Ameerika unelma taandumisest ning Euroopa tõusust tutvustavad eesti keeles 2004. aasta 26. oktoobril Eesti Päevalehes ning 2005. aasta 17. jaanuaril Postimehes ja 10. juunil Eesti Päevalehes Mõttes ilmunud artiklid.

1943. aastal USA-s Colorados sündinud Jeremy Rifkin on aastaid nõustanud Euroopa riigijuhte, erakondi ja suurettevõtteid ning olnud mitme keskkonna ja sotsiaalse õigluse kaitseks korraldatud kampaania eestvedaja. Viimati tegutses ta Euroopa Komisjoni endise presidendi Romano Prodi mitteametliku nõunikuna.

Jeremy Rifkin on kirjutanud 18 raamatut, mis põhiliselt räägivad teaduslike ja tehnoloogiliste muutuste mõjust majandusele, tööturule, ühiskonnale ja keskkonnale. Rifkini raamatuid on tõlgitud enam kui 20 keelde ning neid kasutatakse paljudes maailma ülikoolides. Laiema tuntuse tõi talle 1995. aastal avaldatud "Töö lõpp" (*The end of work*; eesti keeles 1998), milles ta ennustas, et üha uued ja keerukamad tarkvaratehnoloogiad juhivad tsivilisatsiooni lähemale peaaegu töölisteta maailmale. Eesti keeles on ilmunud ka Rifkini "Biotehnoloogia sajand" (*The biotech century*). Geneetiliselt muundatud organismide ja geenitehnoloogia tuntuima kriitikuna juhib ta oma raamatus tähelepanu võimalikele ohtudele ja eetilistele küsimustele, mida geenitehnoloogia areng paratamatult kaasa toob. Paljud teadus- ja poliitilised ringkonnad hindavad kõrgelt Jeremy Rifkini oskust mõelda üleilmselt, tõstatada vastuolulisi probleeme ja olla prohvetiks sotsiaalsete ja eetikaküsimuste lahendamisel. Rifkinit on ka palju kritiseeritud, teda on nimetatud "professionaalseks paanikatekitajaks" ja selle müüjaks. Ajakiri Time on kutsunud teda lausa "vihatuimaks meheks teaduses". Kriitikast hoolimata on Rifkin hinnatud kolumnist mitmes mõjukas väljaandes nagu The Guardian, Süddeutsche Zeitung, L'Espresso, El Pais, Information, Knack, Clarin ja Al-Ittihad. Käesoleva aasta septembrikuust võib siia ritta lisada ka Eesti Päevalehe, kus iga kuu ilmub Jeremy Rifkini arvamyslugu.

Kuna Jeremy Rifkini elulugu ühestki mainekast teatmeteosest leida ei õnnestunud, on käesolev ülevaade koostatud ajakirjandusest ning Internetist saadud andmete põhjal.

Jeremy Rifkini teosed Eesti Rahvusraamatukogus:

The hydrogen economy: the creation of the world-wide energy web and the redistribution of power on earth. Cambridge: Polity, 2003. 294 lk.

Biotehnoloogia sajand: kuidas geneetikaäri muudab maailma. Tartu: Fontese Kirjastus, 2000. 336 lk.

The age of access: the new culture of hypercapitalism, where all of life is a paid-for experience. New York: J. P. Tarcher/Putnam, 2000. 312 lk.

Töö lõpp: tehnoloogia, töökohad, sinu tulevik: ülemaailmse tööjõu allakäik ja turujärgse ajastu koidik. Tartu: Fontes, 1998. 368 lk.

Declaration of a heretic. Boston: Routledge & Kegan Paul, 1985. 140 lk.

Algeny. New York: Viking Press, 1983. 299 lk.

Entropy: a new world view. New York: Viking Press, 1980. 305 lk.

Autoritest

Olev Aarma, Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni nõunik-sekretariaadijuhataja

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus*: vene keel ja kirjandus rahvuskoolis, Tallinna Pedagoogikaülikool 1994; rahvusvahelised suhted ja Euroopa integratsioon, Eesti Diplomaatide Kool 1995–97; rahvusvahelised ja Euroopa suhted, *Amsterdam School of International Relations*, Amsterdami Ülikool 1996–97, *Executive Masters Degree in International and European Relations & Management*; magistriõpe, Tallinna Pedagoogikaülikool, MA (politoloogia). *Töö*: Välisministeeriumi poliitikaosakonna atašee 1997, Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni nõunik 1997–2001 ja nõunik-sekretariaadijuhataja 2001–.

Jette Arula-Jahe, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1977 Raplas. *Haridus*: eesti kultuurilugu, ajalugu, Eesti Humanitaarinstituut 2005. *Töö*: Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2002–.

Meelis Atonen, Riigikogu liige

Sündinud 1966 Viljandis. *Haridus*: matemaatika, Tartu Ülikool 1985–88; vene filoloogia, Tallinna Pedagoogikaülikool 1989–92; ühiskonnateooria vabakuulaja, Eesti Humanitaarinstituut 1991–92. *Töö*: AS Dominus ettevõtja 1992; Riigikogu Kantselei, Isamaa fraktsiooni konsultant, Liberaalide fraktsiooni nõunik 1993–94; Eesti Liberaaldemokraatliku Partei poliitiline sekretär 1993–94; kaitseministri nõunik 1994; Valga linnapea 1994–96; Reformierakonna nõunik 1997–98; IX Riigikogu liige 1999–2003; X Riigikogu liige 2003 ja 2004–; majandus- ja kommunikatsiooniminister 2003–2004. *Ühendused*: Eesti Reformierakond; Eesti Energia nõukogu; Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse nõukogu; AS Valga Haigla nõukogu esimees; Põhjamaade Investeeringispanga kontrollikomitee; Üliõpilaskorporatsioon Rotalia.

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.

Anne Jürgenson, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik

Sündinud 1977 Tartus. *Haridus*: majanduspoliitika ja välismajanduse bakalaureus, Tartu Ülikool 1999; magistriõpe 1999–. *Töö*: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettevõtluse talituse peaspetsialist 2001–04; Eesti Päevalehe Ärilehe majandusajakirjanik 2004; Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik 2005–.

Siim Kallas, Euroopa Komisjoni asepresident

Sündinud 1948 Tallinnas. *Haridus*: rahanduse ja krediidi eriala, Tartu Riiklik Ülikool 1972 (*cum laude*), aspirantuur 1972–75. *Töö*: Rahandusministeeriumi spetsialist 1975–79, NSVL Riiklike Hoiukassade Eesti Vabariikliku Peavalitsuse juhataja 1979–86; Rahva Hääle peatoimetaja asetäitja 1986–89; Eesti Ametiühingute Keskliidu esimees 1989–91; Eesti Panga president 1991–95; Eesti Vabariigi välisminister 1995–96; VIII Riigikogu liige 1995–99 (kaitsekomisjon); rahandusminister 1999–2002; peaminister 2002–03; X Riigikogu liige 2003–04 (väliskomisjon); Euroopa Komisjoni asepresident administratiivküsimuste, auditi ja pettusevastase võitluse alal 2004–. *Ühendused*: Eesti Reformierakond, esimees 1994–2004, auesimees.

Tarmo Kalvet, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS innovatsiooniprogrammi juht

Sündinud 1975 Tartus. *Haridus*: avalik haldus ja sotsiaalpoliitika bakalaureus, Tartu Ülikool 1997; MPA 2002 (*cum laude*); doktoriõpe 2002–. Täienduskoolitus: Cambridge'i ülikool 2003, Lissaboni Tehnikaülikool 2004. *Töö*: PHARE avaliku halduse arendamise programmi ekspert 1997–98; Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonna

õppeülesande täitja 1998–; SA Archimedes analüütik 1999–2002; Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS innovatsiooniprogrammi juht 2002–.

Giina Kaskla, *Euroopa Parlamendi raamatukogu infospetsialist*

Sündinud: 1958 Tallinnas. *Haridus*: eesti keel ja kirjandus, Tartu Riiklik Ülikool 1986. *Töö*: Teatri- ja Muusikamuuseumi teadur ja teadusdirektor 1981–94; Rahvusraamatukogu infospetsialist 1994–2004; Euroopa Parlamendi raamatukogu infospetsialist 2005–. *Ühendused*: Rahvusvahelise Õigusraamatukogude Assotsiatsiooni juhatus 2004–.

Rainer Kattel, *Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS vanemanalüütik, Tallinna Tehnikaülikooli professor*

Sündinud 1974 Tartus. *Haridus*: poliitilise filosoofia bakalaureus 1996 (*cum laude*), klassikalise filoloogia magister (*cum laude*) 1998 ja PhD (avalik haldus ja sotsiaalpoliitika) 2001 (*summa cum laude*), Tartu Ülikool; Marburgi ülikool (filosoofia) 1998–2002. *Töö*: Tartu Ülikooli avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika osakonna korraline teadur 1998–2001 ning avaliku halduse osakonna erakorraline vanemteadur 2002; Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS vanemanalüütik 2002–; Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise ja euruuringute õppetooli juhataja, professor 2002– ning humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituudi direktor 2004–.

Signe Kivi, *Eesti Kunstiakadeemia rektor*

Sündinud 1957 Tallinnas. *Haridus*: tekstiilikunstnik, Tallinna Riiklik Kunstiinstituut 1980. *Töö*: ettevõtte Kodu kunstnik 1980–85; Kunstikombinaadi Ars kunstnik 1985–91; Eesti Kunstnike Liidu asepresident 1995–98, president 1998–99; Eesti Kunstiakadeemia õppejõud 1988–, professor 1997–, rektor 2005–; kultuuriminister 1999–2002; Eesti Kongress 1990–92; IX Riigikogu liige 2003, X Riigikogu liige 2003–05. *Ühendused*: Eesti Kunstnike Liit 1987–; Eesti Kunstimuuseumi Ehituse SA nõukogu; Rahvusooper Estonia nõukogu.

Urmas Koidu, *Rahandusministeeriumi kaudsete maksude talituse juhataja*

Sündinud 1975 Tallinnas. *Haridus*: tolli eriala, Sisekaitseakadeemia 1999; haldusjuhtimise magister 2004, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö*: Tolliameti Tallinna Tolliinspektuuri maksude osakonna inspektor 1999; Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakond, tollitalituse peaspetsialist 2000–03, kaudsete maksude talituse juhataja 2003–.

Rein Lang, *justiitsminister*

Sündinud 1957 Tartus. *Haridus*: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1980 (*cum laude*). *Töö*: Moskva Advokaatide Kolleeiumi ENSV esinduse konsultant 1980–86; Tallinna Linnahalli asedirektor 1986–89; klubi Muusik asedirektor 1989–90; AS Laulusillad juhatuse esimees 1990–91; AS Trio LSL juhatuse esimees 1991–97, nõukogu esimees 1997–2001; Tallinna abilinnapea 2001–03; X Riigikogu liige 2003–05; välisminister 2005; justiitsminister 2005–. *Ühendused*: Eesti Reformierakond; Eesti Kaubandus-Tööstuskoja juhatus 1995–2003; Tallinna Rotary Klubi 1991–, president 1991–92.

Reelika Leetmaa, *Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS programmidirektor*

Sündinud 1975 Paides. *Haridus*: majandusteadus, Tartu Ülikool 1997; Odense ülikool 1997–2000, *Master of Science in Economics, European Studies*; Tartu Ülikooli doktoriõpe majandusteaduses 2002–. *Töö*: Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS töö- ja sotsiaalpoliitika programmi direktor 2001–; Sotsiaalministeeriumi peaspetsialist ja nõunik tööturupoliitika valdkonnas 1998–2000. *Ühendused*: *European Employment Observatory* Eesti ekspert; Sotsiaalmajandusnõukogu; *European Association of Labour Economists*.

Jaak Leimann, *Tallinna Tehnikaülikooli professor*

Sündinud 1941 Võrus. *Haridus*: insener-ökonomist, Tallinna Polütehniline Instituut 1964; majanduskandidaat 1972, Tartu Riiklik Ülikool; majandusdoktor 1989, Eesti Teaduste Akadeemia. *Töö*: Mainori teadusdirektor 1979–87; Eesti Majandusjuhtide Instituudi direktor 1987–90; majandusminister 1990–92 ja 1996–99; J. L. Konsultatsiooni OÜ juhatuse esimees 1993–96; Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonna organisatsiooni

ja juhtimise õppetooli juhataja, professor 1999–. *Ühendused*: Eesti Majandusteaduse Selts; Eesti Konsultantide Assotsiatsioon; Tallinna Tehnikaülikooli vilistlaskogu.

Lauri Leppik, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik

Sündinud 1964 Tallinnas. *Haridus*: matemaatika-füüsika eriala, Tallinna Pedagoogiline Instituut 1990 (*cum laude*); Varssavi ülikool 1988–89; sotsiaaltöö magistriõpe Lõuna-Connecticuti ülikoolis 1992–93; sotsiaaltöö magister 2003, Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö*: Tartu Teaduspargi projektijuht 1990–91; Tallinna Pedagoogikaülikooli sotsiaaltöö ja sotsiaalpoliitika lektor 1991–95; Sotsiaalkindlustusameti nõunik 1995–97 ja peadirektori asetäitja 1997–98; Euroopa Ülikooli Robert Schumani Keskuse (Itaalia) teaduslik kaastöötaja 1998; Sotsiaalministeeriumi nõunik 1999–2001; vabakutseline analüütik; Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS kaastöötaja 2001–. *Ühendused*: Euroopa Sotsiaalkindlustuse Instituut; Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee; ESA Sotsiaalstatistika Teadusnõukogu.

Silja Lüksik, Keskkonnaministeeriumi peaspetsialist

Sündinud 1978 Tartus. *Haridus*: põllumajandusraamatupidamise ja rahanduse bakalaureus, Eesti Põllumajandusülikool 2000 (*cum laude*); majandusteaduse magister, Tartu Ülikool 2003 (*cum laude*); doktoriõpe, *National University of Ireland*, Galway, 2003–. *Töö*: Tartu Ülikooli majandusteaduskonna majandusarvestuse õppetooli õppeülesande täitja 2001–03; Keskkonnaministeeriumi keskkonnaökonomika spetsialist 2002–. *Ühendused*: *Environmental and Social Policy Research Unit*, *Environmental and Natural Resources Economics Research Unit*, *National University of Ireland*, Galway.

Raul Narits, Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse professor

Sündinud 1952 Järvamaal Amblas. *Haridus*: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1976, õigusteaduse kandidaat 1987 (Moskva Riiklik Ülikool). Täiendanud end Helsingi ülikoolis ja Kieli maailmamajanduse instituudis. *Töö*: Tartu Ülikooli õppejõud 1981–, dotsent 1988–92, võrdleva õigusteaduse korraline professor 1992–, avaliku õiguse instituudi juhataja 1993–; Münsteri ülikooli külalisprofessor 1996; ajakirja *Juridica* toimetuskolleegiumi liige. *Ühendused*: Rahvusvahelise Õigus- ja Sotsiaalfilosoofia Ühingu Eesti sektsiooni president.

Mart Nutt, Riigikogu liige

Sündinud 1962 Tallinnas. *Haridus*: ajaloolane, etnograaf, 1985, aspirantuur 1985–88, Tartu Riiklik Ülikool; doktoriõpe 2004–, Audentese Ülikool. *Töö*: Eesti Vabaõhumuuseumi teadusdirektor 1988–91; Välisministeeriumi osakonnajuhataja 1991–92; VII, VIII, IX ja X Riigikogu liige 1992–; Jaan Tõnissoni Instituudi teadusdirektor 2003–. *Ühendused*: Isamaaliit; Eesti Reservohvitseride Kogu.

Raivo Palmaru, kultuuriminister

Sündinud 1951 Pärnus. *Haridus*: ajalooteaduskond, Tartu Riiklik Ülikool 1978 (*cum laude*); *magister artium* (politoloogia) 2000, filosoofiadoktor (politoloogia ja riigiteadused) 2001, Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö*: Eesti Televisiooni ühiskonnaelusaadete direktor 1990–93; Rahva Hääle osakonnajuhataja 1993; Eesti Sõnumite erikorrespondent 1994; Sõnumilehe erikorrespondent 1995–97; peaministri nõunik, peaministri büroo juhataja 1997–99; ajakirja *Luup* toimetaja 1999; Akadeemia Nord lektor, politoloogia õppetooli hoidja 2000–01, erakorraline professor, meedia ja reklaami õppetooli juhataja 2001–03, korraline professor, juhtimis- ja kommunikatsiooniteaduskonna dekaan, meedia- ja kommunikatsioonijuhtimise õppetooli juhataja 2003–; kultuuriminister 2005–. *Ühendused*: Eesti Keskerakond.

Olev Raju, Tartu Ülikooli majandusteooria erakorraline professor

Sündinud 1948 Tartus. *Haridus*: rahandus ja krediit, Tartu Riiklik Ülikool 1971 (*cum laude*), majanduskandidaat 1975, majandusdoktor 1991. Täienduskoolitus Yorki ülikoolis 1992. *Töö*: Tartu Ülikool 1971–, dotsent 1980–83 ja 1985–91, majandusteooria korraline professor 1991–95 ja 2003–05, erakorraline professor 1995–2003 ja 2005–; VIII ja IX Riigikogu liige 1995–2003 (rahanduskomisjoni esimees 1995–99); Tartu Linnavolikogu 1989–. *Ühendused*: Eesti Teadlaste Liit, Kristliku Kultuuri Keskus.

Ele Reiljan, Tartu Ülikooli majandusteaduskonna turunduse vanemteadur

Sündinud 1975 Tartus. *Haridus*: majandusteaduse bakalaureus, Tartu Ülikool 1997, majandusteaduse magister 1999 (*cum laude*), PhD (majandus) 2005, Tartu Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikooli majandusteaduskonna teadusprodekaani sekretär 1998–2004, teadur 1999–2005, turunduse õppetooli hoidja, vanemteadur 2005–. *Ühendused*: Eesti Majandusteaduse Selts (juhatas 2002–04).

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.

Urmas Reinsalu, Riigikogu liige

Sündinud 1975 Tallinnas. *Haridus*: jurist, Tartu Ülikool 1997. *Töö*: Justiitsministeeriumi spetsialist 1996–97; Vabariigi Presidendi sisepoliitikanõunik 1997–98; Vabariigi Presidendi Kantselei direktor 1998–2001; Res Publica poliitiline sekretär 2001–02; Sisekaitseakadeemia lektor 2002–; X Riigikogu liige 2003–, põhiseaduskomisjoni esimees. *Ühendused*: Res Publica.

Aili Ribulis, Euroopa poliitika ja avaliku halduse magister

Sündinud 1974 Jõgeval. *Haridus*: saksa keele ja kirjanduse bakalaureus, Tartu Ülikool 1997; Berliini Vaba Ülikooli politoloogia osakond 1998–99; MA (politoloogia) 2000, Tartu Ülikool; Euroopa poliitika ja avaliku halduse eriala magister 2004, Euroopa Kolledž (Brügge, Belgia). *Töö*: Justiitsministeeriumi välissuhete osakonna spetsialist 1998–2000; Euroopa Komisjoni Eesti delegatsiooni poliitikanõunik 2000–03; Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži lektor 2005; Välispoliitika Instituudi projektianalüütik 2005.

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–.

Mare Räis, Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse ühiskonnaõpetuse peaspetsialist

Sündinud 1963 Haapsalus. *Haridus*: ajaloolane, ajaloo- ja ühiskonnaõpetuse õpetaja, Tartu Riiklik Ülikool 1987. *Töö*: Tallinna 21. keskkooli õpetaja a-ni 2000; a-st 2002 õpetaja-metoodik; Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse ühiskonnaõpetuse peaspetsialist 2000–; EKAK-i rakendamise komisjoni kodanikuhariduse ja avaliku teadlikkuse töörühma kaasesimees. *Ühendused*: Sõjaväemuusika Sõprade Selts; Eesti Ajaloõpetajate Selts.

Monika Saarmann, Riigikantselei dokumendihalduse osakonna nõunik

Sündinud 1980 Raplamaal. *Haridus*: raamatukogundus ja bibliograafia, Viljandi Kultuurikolledž 1998–2001; sotsiaalteaduste magister (dokumendihalduse alal) 2005, Tallinna Pedagoogikaülikool; info- ja kommunikatsioonitehnoloogia doktoriõpe, Tallinna Tehnikaülikool 2005–. *Töö*: Rapla Keskraamatukogu raamatukoguhoidja 2001–02; Märjamaa Vallavalitsuse arengu- ja planeeringuosakonna spetsialist 2003–04; Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna konsultant 2004–05; Riigikantselei dokumendihalduse osakonna nõunik 2005–.

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–.

Evelyn Sepp, Riigikogu liige

Sündinud 1972 Tallinnas. *Haridus*: sekretär-referent, Tallinna 2. Kutsekeskkool 1990–91; Õigusinstituut 2000–. *Töö*: Eesti Arhitektide Liidu sekretär-referent 1991–96; Eesti Keskerakonna fraktsioon 1996–2001; IX ja X Riigikogu liige 2001–. *Ühendused*: Eesti Keskerakond; Eesti Naisliit; Eesti Noorjuristide Ühenduse juhatus.

Allan Sikk, Tartu Ülikooli üldpolitolooogia teadur

Sündinud 1975 Tallinnas. *Haridus*: politoloogia ja avalik haldus, Tartu Ülikool 1999, politoloogia magistriõpe 1999–2001, politoloogia doktoriõpe 2001–, Tartu Ülikool. *Töö*: Riigikogu Kantselei konsultant 1995; Tartu Ülikooli üliõpilasesinduse esimees 1996–97 ja politoloogia osakonna laborant 1997; Teede- ja Sideministeeriumi välissuhete osakonna peaspetsialist 1998–99; Tartu Ülikooli politoloogia osakonna assistent 1999–2001, avatud ülikooli lepinguline lektor 2000–2001 ja politoloogia osakonna üldpolitolooogia teadur 2001–.

Aivar Sõerd, rahandusminister

Sündinud 1964 Haapsalus. *Haridus*: majandusteadlane 1990, Tartu Ülikool; Oulu Ülikool 1994–96. *Töö*: AS Eesti Kindlustuse Tartu esinduse direktor 1990–93; Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna juhataja asetäitja 1993–96; Maksuameti peadirektori asetäitja 1996–99 ja peadirektor 1999–2003; AS Vaba Maa juhatuse esimees 2004; rahandusminister 2005–. *Ühendused*: Eestimaa Rahvaliid.

Tarmu Tammerk, ajakirjanik

Sündinud 1961 Tamsalus. *Haridus*: inglise filoloog, Tartu Riiklik Ülikool 1984; ajakirjandusõpingud Euroopa Ajakirjandusinstituudis 1991–92, Ohio osariigi ülikoolis 1996. *Töö*: Perioodika, Homeland, tõlk-korrespondent 1985–90; nädalalehe The Baltic Independent peatoimetaja 1990–96; Riigikogu valimiste rahvusvahelise meediamonitooringu projektijuht 1995; Eesti Ajalehtede Liidu tegevdirektor 1997–2003; uudisteagentuuri Agence France-Presse'i Eesti korrespondent 1999–2003 ja 2004–; Postimehe peatoimetaja 2003–04. *Ühendused*: Eesti Ajalehtede Liidu nõukogu 1997–2003; Pressinõukogu esimees 2005–.

Marti Taru, Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadur

Sündinud 1970 Tartus. *Haridus*: sotsioloogiamagister, Tartu Ülikool 1997; doktoriõpe, Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakond 2004–. *Töö*: Tartu Ülikool 1998–2001; Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadur 2002–.

Anu Toots, Tallinna Ülikooli halduspoliitika dotsent

Sündinud 1959 Võrumaal. *Haridus*: ajaloolane, Leningradi Riiklik Ülikool 1982, PhD 1990; täienduskoolitus: Oslo Ülikool, London School of Economics, New School for Social Research, Baltic School for Social Security. *Töö*: Tallinna Ülikooli õppejõud 1982–, dotsent 1992–. Tallinna Tehnikaülikooli, Eesti Diplomaatide Kooli, Audentese Kõrgema Ærikooli, Eesti Haldusjuhtimise Instituudi külalislektor.

Indrek Treufeldt, Eesti Televisiooni korrespondent Brüsselis

Sündinud 1969 Tallinnas. *Haridus*: elektroonikainsener, Tallinna Tehnikaülikool 1993; kunstide magister ajakirjanduse alal 1996, Tartu Ülikool; Duke'i ülikool 1998; doktoriõpe, Tartu Ülikool 2002–. *Töö*: Tallinna Tehnikaülikooli ajalehe toimetaja 1990–91; Eesti Raadio 1991–94; Vabariigi Presidendi Kantselei pressinõunik 1994–95; Maailmapanga Tallinna esindus 1995–96; Raadio Vaba Euroopa 1996; Eesti Televisioon 1996–2002, korrespondent Brüsselis 2003–. *Ühendused*: Ringhäälingupoliitika Komisjon.

Iti Vanaküla, Tartu Ülikooli politoloogiamagistrant

Sündinud 1982 Valgas. *Haridus*: politoloogia bakalaureus, Tartu Ülikool 2005; magistriõpe 2005–. *Ühendused*: Eesti Naisüliõpilaste Selts.

Iain Watt, *Euroopa Parlamendi raamatukoguteenuste üksuse juhataja*

Sündinud 1957 Šotimaal Fraserburghis. *Haridus*: MA (politoloogia), Edinburghi ülikool 1979 (*cum laude*); MSc (majandus), Londoni Majanduskool 1982; MBA, Avatud Ülikool 2000. *Töö*: raamatukoguhoidja 1980–93, Camden, London; raamatukogude lepingute ja kvaliteedijuht 1993–95, Westminster, London; Arhiiviameti (praegu Ühendkuningriigi Rahvusrhiiv; London) lugejate infoteeninduse juht 1995–2000; Euroopa Parlamendi raamatukogu teenindusjuht 2000–; Euroopa Parlamendi raamatukoguteenuste üksuse juhataja 2004–.

Taavi Veskimägi, *Riigikogu aseesimees*

Sündinud 1974 Raplamaal. *Haridus*: ehitus, Tallinna Tehnikaülikool 1993–95; haldusjuhtimine, Tallinna Pedagoogikaülikool 1998; MA 2000, Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö*: Rahandusministeeriumi riigihalduse osakonna juhataja ja nõunik 1996–2001; AS Eesti Merelaevanduse peadirektori nõunik-konsultant 1997; avaliku halduse lektor 1998–2003; Res Publica laekur 2001–02; rahandusminister 2003–05; X Riigikogu 2003 ja 2005–. *Ühendused*: Res Publica.

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–.

Andres Võrk, *Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik, Tartu Ülikooli teadur ja doktorant*

Sündinud 1974 Vigalas. *Haridus*: majandusteaduse bakalaureus, Tartu Ülikool 1998; majandusteaduse magister 2000, Tartu Ülikool; doktoriõpe majandusteaduses 2000–, Tartu Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikooli teadur ja õppeülesande täitja 2000–; Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik 2001–. *Ühendused*: ESA Sotsiaalstatistika Teadusnõukogu.

Kunstnikest

Pille Kivihall, *nahakunstnik*

Sündinud 1964 Tallinnas. *Haridus*: nahkehistöö, Eesti Riiklik Kunstiinstituut 1988. *Töö*: vabakutseline kunstnik 1988–92; Kunstikombinaadi Ars (hiljem Ars Ehisnahk) kunstiline juht 1992–97; Katariina Gildi, sealhulgas Katariina Gildi nahakoja asutaja 1995; firma Eesti Nahkehistöö konsultant 1997–98. *Ühendused*: Eesti Nahakunstnike Liit, juhatuses 1999–2005, esinaine 2002–; Eesti Kunstnike Liit. Kujundanud näitusi, korraldanud näituseprojekte, seminare ja Eesti Nahakunstnike Liidu erialast täienduskoolitust, kirjutanud erialaartikleid, pidanud avalikke loenguid, juhendanud õpikodasid. Esinenud näitustel aastast 1984: 1986 Rakvere Linnamuuseum, 1996 Adamson-Ericu muuseum, 1997 Katariina Gildi kunstnike näitused Taanis, 2002 isikunäitus Suure-Jaanis ja Eesti Rahvusraamatukogu köitenäitus (edasi Taanis, Lätis ja Leedus), 2003 Tallinna Kunstihoone galerii ja animatsioon koos Jaapani animaatori Maya Yoneshoga, 2004 Adamson-Ericu muuseum, 2004/2005 Eesti rahvusraamatukogu V korruse galerii, 2005 Hannover, Estonia Haus.

Tiina Piisang, *nahakunstnik*

Sündinud 1957 Tallinnas. *Haridus*: joonistamise, joonestamise ja tööõpetuse eriala, E. Vilde nim. Tallinna Pedagoogiline Instituut 1976–79; nahkehistöö, Eesti Riiklik Kunstiinstituut 1984; täienduskursused köite, kuldamistehnikate, paberivalmistamise ja klaasi erialal Eestis, Soomes ja Inglismaal. *Töö*: Kommunaari jalatsidisainer 1984–88; Kunstikombinaadi Ars nahkehistööateljee vanemkunstnik 1988–92; Soome kunsti- ja ametikoolides nahakunsti ja köitekursuste õpetaja 1993–2005; Kunstiakadeemia tarbekunsti kolledži nahkehistöökursuste nahatöö ja kompositsiooni õpetaja 2001–02; Tallinna Kopli Ametikooli käsitöö eriala kutseõpetaja 2004–. *Ühendused*: Eesti Kunstnike Liit; Eesti Nahakunstnike Liit; *Jakob Granström Seura* (Soome raamatuköitjate liit). Esinenud näitustel aastast 1984; isikunäitus 1991 Tallinnas, 1994 ja 1995 Soomes, 1997 Pärnus, 1999 Taanis. *Auhinnad*: Tallinnas rahvusvahelisel köitenäitusel 1990, 1995 ja 2000; 2001 Eesti

kultuuriministeeriumi auhind; 2001 rahvusvahelisel köitenäitusel Vilniuses III koht; 2002 II rahvusvahelisel köitenäitusel Itaalias meistriklasi auhind; 2003 rahvusvahelisele köitekonkursil Inglismaal žürii preemia; 2005 rahvusvahelisel köitekonkursil Inglismaal peapreemia rahvusvahelises klassis.

Maarja Undusk, nahakunstnik

Sündinud 1959 Tallinnas. *Haridus*: nahkehistöö, Eesti Riiklik Kunstiinstituut 1984; täiendanud end Tartu Ülikoolis humanitaarteaduste vallas; doktoriõpe 2005–, Eesti Kunstiakadeemia. *Töö*: peamiselt vabakutseline kunstnik; Vanalinna Hariduskollegiumi kunstiõpetaja. *Ühendused*: Nahakunstnike Liit (olnud esinaine, praegu juhatuses; Kunstnike Liidu volikogu; Kunstihoone nõukogu; Tartu Kõrgema Kunstikooli nõukogu. Teinud peamiselt köiteid, suureformaadilisi käsiõmblustehnikas nahast maale, dekoratiivseid patju, külalisraamatuid. Viljelnud joonistust, raamatuillustratsiooni ja paberitehnikaid (papjeemašee, paberivool, taimepaberi valmistamine). Tegelnud täiskasvanute ja laste kunstikoolitusega. Esinenud aastast 1981 kunstinäitustel Eestis jm, sealhulgas seitse isikunäitust, viimane, „Rohuvärsid“, Riigikogu näitusesaalis 2005.