

www.riigikogu.ee/rva/toimetised

Riigikogu Toimetised



RiTo 15 / 2007

Sisukord

<i>Peatoimetaja veerg</i>	
<i>Helle Ruusing</i> – Kevad tuli teisiti.	5
<i>I. Essee</i>	
<i>Märt Rask</i> – Tänu põhiseadusele	11
<i>II. Poliitiline foorum</i>	
KÜBERJULGEOLEK	
<i>Ene Ergma</i> – Küberjulgeolekule teed rajades	27
RIIGIKOGU VALIMINE	
<i>RiTo vestlusring</i> – Tulemuse määrab valimistevaheline töö	30
<i>Rein Toomla</i> – Riigikogu valimised – võrdluses maailma ja lähinaabritega	40
INNOVATSIOONIPOLIITIKA	
<i>Juhan Parts</i> – Edu tagab majanduskeskkonna arendamine	47
<i>Erik Terk</i> – Eesti Arengufond – teel järgmisesse majandusse	49
<i>III. Põhiseaduslikud institutsioonid</i>	
ÜHINENUD RAHVASTE ORGANISATSIOON	
<i>Tiina Intelmann</i> – ÜRO – tõeliselt üleilmne foorum	57
<i>Mart Nutt</i> – Darfur – humanitaarkatastroof, mille nimel?	61
<i>IV. Uuringud ja arvamused</i>	
INNOVATSIOON	
<i>Raivo Linnas</i> – Innovatsioonipoliitika kavandamisest Eestis	65
MAKSUBAAS	
<i>Mikk Lõhmus, Urmas Koidu</i> – Tulumaks Eesti kohaliku omavalitsuse tuluaallikana: praktilisi probleeme	73
SOTSIAALPOLIITIKA	
<i>Lauri Leppik</i> – Riiklikud eripensionid – oht sotsiaalsele õiglusele või ametnike motivaator	86
<i>Andres Siplane</i> – Hoolekandesüsteem lahendab probleeme poolikult.	94
<i>Andres Võrk, Alari Paulus</i> – Peredele suunatud rahaliste toetuste mõju vaesuse leevendamisele Eestis	98
RIIGIKAITSE	
<i>Juhan Kivirähk</i> – Riigikaitse poliitiline debatt ja avalik arvamus Eestis	106
RIIGIKOGU	
<i>Erkki Tori</i> – Teerullitaktika kasutamisest riigieelarve arutamisel aastail 1998–2005	114
AVALIK HALDUS	
<i>Aive Pevkur</i> – Avaliku teenistuse eetikast Eestis	125
<i>Anneli Sihver</i> – Halduskoormuse hindamine – samm kvaliteetse õigusloome poole	131
RAHVASTIKUPOLIITIKA	
<i>Kalev Katus</i> – Mida teha järjepideva rahvastikuarengu nimel.	135

V. Kodanikuühiskond ja riigivõim

KODANIKUÜHISKOND JA RIIK

Krista Hinno, Tanel Vallimäe – Avaliku võimu ja kodanikualgatuse partnerlus:

koostööd mõjutavad tegurid 151

Olav Aarna – Kodanikuühiskond ja jätkusuutlik Eesti 159

VI. Parlamendi ajalugu ja rahvusvaheline suhtlus

VÄLISILM

Iivi Zájedová – Harta 77 ja Läänemere Liit – kaks ilmekat näidet

“vastupanust Tšehhi moodi”. 167

ÕIGUSLOOME AJALUGU

Uno Mereste – “Pärnoja parandus” krooni stabiilsust ohustamas 172

VII. Kirjandus ja andmebaasid

Õnne Mets – Valikuvõimalusi Eesti Euroopa Liidu teabevahetuspoliitika

ajakohastamiseks. 183

Siret Linde – Eesti Teadusinfosüsteem – teadlase abivahend ja avalikkuse teavitaja 189

Meeli Sõlg – Parlamentaarsed uudised 192

Piret Viljamaa – Michael Burawoy ja avalik sotsioloogia. 200

VIII. Autoritest 205

IX. Contents in English. 213

X. Summaries in English 215

XI. Nimeregister 233

RiTo 15 kunstigalerii

Marko Mäetamm – Surm kämpingus (2002, digitaaltrükk vinüülkangal, 380 x 510 cm). . . . 9

Marko Mäetamm – Tasuta neer (2002, digitaaltrükk vinüülkangal, 190 x 240 cm) 25

Marko Mäetamm – Objekt “Liivakast” (2006, 150 x 150 x 230 cm) 55

Marko Mäetamm – Objekt “Karu” (2006, 200 x 80 x 120 cm) 63

Marko Mäetamm – Murettekitav vaade. Põrand (2006, foto, 72 x 93 cm) 149

Marko Mäetamm – Pesu (2006, joonistus, 71 x 96 cm) 165

Marko Mäetamm – Installatsioon “Mis juhtus rannas” (2006, joonistus, tekst, 71 x 96 cm). 181

Marko Mäetamm – Kodune olukord (2006, joonistus, 75 x 55 cm) 203

Marko Mäetamm – Situatsioon mänguväljakul (2006, joonistus, 37 x 56 cm). 211

Marko Mäetamm – Verine maja 1, sarjast „Verised majad“ (2004, õlimaal lõuendil, 100 x 150 cm). 231

Peatoimetaja veerg. Kevad tuli teisiti

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

Eestile on kevad 2007 olnud erakordne. Esimest korda viimase viieteistkümne aasta jooksul saime tunda, et meil võib olla tõsisid sise- ja välispoliitilisi probleeme. Oleme viimastel aastatel nautinud kiire majandusedu vilju, meie elatustase on tunduvalt kasvanud, oleme olnud alati juurutama uusi tehnoloogiaid. Väike, aga edukas ning stabiilne riik Euroopa äärealal – selline oli meie kuvand ja sellises riigis uskusime end elavat. Need, kes viimastel aastatel viitasid võimalusele, et edasiminekuks on vaja, et oleme silmitsi tõsiste sotsiaalsete probleemidega ja vajaksime arutelu, kuidas edasi minna, jäeti vajaliku tähelepanuta. Poliitikud on aina väitnud, et meie edu on püsiv ning kui mingi tagasilööku peaks tulema, on kukkumine sujuv. Üha enam hakkas meile nii riigi kui ka üksikisiku tasemel tunduma, et raha pole probleem, küsimus on, kuidas seda jagada või kuidas paigutada.

Seda, et Eesti majandusedu hoovad on oma kiiruse kaotanud, konkurentsivõime väheneb, kvalifitseeritud tööjõud lahkub Eestist, kulutused tööjõule kasvavad ning meil pole endiselt Euroopa ühisraha, oleme jäärpäiselt eiranud. Uskusime end elavat turvalises ja sõbralikus riigis. Olime unustanud, et meie kõrval elab arvestatav hulk muukeelseid ja paljudes küsimustes ka muumeelseid kaaskodanikke. Kodanikke, kelle häält meie poliitikud valimistel meelsasti püüavad, aga kelle häält ei ole tegelikult keegi kuulnud. Pärast aprillisündmusi räägitakse integratsioonipoliitika läbikukkumisest ja nõutakse kiireid lahendusi. Nagu oleks võimalik lahendada paari kuu või aastaga seda, mida pole suudetud viieteistkümne aastaga. Valitsus omakorda väidab, et neil polegi kellegagi läbi rääkida, keegi ei esindavat vene kogukonda. Loomulikult tuleks analüüsida, kas ja kuidas oleme integratsioonipoliitikat teinud ning miks selle elluviimisele paigutatud miljonid riigi ja välisraha pole tulemusi andnud. Samas peaksime esimese asjana eesti ühiskonna sees läbi rääkima, milliseks lõimumiseks me ise üldse valmis oleme. See on küsimus, milles pronksmehe ümberpaigutamisest siirast rõõmu tundnud rahvuslastele saab osaks suur pettumus. Me ei saa muukeelseid Eestist välja saata, me ei saa neist eestlasi kasvatada ja ma isegi kahtlen, kas suudame neid veenda, et ajalugu oli selline, nagu ta meile on. Meil tuleb kardetavasti teha palju suuremaid järeleandmisi, kui rahvuslikult meelestatud osa Eestist kunagi sooviks. Kõike seda arvestades tahaks küll kiiresti näha võimaloleva valitsuse kava lõimumispoliitika eesmärkide ja lahenduste üle debateerimiseks. Seni puudunud järjepidevus rahvastikuministrite haldusalas peaks asenduma valitsuste vahetuse üleelava pikaajalise tegevuskavaga. Muidu on nii, et mõni valitsusliige räägib kiirest üleminekust ühesugusele eestikeelsele koolisüsteemile, teine on valmis vene keele kasutamist oluliselt laiendama. On täiesti kindel, et suur osa muukeelsest kogukonnast jääb Eestisse elama ja on valmis riigile lojaalne olema, kui riik ennast ja oma nõudmisi selgelt väljendab.

Venemaa tuletas oma olemasolu meile meelde, suur osa eestlastest oli ta vist sootuks ära unustanud. Välispoliitiline kriis, mille pronksmehe teisaldamine esile kutsus ja mis Venemaa räige käitumise tõttu esialgu meie kasuks pöördus, on pikemas perspektiivis meie diplomaatidele lõputu tööpõld. Usalduskrediit, mille me Euroopas ja maailmas välja võtsime,

kaitses meid küll konkreetses olukorras, kuid tegi meist probleemidega riigi. Meie kuvand sai rikutud.

Aprillisündmused näitasid muu hulgas, kui vähe on meis sallivust. Valitsuse otsusesse pronkssõduri küsimuses kriitiliselt suhtunud aramusavaldajad tembeldati rumalateks intellektuaalideks või isegi riigivastasteks. Ühel hetkel tundus, et õigus teisiti või erinevalt mõelda ja öelda on Eesti riigis ära keelatud. See on nähtus, mille vastu tuleb igal juhul astuda, sest õigus oma arvamusele kuulub demokraatia põhiolemusse. Mul on väga kahju, et kriitilistel hetkedel eelistas suur osa poliitikuist vaikida, sest mõnes tunduvalt kriitilisemas olukorras võivad vaikimist eelistavad poliitikud iseseisvusele saatuslikuks saada.

Sel sügisel möödub viisteist aastat Eesti Vabariigi neljanda põhiseaduse vastuvõtmisest. See on põhiseadus, millega Eestist sai parlamentaarne vabariik. Kui põhiseaduse loojad olid pigem mures parlamendi kätte kontsentreerunud võimu pärast, siis tegelik elu on viieteistkümne aastaga osutunud teistsuguseks – ja palju halvemaks. Parlamendist on saanud täitev võimu otsuste vormistaja, asjaolu, millele esialgu arglikult viidati, aga nüüd juba täie enesestmõistetavusega osutatakse. Peab küsima, kas parlamendil on üldse tahtmist astuda nendesse kingadesse, mille põhiseadus talle annab, ja hakata täitma edukalt kõiki talle antud funktsioone. Eeldused selleks peaks valitud XI Riigikogul olema, kahel kolmandikul valitud rahvaesindajaist on parlamenditöö ja poliitika kogemus olemas, parlament koosneb professionaalsetest poliitikutest.

Riigikohtu esimees ja üks põhiseaduse loojaid Märt Rask kirjutab oma essees: “Põhiseaduse vaim ei mahu põhiseaduse normidesse, teksti ega sõnadesse. See on hoopis laiem arusaam ideedest ja väärtustest, mis suunavad ja juhivad ühiselu korraldust, kujundavad moraali ja poliitikat tavadest, traditsioonidest ja tervest mõistusest lähtudes. Põhiseadus on vaimule üksnes tekstiline tugi. Eesti eripära seisnes selles, et tuli luua ka uus vaim, sest radikaalne õigusväärtuste ümberhindamine ei saanud toetuda lähimineviku tavadele ega traditsioonidele. Põhiseaduse vaimu pole võimalik defineerida, küll aga on seda võimalik tajuda läbi õigluse mõõdupuu, seades riigi ees esikohale inimese. Põhiseaduse vaim sisaldub konstitutsionalismis kui mõttesuunas, mis on oma põhiolemuselt suunatud riigivõimu piiramisele avaliku rahu ja üldise hüvangu huvides.”

Üks on kindel – põhiseadus on rahvast hästi teeninud.

Lähiaastatel tuleb Eestil lahendada hulk majanduslikke ja sotsiaalseid probleeme. Mida varem me seda endale teadvustame, seda edukamad oleme. Me ei saa nõuda, et poliitikud oleksid kõigis küsimustes juba ette targad, poliitikud vajavad otsuste tegemiseks palju rohkem teadlaste abi, kui seda seni on pakutud. Siin ei piisa aramusavaldustest, tarvis on tõsiseltvõetavaid uuringuid. Teadusasutused, ülikoolid, mõttekojad peaksid ka ise olema rohkem valmis esitama usaldusväärsetel uuringutel põhinevaid soovitusi. Vastasel korral jäävadki poliitikute autoriteediks uuringufirmade küsitlustulemused, mis on aluseks pigem populistlike kui jätkusuutlike otsuste langetamisele. Usaldusväärsed uuringud välistaksid ka võimaluse ühiskonnateadlaste soovitustesse üleolevalt suhtuda või neid ignoreerida.

Riigikogu Toimetiste eesmärk on alati olnud edendada dialoogi teadlaste ja riigitegelaste vahel. Edaspidi pakume uuringute ja arvamuste rubriigis võimalust avaldada ka eelretsenseeritud teadusartikleid, mis käsitlevad nüüdisühiskonna, riigivalitsemise ja poliitika huvipakkuvaid probleeme. Samuti on oodatud autorite välismaistes teadusajakirjades avaldatud artiklite eestindused.

Seekordsest numbrist leiab lugeja lisaks Märt Raski esseele „Tänu põhiseadusele” poliitikute ja poliitikavaatlejate Riigikogu valimise teemalise vestlusringi, artiklid innovatsiooni kohta. Käsitlemist leiavad eripensionide, peretoetuste ja hoolekandesüsteemi probleemid sotsiaalvaldkonnast ning avaliku ja kodanikualgatuse partnerlus.

Kevad on tulnud teistmoodi. On arvatud, et pärast aprillisündmusi on kõik palju selgem. Mulle näib, et vastupidi – meile sai selgeks, et midagi pole päris selge. Peame peeglisse vaatama ja nentima, et meil on palju küsimusi, aga pole vastuseid. Need tuleb aga leida.

Vist peab pronksmeest tänama, et ta meid eneseimetluse unest äratas.

Tänu põhiseadusele

Märt Rask (RiTo 8), Riigikohtu esimees

"Riik ja üksikisik. Üksikisik on nõrk, meie unistus oli kunagi teha oma riik. Et riigi kaudu oma jõud ühendada. Aga kohe tekkis küsimus: kas riik kui selline ei suru maha üksikisikut, vaba inimest? Pidev tasakaalu otsimine, et oleks jõuline riik kui ühislooming, ja oleks vaba isik – ja ta isikuvabadus oleks ka garanteeritud."

Hando Runnel. Aasta murelikud palgejooned. – Postimees, 22. detsember 2003.

Motoks valitud kirjaniku mõttekäik võtab lihtsas keeles kokku igikestva kaalumise üksikisiku ja riigi vahekorra. See on pidev tasakaalu otsimine isikuvabaduse ja selle tagamiseks ellu kutsutud riigi vahel. Riik on sündinud ja arenenud ühiskonna kui inimeste kooseluvormi rüpes ning on ühiskonnaga võrreldes üsna uus nähtus. Eesti omariiklus kui rahva kõrgeim iseolemise vorm veelgi uuem. Enamiku oma ajaloost on eestlased hakkama saanud ilma riigi ja põhiseaduseta ning mitte alati pole riik seisnud isikuvabaduste kaitsel.

Et taas leida ja säilitada tasakaal üksikisiku ja riigi vahel, võttis Eesti rahvas 1992. aasta 28. juuni rahvahääletusel vastu põhiseaduse. Põhiseaduse vastuvõtmisega realiseeris rahvas oma suveräänsed õigused enesekorraldusele ja seadis ühtlasi piirid sellele, kuidas rahvas kui riigiõiguslik subjekt oma kõrgeimat riigivõimu ühiskonnas teostab. Tundub enesestmõistetav, et Eesti riikliku korralduse vundamendiks on tees sellest, et rahval, mitte jumalal või tema maapealsel esindajal, on piiramata volitused igasuguste otsustuste tegemiseks ja ainult rahvas saab kedagi volitada enda eest otsustama, piirates samal ajal oma suveräänsed otsustusõigused.

Soovides käesolevas kirjatöös pilku heita praeguse põhiseaduse toimele ja mõningatele teenetele, ei saa rahvavõimu instituudist vaikides mööda minna, sest selles peitub nii meie riikluse alge kui ka õiguslik järjepidevus, mis olid kehtiva põhiseaduse vastuvõtmise aluseks.

Viisteist aastat kehtinud põhiseadus on meie peatselt üheksakümne aasta juubelit tähistava omariikluse neljas alusdokument. Kõik põhiseadused on järjekindlalt lähtunud rahvasuveräänsuse põhimõttest, kuid selle mõiste põhiseaduslik sisu on aegade jooksul muutunud. Eesti kuulub nende väheste riikide hulka, kes juba 1920. aasta põhiseaduses pühendas rahvale iseseisva peatüki, mis andis rahvasuveräänsusele kindla õigusliku sisu, jätmata seda pelgalt õiguspoliitiliseks deklaratsiooniks. Rahvas realiseeris oma võimu rahvahääletuse, rahvaalgatuse ja Riigikogu valimiste kaudu. Rahval oli vajaduse korral, rahvaalgatuse kaudu, võimalus tegutseda seadusandjana ja ainuõigus rahvahääletuse otsusel muuta põhiseadust. Viiside poolest nii ulatuslikku rahvavõimu teostamist hilisematest põhiseadustest ei leia.

Ka 1933. ja 1938. aasta põhiseaduses oli rahvale kui riigivõimu teostajale pühendatud omaette peatükk, kuid juba 1938. aasta põhiseaduses loobuti rahvaalgatusest ning 1992. aasta põhiseadusega on jäetud rahvale oma kõrgeima riigivõimu teostamiseks kaks otsese demokraatia vormi – Riigikogu valimised ja rahvahääletus.

Parlamentaarne riigikord

Rahvasuveräänsust tuleb vaadelda kahest aspektist – rahvas kui riigivõimu kandja ja rahvas kui riigivõimu teostaja. Tuleb vahet teha, kas kogu võim lähtub rahvast või riigivõim on rahva käes. Selle üle, et võim lähtub rahvast, pole vaieldud. Küll aga on poliitiliste deklaratsioonidena, mis pole õigusliku regulatsioonini jõudnud, tõstatatud küsimusi sellest, kuidas rahvas oma võimu teostab. Rahvavõimu vahetu toimimise viimine miinimumini 1992. aastal ja ühtlasi tee avamine ulatuslikule esindusdemokraatiale oli selle aja tegelikke tingimusi arvestav õiguspoliitiline otsustus. Põhiseadus pidi kinnistama iseseisvuse taastamise ja reformima ulatuslikult ühiskonda, olema aluseks omariikliku õigussüsteemi ning riigiorganite ja institutsioonide loomisele.

Esindusdemokraatia on üks kaalukamaid võtmesõnu meie ühiselu lahtimõtestamisel. Parlamentaarne riigikord on esindusdemokraatia väljendus. Ühiskondliku tööjaotuse ja avaliku otsustusprotsessi efektiivsuse nõue muudavad esindusdemokraatia kiiresti muutavas ühiskonnas vältimatuks. Rahvas valib otse Riigikogu, kelle ülesanne on legitimeerida kogu riigivõimu teostamine, mis väljendub volituste andmises nii valitsusele kui ka teistele põhiseaduslikele institutsioonidele ja nende tegevuse parlamentaarses kontrollis. Riigikogu on ainus riigiorgan, kel on otsene rahva mandaat. Nende nüüdseks juurdunud põhimõtete juurde on kohane meenutada mõningaid õigusteoreetilisi vaidlusi parlamentarismi üle, mis puhkesid pärast põhiseaduse eelnõu avalikustamist. Vaidluse põhisisu ei olnud enam see, kas presidentaalne või parlamentaarne riigikord, sest Põhiseaduse Assamblee oli selle juba otsustanud, vaid see, millise võimu omandab Riigikogu. Põhilist ohtu nähti selles, et võim kontsentreerub ulatuslikult Riigikogu kätte. Riigikogu muutub seadusandjana kõikvõimsaks, seadus tema tööriistaks ja kõik organid peale parlamendi enese on talle ainult teostamisvahendid. See oli hoiatus seadusriigist, kus seadusandja ise suhtub põhiseadusesse kui kodukorda. Tõdeti, et diktaatorite ainus taimelava ei ole presidendi institutsioon, vajalikud tingimused seadusandja kui kollegiaalse despootia kujunemiseks loob ka põhiseaduse eelnõu.

Nüüd, viisteist aastat hiljem, on mõistlik vaagida, mille eest saab põhiseadust tänada, milliseks on kujunenud meie riiklus, õiguskord ja üksikisiku vabadused.

Põhiseaduse vaimule vastav õigussüsteem

Püüdes väga tinglikult markeerida põhiseaduse ajas muutuvat rolli õigussüsteemi kujundamisel, tuleb esimesena märkida põhiseadust kui õigusreformide alusakti. Kuigi esimesed nn eelpõhiseaduslikud aktid ja seadused võeti vastu enne põhiseaduse kehtimahakkamist ja Riigikogu võttis ühe esimese aktina 1992. aastal vastu otsuse õigusloome järjepidevusest, mis pidi taastama õigusloome järjepidevuse okupatsioonieelse Eesti Vabariigiga, tuleb tõdeda, et õigusloomet alustati praktiliselt tühjtalt kohalt ja restitutsiooniideoloogiat rõhutaval otsusel ei olnud õigusloomele olulist mõju.

Ühelt poolt oli enesestmõistetav, et elementaarse õiguskorra tagamiseks pidid edasi kehtima Eesti NSV aegsed seadused, kuni need asendatakse omariiklike aktidega. Teiselt poolt oli suuremate vaidlustetagi selge, et euroopalik õiguspõhine oli Teise maailmasõja järgsete

aastatega, kui Eesti oli sellest mõttearengust kõrvale jäänud, tunduvalt muutunud. Riigikeskne mõttelaad, mis iseloomustas ka Eesti varasemaid põhiseadusi, oli asendunud orientatsiooniga inimesele ja tema põhiõigustele. Oli toimunud kontseptuaalne pööre, mis ei võimaldanud sõjaeelseid seadusi kriitikavabalt taaskehtestada. Kui 1930. aastate õigusmõtlemise kohaselt sai inimene oma õigused ja vabadused riigilt, siis nüüdisaegse põhiseaduse vaimu järgi on igal inimesel olemas põhiõigused ja vabadused ning riik saab neid ainult põhiseaduse alusel seadustega piirata. Just seetõttu muutus põhiseaduse rakendamise seaduses antud universaalne tõlgendusprintsip, mille kohaselt õigusaktid kehtisid pärast põhiseaduse jõustumist niivõrd, kuivõrd nad ei olnud vastuolus põhiseadusega, samuti seni, kuni need kas tühistati või viidi põhiseadusega vastavusse, üheks tähtsamaks õigusloomeliseks märksõnaks. Põhiseaduse rakendamise seadus andis käsu luua uus, põhiseaduse vaimule vastav omariiklik õigussüsteem.

Põhiseaduse vaim ei mahu põhiseaduse normidesse, teksti ega sõnadesse. See on hoopis laiem arusaam ideedest ja väärtustest, mis suunavad ja juhivad ühiselu korraldust, kujundavad moraali ja poliitikat tavadest, traditsioonidest ja tervest mõistusest lähtudes. Põhiseadus on vaimule üksnes tekstiline tugi. Eesti eripära seisnes selles, et tuli luua ka uus vaim, sest radikaalne õigusväärtuste ümberhindamine ei saanud toetuda lähimineviku tavadele ega traditsioonidele. Põhiseaduse vaimu pole võimalik defineerida, küll aga on seda võimalik tajuda läbi õigluse mõõdupuu, seades riigi ees esikohale inimese. Põhiseaduse vaim sisaldub konstitutsionalismis kui mõttesuunas, mis on oma põhiolemuselt suunatud riigivõimu piiramisele avaliku rahu ja üldise hüvangu huvides.

Põhiseaduses on sadakond viidet selle kohta, millised eluvaldkonnad tuleb reguleerida seadusega ja mille otsustamist ei saa Riigikogu kellelegi teisele anda. Õigussüsteemi loomine ei tähenda põhiseaduse mõttes mitte saja seaduse vastuvõtmist, vaid põhiseadusega kooskõlas oleva terviksisüsteemi loomist, mis oleks rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele ning mis peab tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade. Põhiseaduse preambulis sõnastatud riigi põhieesmärk oli ja jääb ülimaks õigusloomekäsuks.

Põhiseaduse säte kui fundamentaalne õigusnorm

Põhiseaduse rakendumise üheks olulisemaks teeneks tuleb pidada seda, et põhiseadus hakkas toimima õigusaktina. Aastakümneid oli kõikvõimalikke konstitutsioone peetud poliitiliste deklaratsioonide kogumiteks, programmilisteks dokumentideks, millel puudus side reaalse elu ja rakendatava õigusega. Pool sajandit kestnud konstitutsiooniõpetused olid rahva, sealhulgas ka juristid, ette valmistanud selleks, et põhiseadusel puudub regulatiivne toime ja kõigesse sellesse, mis seal kirjas, ei maksa ülemäära õiguslikult suhtuda. Vaidlused selle üle, kas otse põhiseaduse sätte teetudes saab oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda, oli põhiseaduse regulatiivsust tähistav aja märk, mis nüüdseks on taandunud. Kas vaidluse vaibumine on märk sellest, et põhiseaduse sätet peetakse tõesti kõrgeimaks õigusnormiks, või sellest, et kõigis eluvaldkondades toimivad põhiseaduse sätteid täpsustavad seadused ning põhiseadus ise tuleb meelde alles siis, kui hakatakse kahtlema konkreetse regulatsiooni põhiseaduspärasuses, ei oma praktilist tähendust, sest nii ühel kui

teisel juhul tunnustatakse põhiseaduse regulatiivset toimet ja selle fundamentaalset rolli õigussüsteemis.

Tsivilisatsioon on tuhandete aastate jooksul loonud erinevaid õigussüsteeme, mis kõik on tuginenud teatud kultuurilisele alusele. Praegune Eesti õigussüsteem ei ole tekitatud nii-öelda iseenese tarkusest, aga ka mitte täielikult mõne riigi seadusi kopeerides. Eeskujuks on olnud mitmete riikide õigussüsteemidest laenatud ideed, põhimõtted ja ka konkreetsed regulatsioonid.

Eesti kuulub oma kultuurilise, religioosse, miks mitte ka majanduslik-administratiivse tausta tõttu Mandri-Euroopa õigussüsteemi. Läbi aegade on meie õigusmõtet mõjutanud eelkõige saksa, vene ja skandinaavia õiguskorrad, mitte anglo-ameerika üldõiguse süsteem. Samal ajal tuleb ühelt poolt tõdeda, et erinevad õigussüsteemid ei ole nii-öelda puhtad vastastikustest mõjudest, ja teiselt poolt seda, et globaliseeruv maailmas muutuvad kunagised õigussüsteemide piirid üha ähmasemaks.

Muutunud maailmas ei saanud õigusloome eelmainitud restitutsiooniideoloogiale vaatamata hakata lähtuma 1930. aastail valdava õigusõpetusena toiminud positivismist, mis oli ennast Teise maailmasõja jubeduste tõttu kompromiteerinud. Õiguspositivismi omalaadne ilming oli sotsialistliku seaduslikkuse doktriin, mis ülistas normi tähtsust ja ei jätnud ruumi selle väärtustes kahtlemiseks. Neid norme tuli rakendada põhimõttel kas kõik või mitte midagi, sest regulatsioonide põhimõtted ei tuginenud mitte õigushüvedele ja printsiipidele, vaid ideoloogilistele dogmadele, mille teenistusse oli õigus rakendatud. Võim samastus õigusega.

Põhiseadus lõi uue aluse avalikule õigusele

Kuigi erinevate õigusteooriate põhiline uurimisobjekt on küsimus sellest, kuidas õigusesse suhtuda, kuidas seda mõista ja tõlgendada ning rakendada, peaks iga õigusnormi rakendamise järelkaja, normi toime, ulatuma uue normi loomeprotsessi. Põhiseadus lõi uue aluse eelkõige avalikule õigusele, mis andis võimaluse reguleerida inimkeskselt riigi ja inimese suhted.

Õiguspositivismi antipoodiks kujunenud loomuõiguslik mõttesuund seletab seadust kui igale mõistlikule inimesele mõistetavat ja kättesaadavat asja. Loomuõiguse puhul tuleks protseduuriliselt ideaalse seadusloome korral järgida teatud printsiipe, nagu üldisus ehk mittekasuistlikkus, avalik väljakuulutamine, mittetagasiulatuvus, selgus, sisemiste vastuolude puudumine, täitmise võimalikkus, normide stabiilsus ning muutumatus. Kuigi enamik nendest ideaalpõhimõtetest on meie õigusloomes juurdunud, ei saa normide stabiilsuse ja muutumatuse nõuet võtta reformitavas õigussüsteemis omaette eesmärgina. Küll aga peavad reformid olema suunatud sellele, et reformijärgne õiguskord oleks stabiilne.

Aeg on näidanud, et 1990. aastate algul tehtud õiguspoliitilised otsused, mille alusel võeti Mandri-Euroopa õigussüsteemi nii-öelda mudelriikidest üle ulatuslikke regulatsioone, terveid seadusi või isegi seadustike osi, osutus võimalikuks sarnase või vähemalt sarnasusele püüdleva kultuuriruumi ja õigusväärtuste tõttu.

Kaalumata siinkohal normide ülevõtmise lubatavuse piire, mis sõltub paljuskki ühiskonna valmisolekust tunnustada ja austada ülevõetud reeglistikku, tuleb rõhutada rahva erakordset valmisolekut õigusmuudatusteks. Kindlasti on normide ülevõtmise piirid erinevad eraõiguse ja äri valdkonnas avaliku õiguse valdkonnast. Riigiõiguslike regulatsioonide ülevõtmine on äärmiselt piiratud, sest reformid peavad alluma rahva tahtele, rahvast kui kõrgema riigivõimu kandjat ei saa aga õigusreformide käigus vahetada.

Seaduse ülesanne on reguleerida ühiskonnas küpsenud suhted. Kiiresti mudelriikidest ülevõetud õiguskord tekitas omapärase fenomeni, kus seadus asus looma uusi ühiskondlikke suhteid. Nii toimus plaanimajandusest turumajandusse siirdumas ühiskonnas äriseadustik ettevõtluse alustamise õigusõpikuna.

Massiline seadusloomeperiood on möödas

Aja survele allutatud kiire ja kvantiteedile rõhku panev õigusloomeprotsess on tekitanud arvamuse, et kõik seadused tuleb õigussüsteemi sobitumiseks niikuinii vähemalt kaks korda läbi kirjutada. Levinud on arusaam, et kuus–seitse aastat tagasi vastuvõetud seadus on juba ajale jalgu jäänud, samuti arusaam, et seadusandja tööd saab mõõta vastuvõetud õigusaktide hulga. Nende arusaamadega on kaugemas perspektiivis raske nõustuda. Meie õigussüsteemil lasub küll ajastule omane paratamatu kiirustamise vari, kuid see ei saa õigustada kiirustamise märke värskest kehtima pandud seadustes. Kui mõni aasta kehtinud seadus osutub ajale jalgu jäänuks, viitab see sellele, et seadus võeti vastu kiirustades, suutmata kaardistada olemasolevaid suhteid, suhete muutmise vajadust, ei suudetud prognoosida õigussüsteemis kaasnevaid muudatusi.

Normide muutumatus ja stabiilsus on ühiskondliku stabiilsuse ja seaduskuulekuse eeltingimus, mis tähendab seda, et rahvas teab ja austab seadusi. Seadusi täidetakse vabatahtlikult, riigi sunnita. Need on õigushüved, mida silmas pidades peaks õigusloome ulatuslikumalt kasutama nii kohtupraktika kui ka halduspraktika analüüse. Massiline seadusloomeperiood ja õigusreformide aeg on läbi saanud. Nii parlamendi seadusloome funktsioon kui ka rahvusparlamentarism vajavad muutunud olukorra kohaselt uut sügavamat lahtimõtestamist. Ühtegi seadust ei looda enam tühjale kohale, seetõttu on sisuline süsteemianalüüs möödapääsmatu, sealjuures mitte ainult eelnõude ettevalmistamise staadiumis, vaid ikka Riigikogus ja avalikult.

Eesti õigussüsteemi loomist võib ajaliselt mitmeti etappideks jaotada, kuid ekslik oleks neid etappe seostada erinevate Riigikogu koosseisudega või valitsustega. Põhiseaduse viieteistaastase toime tõhusus avaldub ka selles, et õigusloome on olnud järjepidev ja suuremate suunamuudatusteta. Õigussüsteemi loomise algperiood, mille hakatust tähistab põhiseaduse vastuvõtmine ja lõppu ilmselt aeg, mil 1990. aastate lõpus algas hoogne õigussüsteemi Euroopa õigusega harmoneerimine, tähistas seda, et kõik põhilised valdkonnad olid õigusliku regulatsiooniga kaetud.

Riigisisese õiguse harmoneerimine Euroopa Liidu õigusega tähendas eelkõige seda, et õigusloomes tuli arvestada Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkusega liikmesriigi õiguse ees, olenemata sellest, et põhiseadus seda ei sätestanud. Samast vaatenurgast lähtuvalt tuli

tagasiulatuvalt läbi vaadata ka kehtiv õigus. Õigussüsteem sai Euroopa õigusele vastavuse kinnituse seoses Eesti Euroopa Liiduga ühinemisläbirääkimiste lõpuga. Sellest võib järeldada, et omariiklik õigussüsteem sai valmis 1. mail 2004, sest Euroopa Liidu ainupädevus ja jagatud pädevus seavad rahvusparlamendi seadusloomele omad raamid, mis on ülimuslikud ka meie põhiseaduse ees.

Demokraatliku õigusriigi vundament

Põhiseaduse roll õigussüsteemi loomise vundamendina on küll ajas muutunud, kuid pole kaotanud oma põhiväärtustele orienteeritud olemust. Pigem on see kasvanud.

Põhiseaduse rakendamise seadus kandis endas ülemineku perioodi suurimat ideoloogilist koormust, kehtestades kuni 2000. aasta 31. detsembrini isikutele, kes soovisid töötada valitavatel või nimetatavatel ametikohtadel riigi- või kohaliku omavalitsuse organites, kirjaliku süümevande andmise kohustuse, et nad ei ole osalenud kodanike jälitamises ega represseerimises. Süümevanne oli hoiatuslik, mitte represseeriv abinõu, kuid selle sõnum oli selge, et Eesti avalik võim loobub isikutest, kes olid aktiivselt osalenud võõrvõimu teenistuses. Püüdes hinnata süümevande tähendust riikluse taastamisel, tuleb esile tõsta mitte seda, kui palju isikuid süümevande tõttu ametikohtadelt kõrvaldati või süümevande rikkumise eest vastutusele võeti, vaid seda, et põhiseaduse rakendamise seadus pidi personaalsel tasandil läbi lõikama võimaliku nõukoguliku järjepidevuse tekke. Seega andis põhiseaduse rakendamise seadus Riigikogule, kes täitis rahva volitustel seadusloomefunktsiooni kõrval teist väga tähtsat funktsiooni kõrgete riigiametnike valikul ja ametissenimetamisel, ka teise väga selge käsu, milliseid isikuid ei tohi avaliku võimu juurde lasta.

Loodud põhiseaduslikud institutsioonid moodustasid avaliku võimu instrumentariumi, mis pidid toimima põhiseadusega kindlaksmääratud pädevuse piires. Ilmselt oli see aja märk, et esimeste Riigikohtus lahendatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjade valdav sisu oli riigiorganite pädevusvaidlused, mille käigus täpsustati nii riigipea, valitsuse kui ka parlamendi pädevuse piire. Nende vaidluste kaudu sai selgeks, et põhiseadus välistab ühe võimuharu või institutsiooni ülimuslikkuse tekke, see tähistas kindlat kurssi demokraatliku õigusriigi suunas. Võimude lahususe põhimõtte oli formaalselt rakendunud, aga kas ka sisuliselt ja rahva teadvuses, on omaette küsimus.

Aeg on näidanud, et rahva teadvusest ei ole võimalik lühikese ajaga välja rookida aastakümneid kestnud teistsuguse, võimu ülimuslikkusele baseeruva süsteemi mõttemudeleid ja väärtushinnanguid. Ühiskond, milles "ilmeksimatu" ainupartei võis sisulisele võimule tuginedes langetada otsuseid, mis formaalselt kuulusid mõne riigiorгани pädevusse, oli kinnistanud mõttelaadi, mille kohaselt näiteks ebameeldiva kohtulahendi tühistamiseks oli otstarbekas see lahend nii-öelda vaidlustada ka kõrgemais partei ja nõukogude organeis.

Õigusriik on mõttelaad

Võimu ülimuslikkusele orienteeritud mõttelaadi värskeid, samal ajal maskeerunud ilminguid võis kohata veel viimaste Vabariigi Presidendi valimiste ajal. Nimelt teatas ühe erakonna juht meediale, et ta teab juba ette, kuidas Riigikohus lahendab valimiskaebuse, milles vaidlustati kaudselt valimistulemust, sest ta teab Riigikohtu esimehe meelsust ja tema valimiseelistust. Olgu märgitud, et kohus otsustas teisiti, kui parteijuht prognoosis, kuid see pole antud juhul tähtis, nagu seegi, kes oli prognoosija. Tähtis on, et selles avalduses on mitmeid analüüsi väärivaid aspekte, mis viitavad sellele, et õigusriiklik mõttelaad, mille kohaselt kõik riigivõimuharud ja institutsioonid alluvad ainult põhiseadusele ja seadustele, mitte aga meelsusele, eelistusele või ülimuslikule võimule, ei ole avalikus elus kaugeltki ainuvalitsev.

Meil on veel piisavalt inimesi, kes kirjutavad heas usus palvekirja riigipeale, selle asemel et oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda. Nad kõik on valijad, kes vajavad oma ettekujutuste toetuseks võimukesket sõnumit. Sõnumit, nagu oleks kõrgel riigiametnikul ka õigusriigis, sõltumata seadustest, võimalus suvaliselt otsustada.

Põhiseaduse rakendamisega loodi alus demokraatliku õigusriigi tekkeks, kuid rahva teadvuse tasandil võtab õiguse ülimuslikkuse idee juurdumine aastaid, kui mitte põlvkondi. See, kas rahvas usaldab oma mõistust ja õigust või hoopis võimul olevat juhti, sõltub ilmselt tugevasti ühiskonna kultuuritaustast. On rahvajuhtide valida, kas nad tegelevad rahva valgustamisega või valgustamata rahvale meeldimisega. Õigusriik on tänu põhiseadusele pöördumatu väärtus.

Ei saa jätta meenutamata, et põhiseaduse kehtestamisele järgnenud perioodile langeb ebaõnnestunud katse rahvaalgatuse korras, mida põhiseaduse rakendamise seadus võimaldas, muuta põhiseadust. Samast perioodist alguse saanud ja siiani kestvad vaidlused selle üle, kas rahvas peaks presidendi otse valima ja kasutama rahvaalgatust võimu teostamiseks, on muutunud valijate meelsuse testimise meetodiks ning minetanud tõsiseltvõetava riigiõigusliku sisu, kuigi ka selles vaidluses kajastuvad mõlemad orientatsioonid nii õigusriiklusele kui ka vastandina võimu ülimuslikkusele.

Parlamendi koht lahusvõimude teljel

Mõistes seda, et põhiseaduse rakendamise seadus kui riigireformi akt on kaotanud oma esialgse tähenduse, tuleb tõdeda, et põhiseadus on rakendunud ja siinkohal on mõistlik tagasi pöörduda eespool viidatud kriitika juurde, mis hoiatas parlamentaarse despootia eest. Olukord on kujunenud hoopis teistsuguseks, kuid mitte rõõmustavaks. Riigikogu kui otsevalitud rahvaesinduse roll ühiselu korraldamisel on pidevalt vähenenud, mis tähendab seda, et rahvas võtab oma esindajate kaudu üha vähem osa avaliku võimu teostamisest. Võimukeskus on koondunud Vabariigi Valitsuse kätte. Avaliku võimu koondumist täitevvõimu kätte ei saa samastada sotsiaalteadlaste esitatud teesiga, mille kohaselt võim on rahvast kaugenenud, võõrandunud. Nii lähedal kui praegu pole rahvas võimule olnud ühegi põhiseaduse ega riigikorra ajal. Kui võim ei taha rahvast kuulata ja kaugeneb rahvast, saab ta selle eest järgmistel valimistel "karistada". Valimistevahelise perioodi hetkemeeleoludega ei

saa mõõta võõrandumist, küll aga valitsuse usaldusväärust. Samamoodi ei saa avaliku võimu teostamist primitiivselt valitsuse tegevusega samastada.

Püüdes analüüsida, miks parlament on oma mõjujõudu kaotamas, tuleb parlamendi tegevust vaadelda tema põhifunktsioonide kaudu, millistest tähtsaimad on seaduste vastuvõtmine, põhiseaduslike institutsioonide juhtide ametissenimetamine ehk valimisfunktsioon ja parlamentaarne kontroll. Nimetatud funktsioonide täitmist ei saa parlamendi töös rangelt piiritleda, millal ühe funktsiooni täitmine lõpeb ja teise täitmine algab, vaid need toimivad koosmõjus.

Seadusloomele mõjub objektiivse tegurina asjaolu, et massiline õigusreformide aeg on läbi ja omariiklik õigussüsteem olemas. Uute seaduste vastuvõtmine asendub õigussüsteemi lihvimise ja korrastamisega, mis ei paista silma põhimõtteliste otsustuste rohkusega. Teise objektiivse piiranguna mõjub rahvusparlamendi initsiatiivile ehk seaduste algatamise õigusele ja otsustusvabadusele Euroopa Liidu õigus, mis leiab valdavalt rakenduse täitevvõimu kaudu, rõhutades sellega valitsuse tähtsust ja informeeritust.

Jättes eelnimetatud objektiivsete asjaoludena tunduvad tegurid kõrvale, tuleb parlamendi osatähtsuse languse põhjusi otsida Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse moodustamise ning tegevuse praktikast.

Parlamentaarset demokraatia eeldus on, et rahva esinduskogus on võimalikult proportsionaalselt esindatud kogu rahvas oma maailmavaatelistel erisustega. Mõistes seda, et ühiskonnas eksisteerivad kõrvuti rahvuslikud, soolised, majanduslikud, erialalised, keelelised jpt grupid, kes moodustavad väga mitmekihilise ühiskonna, kellel on väga erinevad arusaamad, väärtused ja taotlused, ei ole ühiskonnaelu demokraatlik korraldamine üksnes riiklusele tuginedes mõeldav.

Rahvas, erakonnad ja demokraatia

Alahindamata kõikvõimalikke huviühinguid ühiselu korraldamisel, tuleb riigi ja ühiskonna suhetes esile tõsta erakondi kui kodanikuinitsiatiivile tuginevaid poliitilisi ühendusi, kelle peamine eesmärk on osaleda riigielu korraldamises, rahva tahte väljendamises esindusdemokraatia eri vormides.

Rõhutades küll õiguslikku järjepidevust omariikluse taastamise alusena, ei saa tähelepanuta jätta seda, et meil on omariiklik pärand ajast, kus valitsevaks mentaliteediks oli tees, et rahvas on erakondadest väsinud. Kuigi sellisele pärandile põhiseaduse loomisel ega parlamentaarset riigi ülesehitamisel ei tuginetud, on praegugi väljendatud arvamust, et rahvas on erakondlikust võimuvõitlusest tüdinenud. Ilmselt on sellised arvamused ja hinnangud suunatud eelkõige poliitilise diskussioonikultuuri või –kultuurituse pihta, mitte erakondade eitamisele.

Demokraatiat ei ole võimalik kehtestada riigi sunniga. Riigi ja põhiseaduse osa saab olla ainult demokraatiat soodustava õiguskeskonna loomine, kodanikuühiskonna tekkele ja

arengule kaasaaitamine. Riigi ja õigussüsteemi ülesanne on võrdsete tingimuste loomine kõigile erakondadele, sest riik ei saa ühtesid rahvagruppe teistele eelistada.

Seega ei saa esindusdemokraatia toimida hästi organiseerunud poliitiliste erakondadeta, kes oleksid võimelised rahva tahet ellu viima ja rahva ees vastutust kandma.

Tuleb eristada poliitilist vastutust õiguslikust vastutusest. Tavateadvuse tasandil samastatakse vastutus tihtipeale karistusega või vähemalt mingite õiguslike piirangutega. Arvatakse, et mida karmim on karistus, seda suurem on vastutus. Kui karistust ei järgne, ei saa ka vastutusest rääkida. Selline arusaam pole ainult lähimineviku vari. Neil eksiarvamustel on oma geneetilised juured, mis viitavad karistusse programmeeritud hirmutundele. Õigusliku vastutuse eri liikides on repressioonil ja hirmul oma koht, kuid poliitiline vastutus ei opereeri mitte õiguslike, vaid eetiliste ja moraalsete kategooriatega, mis asuvad õigusliku vastutuse kriteeriumidest kõrgemal. Tsiviilühiskonda, kus inimene tunneks ennast vabana, ei saa üles ehitada rahvaesindajate hirmutundele. Põhiseaduslik garantii, mille kohaselt Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga ega kanna õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest, ei tähenda seda, et rahvaesindaja võiks ennast tunda vastutusevabana. Poliitiline vastutus baseerub mitte hirmul, vaid häbitundel. Jääb loota, et vaba ajakirjandus oskab selle vastutuse liigiga ümber käia.

Esindusdemokraatia mõte ei seisne selles, et parlamendis esindatud poliitilised jõud viivad ellu oma partei programmilisi eesmärke, vaid selles, et saanud rahvalt esindusmandaadi, viib erakond ellu oma valijate tahet. Praktikas pole selle lihtsana tunduva põhimõtte rakendamine kuigi lihtne. Abstraktne rahvas kui riigiõiguse subjekt jaguneb valimistel lahkuminevaid poliitilisi tõekspidamisi toetavateks valijarühmadeks, usaldades oma esindajaid ja nende valimislubaduste täitmist. Asjaolu, et erinevates Riigikogu koosseisudes on esindatud pool tosinat enim valijate toetust kogunud erakonda, mis seni ei ole võimaldanud luua ühe või kahe partei valitsuskoalitsiooni, on ühelt poolt demokraatia ja rahva tahtega arvestamise garantii, teiselt poolt aga paratamatu valijatele antud lubadustega mitteamestamine, sest ükski erakond ei saa valitsuskoalitsioonis realiseerida ainult oma valimislubadusi.

Parlamendil on oht langeda templipanija rolli

Parlamentarismi põhitõde – valitsusel peab olema parlamendi usaldus – tähendab seda, et valitsuse elluviidavat poliitikat peab erakondliku demokraatia kaudu toetama parlamendi liikmete enamus. Raske on nõustuda nendega, kes nii-öelda vanadest demokraatiatest näiteid tuues püüavad väita, et parlamentarism toimib tasakaalustatumalt ja demokraatlikumalt just vähemusvalitsuste puhul. Avaliku võimu efektiivsuse tagab rahva enamuse mandaadile toetuv valitsus, mis on igati demokraatlik, kuid ei tähenda kaugeltki seda, et rahva vähemuse esindajatega ei tuleks parlamendis arvestada.

Kuigi põhiseadus ega ükski seadus ei maini sellist dokumenti nagu valitsuse koalitsioonilepe või valitsusprogramm, on nende avalike dokumentide tähendus märkimisväärne. Omamata õiguslikku tähendust, laieneb selle dokumendi mõju kogu esindusdemokraatia korraldusele, eelkõige parlamendi ja valitsuse koostööle. Valitsuse teovõime ja toimekus sõltub koalitsiooni tugevusest, kuid samal ajal ei saa valitsuskoalitsiooni kuuluvate erakondade

parlamendifraktsioonid muutuda valitsuse käepikenduseks rahvaesinduskogus. Parlament peab kontrollima täitevvõimu tegevust ning see kontrollifunktsioon ei jaotu põhiseaduse järgi koalitsiooni ja opositsiooni vahel, vaid on Riigikogu kui riigiorgani ülesanne.

Mida ustavamalt koalitsioonierakondade fraktsioonid oma valitsust toetavad, seda nõrgem on Riigikogu kui institutsioon. Eriti selgelt väljendub see seadusloomes, kus valdava osa eelnõudest esitab parlamendi menetlusse valitsus, olles ette veendunud, et vajalikud toetushääled on seaduse vastuvõtmiseks parlamendis olemas. Seadusloome protsessis, kus valitsuse käsutuses on praktiliselt kogu eelnõude ettevalmistamise potentsiaal, on parlamendil oht seaduse vastuvõtmisel taanduda templipanija rolli.

Liigne on meelde tuletada, et valitsuse esmaülesanne on seaduste täitmine, mitte seadusloome või seadusemuudatuste kaudu selle täitmise mugavaks muutmine.

Tugev valitsuskoalitsioon võib kõigutada võimude tasakaalu täitevvõimu kasuks, see toob endaga kaasa parlamendiliikmete muutumise rahvaesindajast näitlejaks poliitilisel näitelaval, kus kogu etenduse lavastab täitevvõim: kui soovite, siis Vabariigi Valitsus, kui soovite, siis peaminister. Seega sõltub meie parlamentaarse demokraatia käekäik suuresti sellest, kui demokraatliku mõttelaadiga peaminister parasjagu valitsusliitu juhib.

Arenguvõimalusi on mitu. Kas parlament taastab oma rahvaesinduse rolli ja arendab seda edasi või antakse rahvale võimulus otse peaministrit valida või on veel mingi arengutee, kuid väljakujunenud praktika viib paratamatult parlamendi autoriteedi langusele, mis hakkab tagasiulatuvalt mõjutama rahva suhtumist oma riiki.

Riigikogu valikud

Enne, kui teisi lahendusi kaaluda, tuleks püüda parlamendi rolli muutunud olukorras täpsustada ja edasi arendada. Riigikogu on läbi aegade arutanud eelkõige eelnõusid ehk tekste, mitte niivõrd nendes tekstides peituvaid probleeme või poliitilisi valikuid. Seadus on õiguspoliitilise otsustuse kirjutatud variant, mille seletuskirjast ja arutelu stenogrammist võiks seaduse rakendajale selguda ka sätete mõte ja eesmärk, mis võib-olla on jäänud normitehniliste konaruste varju. Tõsised opositsiooni ja koalitsiooni diskussioonid on tõusnud eelnõude menetlemisel siis, kui eelnõu tekstis on äratuntavalt esitatud mõne valijagrupi, kelle hääli kardab erakond kaotada, huvide vastane piirang. Ilmselt on kõik parlamentaarse poliitilise võitluse vormid sellises situatsioonis lubatavad ja neid on ka kasutatud, kuid tugevate vastasseisude tulemusena on mõnigi seadus oma kvaliteedis pigem kaotanud kui võitnud või ka hoopis vastu võtmata jäänud.

Suhtelises vaikuses ja üksmeeles on Riigikogus vastu võetud hulgaliselt arengukavasid ja strateegiaid, mis panevad täitevvõimule kohustusi valitsuskoalitsioonist sõltumata. Kas ei peaks parlament süstemaatiliselt ja järjekindlalt nende dokumentide täitmist jälgima ja kontrollima? Kas ei peaks just parlamendi, mitte valitsuse heaks töötama spetsialistide töö- ja analüüsirühmad, kus näiteks töötatakse välja Eesti riigi sotsiaalse ja demokraatliku arengu mudel, mis on siiani jäänud põhiseadusliku regulatsiooni tasandile? Kui soovime saada edukamaks ja jõukamaks kui need, kelle pealt ise oma seadused maha kirjutasime, siis

peaksime meie neile tulevikus oma seadusi mahakirjutamiseks andma. Priimusel ei ole ju kellegi pealt maha kirjutada.

Naiivne on loota, et Riigikogu liikmed suudaksid saadikutöö kõrvalt tegelda ühiskonnale vajaliku teadus- ja uurimistööga ning ise nende uurimuste alusel poliitikaid kujundada ja eelnõusid ette valmistada. Ühiskonnauuringute kättesaadavaks muutmine parlamendiliikmetele ei tähenda seda, et need on kusagil avalikustatud, vaid seda, et rahvaesindajad tegelevad nende uuringute alusel koostöös spetsialistidega teatud poliitikate väljatöötamise ja otsuste vastuvõtmisega. Ühiskonnauurijail ei ole mõtet enne valimisi avalikkuse ette ilmuda ja oma tõde kui konkureerivat valimisplatvormi kuulutada. Nende uuringuid peab vajama rahvaesindus.

Põhiseadus täidab oma eesmärgi ainult siis, kui seda austatakse. Austatakse kui rahva ühisotsustust. Põhiseaduse halvustamine ja naeruvääristamine on iseenda halvustamine ja alavääristamine. Sama kehtib ka Riigikogu kohta. Parlament ei saa muutuda naeruväärseks, sest selle kaudu naeruvääristab ja alandab ennast rahvas, kes oma parimad esindajad Riigikokku valis. Riigikogu autoriteet on kõige otsesemalt seotud tema neljanda funktsiooniga, mis on avalikustamine.

Raske mõista, miks ainuisikulised põhiseaduslikud institutsioonid on Eestis austust väärimad ja usaldatavamad kui kollegiaalsed. Kas selle põhjus on ürgsele isa võimule ja kaitsele püüdlev kohati lapsemeelne rahvas kui riigiõiguse subjekt, kes oma kollektiivsesse mõistusesse ja otsustusvõimesse alaväärstavalt suhtub, sest saatuslikud otsustused on sajandeid tehtud väljaspool Eestit? Ka seda võiks parlament lasta uurida ja tulemusest poliitika kujundada.

Halduskohus kui üksikisiku õiguste ja vabaduste kaitsja

Kohtuvõimu ja õigusemõistmist seostab rahvas tavateadvuse tasandil kas kurjategijate karistamise või tsiviilvaidluste lahendamisega. Riigikesksetest põhiseadustest ja totalitaarriigist edasikanduv hoiak sunnib inimest kohtust eemale hoiduma, sest kohtus nähakse eelkõige võimu või valitseja käepikendust, riikliku sunniaparaadi osa.

Põhiseaduse säte, mille kohaselt on kohus oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega, kannab endas sõnumit, et kohtuvõim on teistest võimudest, eelkõige täitevvõimust, lahutatud ja sõltumatu igasugustest õigusemõistmise välistest mõjudest. Sõltumatu õigusemõistmine ei ole mingi juriidiline abstraktsioon, vaid väga praktiline abinõu inimese põhiõiguste ja vabaduste kaitsel.

Demokraatliku riigikorralduse eeltingimused on ajakirjandusvabadus ja õigusemõistmise sõltumatus. Ka vaba ajakirjandus peab austama õigusemõistmise sõltumatust, austades selle kaudu inimese vabadusi.

Traditsiooniliste tsiviil- ja kriminaalkohtute kõrvale on põhiseadus paigutanud halduskohtud. Halduskohtumenetluse sissetoomine Eesti õigussüsteemi 1993. aastal on oluliselt parandanud põhiõiguste ja vabaduste kaitset. Liialdamata võib seda pidada

pöördeks õiguslikus mõtlemises, kus riigikesksus on asendumas inimesekeskusega. Igaühe võimalus vaielda võimuga ning kaitsta oma seaduslikke huve kohtus tekitab küll võimukandjatele ebamugavusi, kuid on õigusriigis mõõdapääsmatu. Halduskohtute ülesanne on kontrollida täitevvõimu tegevuse vastavust põhiseadusele ja seadustele ning, kui soovite, siis halduse vastavust hea halduse põhimõtetele.

Halduskohus hindab riigivõimu tegutsemise käigus antud üksikaktide ja teostatud toimingute õiguspärasust, nende vastavust seadustele, põhiseadusele ja õiguse üldpõhimõtetele. Halduskohtusüsteemi eesmärk on kaitsta isikute õigusi ja vabadusi riigivõimu ülemäärase sekkumise eest. Halduskohus on esmane õiguskaitseinstants, kuhu isik saab pöörduda ja peaks pöörduma, kui ta leiab, et avaliku võimu tegevusega on ebaõiglaselt või ülemääraselt sekkutud tema õigustesse või piiratud tema vabadusi. Halduskohus on seetõttu vaadeldav omamoodi riigisisese inimõiguste kohtuna.

Halduskohtusüsteem ei muutunud Eesti Vabariigis enesestmõistetavaks üleöö. Nõukogude süsteemi pärandiks võib pidada seda, et esialgu ei võetud halduskohtuid kuigi tõsiselt. Näiteks 2002. aasta suveni kehtinud kohtuniku staatuse seadus tegi vahet, et halduskohtunikuks võis saada vähemalt 24-aastaselt, üldkohtunikuks alles 25-aastaselt. Taasiseseisvusaja algusaastail oli halduskohtunike palk väiksem kui sama kohtuastme üldkohtunike palk, kuid sellisest haldusasjade tähtsuse pisendamisest loobuti õnneks juba 1994. aasta kevadel.

Esialgu puudus halduskohtul ka volitus tühistada vaidlustatud haldusakte. Võimalik oli tunnistada need üksnes seadusvastaseks ning teha akti andnud organile ettepanek asi uuesti läbi vaadata ja uus otsus teha. Alates 2000. aastast olukord muutus, süvendati halduskohtumenetlusele omast uurimisprintsipi ja suurendati kohtu volitusi, et tagada isikute õiguse parem kaitse.

Põhiseaduslikkuse järelevalve

Kehtiva õiguse järgi saab halduskohus vaidlustatud haldusakti ise tühistada, samuti kohustada haldusorganit taotletavat akti välja andma, mõista välja hüvituse avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju eest jms. Kohtuotsuse ettekirjutuse täitmatajätmise või selle täitmisega ebamõistlikult viivitamise eest võib kohus süüdiolevat menetlusosalist trahvida, vajaduse korral korduvalt. Asjaolust, et riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused tõepoolest täidavad halduskohtute seadusjõulisi otsuseid, annab kõige vahetumalt kinnitust tõsiasi, et halduskohtuile on seni tulnud haldusorganitele kohtuotsuse täitmata jätmise eest trahve määrata vähestel juhtudel.

Halduskohtumenetluse ja halduskohtute organisatsiooni arengu juures on läbivaks eesmärgiks olnud saavutada haldusväliste isikute õiguste võimalikult tõhus kaitse väärhalduse eest.

Halduskohtumenetluse eripärana tsiviilkohtumenetlusega võrreldes tuuakse üldjuhul esimesena välja uurimispõhimõte ehk halduskohtu ülesanne välja selgitada objektiivne tõde. Halduskohus ei või asja lahendamisel piirduda ainult poolte esitatud tõenditega, vaid peab

ka ise olema aktiivne ning tegema pooltele ettepanekuid esitada mõne asjaolu kohta täiendavaid tõendeid või koguma tõendeid omal algatusel. Eesmärk on alati lahendada haldusvaidlus igakülgselt, täielikult ja õigesti.

Halduskohut on sageli nimetatud ka väikeseks konstitutsioonikohtuks.

Halduskohtumenetluse sarnasusele põhiseaduslikkuse järelevalvega viitab muu hulgas asjaolu, et viimasel ajal on hakatud üha tõsisemalt rääkima sellest, et halduskohtute võimkonda võiks anda ka teatud õigustloovate aktide õiguspärasuse hindamise ja tühistamise pädevuse, pidades eelkõige silmas põhiseaduses nimetamata õigustloovaid akte, esmajoonel paljude avalik-õiguslike juriidiliste isikute organite akte, millel on või võib olla määruse tunnuseid.

Põhiseaduses sätestatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu loomine on Eesti õiguskorras uus nähtus, mida ükski varasem põhiseadus ei tundnud. Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve õigus on antud igale kohtule, seega saab iga kohtunik konkreetset kohtuasja lahendades kahelda rakendatava normi põhiseaduspärasuses. Iga kohus võib küll jätta põhiseadusvastase normi kohaldamata, kuid normi saab kehtetuks tunnistada ainult Riigikohus, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. Riigikohus on riigi kõrgeim üldkohus, kõrgeim halduskohus ja ühtlasi ka põhiseadusliku järelevalve kohus. Selline integreeritud kõrgeimate kohtute kogum on teiste riikidega võrreldes erandlik. Väikeriigi seisukohalt otstarbekas mudel, mis tipneb õigusemõistmises Riigikohtu üldkoguga, kuhu kuuluvad kõik riigikohtunikud, on ökonoomne ja tagab ilmselt paremini ühtse kohtupraktika kujundamise, kuigi kõrgeima üldkohtu vari ei lase Riigikohtul kui konstitutsioonikohtul esile kerkida.

Inimese õiguste ja põhivabaduste kaitse seisukohalt on sellel tunnetatav märgiline tähendus, kui ühe katuse all töötavad halduskohtunikud, kes kaitsevad inimest riigi omavoli eest, ja kriminaalkohtunikud, kes karistavad inimest riigi nimel. Lisaks sellele otsustavad need kohtunikud veel koos, kas riigis välja antud seadus või määrus vastab põhiseadusele. Kõrgeima kohtu lahend nõuab respekti ning on siduv kõigile, ka seadusandjale. Kõrgeima kohtulahendi tunnustamiseta ei oleks võimalik kindlustada seaduste ühetaolist kohaldamist ning kohtuliku järelevalve süsteem kaotaks oma mõtte.

Demokraatlikes riikides seadusandja aktsepteerib ja täidab konstitutsioonikohtu lahendeid, sest need tuginevad põhiseadusele, millel rahva poolt vastuvõetuna on kõrgeim õigusjõud ja mis on siduv ka parlamendile. Tuleb tõdeda, et mõne üksiku erandiga on seadusandja Riigikohtu lahendeid täielikult aktsepteerinud. Võib väita, et põhiseaduslikkuse järelevalve on tänu põhiseadusele Eestis kinnistunud, kuid ainuüksi õigussüsteemi hierarhilise ülesehitusega ja põhiseaduse ülimuslikkusega on raske seletada, miks rahva tahet väljendav parlament peaks oma otsustes alluma konstitutsioonikohtu järelevalvele. Nii mõnegi Riigikohtu lahendi puhul on tekkinud diskussioon, milles süüdistatakse kohut poliitikasse sekkumises. Püüdmata siinkohal defineerida poliitika olemust, tuleb tõdeda, et konstitutsioonikohtu tegevus on enam kui traditsiooniline õigusemõistmine ning seadusandja ja konstitutsioonikohtu kokkupuutekohal põhiseaduslikkuse järelevalves on

õiguspoliitiline mõõde, mis muudab parlamendipoliitika ja õigusemõistmise piirjooned ebaselgemaks, sest seaduste vastuvõtmine on poliitiline protsess.

Euroopas on ka praegu demokraatlikke riike, kus lähtutakse parlamendi ülimuslikkuse doktriinist ja seadusandja ainuõigusest hinnata seaduste kooskõla põhiseadusega. Nendes riikides ei ole kohtul õigust seadust kehtetuks tunnistada.

Põhiseadus andis Riigikohtule seaduse kehtetuks tunnistamise õiguse ja koos sellega nii-öelda negatiivse normilooja õigused. Seni on Eesti konstitutsioonilises õigusemõistmises lähtunud põhimõttest, et kohus ei kirjuta seadusandjale ette, kuidas üht või teist suhet reguleerida, küll aga saab kohus öelda, et olemasolev regulatsioon või ka selle puudumine on põhiseadusega vastuolus. Riigikohus ei väljenda mitte oma tahet, vaid tuletab seadusandjale meelde, kuidas on rahvas vaieldavas küsimuses põhiseaduse vastuvõtmisel otsustanud. Seetõttu on ka poliitikasse sekkumise süüdistused kohatud. Seadusandjal on alati võimalik teha uus õiguspoliitiline otsustus, mis vastab põhiseadusele. Sellise mõnevõrra lihtsustatud mõttekäiguga saab seletada põhiseaduslikkuse järelevalve olemust seadusandliku ja kohtuvõimu tasakaalustamise teljel. Konstitutsiooniline õigusemõistmine on loobunud õiguspositivismi põhimõtetest, millel rajaneb nii-öelda tavaarusaamine kohtupidamisest, kus kohus on üksnes normi rakendaja, kaalumata selle normi vastavust põhiseadusele ja õigusväärtustele. Arenedes loomuõigusliku õigusfilosoofia valguses, on konstitutsiooniline õigusemõistmine orienteerunud õigushüvedele, väärtustele, millest tähtsaimad on inimõigused. Just sellest aspektist vaadatuna tuleb tänada põhiseadust.

Põhiseaduse olemust ei ole muudetud

Põhiseaduse vastuvõtmisel langetatud olulisemad väärtusotsustused väljenduvad põhiseaduse printsiipides, millest põhiseaduse muutmistel ei ole taganatud. Printsiipide tasandil saab väita, et praegune põhiseadus on kehtinud muutmata kujul kauem kui ükski varasem. Põhiseadus ei ole püsinud ja toiminud mitte sellepärast, et selle muutmise kord on vägagi keerukas ja nõuab poliitikute suurt koosmeelt, vaid ennekõike seetõttu, et see on toimiv väärtuseline ühislooming, mis vastab rahva arusaamisele ühiselu korraldusest ning püsib rahva tahtel, toel ja vaimul.

Muutumatu põhiseadus on üks olulisi garante ühiskonna stabiilsuse tagamisel, seetõttu eksivad need, kes peavad põhiseadust üksnes ülimuslikuks normatiivaktiks ja nõuavad selle teksti juriidilise korrektsuse saavutamiseks põhiseaduse muutmist. Põhiseaduse kui ühiskondliku kokkuleppe hindamise esimene kriteerium ei saa olla selle teksti normitehniline korrektsus, kuigi ka see on tähtis. Samas ei saa nõustuda sellega, et põhiseadus võiks muutuda õigusajalooliseks dokumendiks, mis pidurdab ühiskonna arengut ja kaotab tõlgenduste tõttu oma sõnaselge regulatiivse mõju.

Põhiseaduse muutmised, millega viidi kohaliku omavalitsuse volikogu valimisperiood kolmelt aastalt neljale aastale ning täiendati põhiseaduse preambulit eesti keele kaitsmisvajaduse rõhutamiseks, ei muutnud põhiseaduse olemust. Samuti ei tee seda ka eelseisev riigikaitse peatüki muudatus.

Kuigi Euroopa Liiduga ühinemiseks 2003. aasta 13. septembri rahvahääletusel vastu võetud põhiseaduse täiendamise seadus ei muutnud põhiseaduse sätete grammatilist kuju ega selles peituvaid printsiipiaalseid põhiväärtusi, muutis see kogu õiguslikku suhtumist põhiseadusesse. Pärast Eesti ühinemist Euroopa Liiduga 1. mail 2004 muutusid nii avaliku võimu teostamise kord kui ka Eesti põhiseaduse normide sisu. Paljude otsuste tegemisel muutusid Eesti riigorganid suveräänist Euroopa Liidu õiguse rakendajaks. Euroopa Liidu õiguskord – ühenduste asutamislepingud, määrused, direktiivid ja otsused – muutusid Eestile siduvaks, Euroopa Liidu õigus ülimuslikuks liikmesriigi õiguse, sealhulgas põhiseaduse üle. Samas ei saa jätta märkimata, et paanilisteks mõteteks omariikluse kaotamisest ja rahvasuveräänsuse reetmisest pole alust.

Esiteks kannab põhiseadus endas kõiki neid euroopalikke väärtusi, millel rajaneb Euroopa Liidu õigus. Eesti põhiseadus omakorda on printsiipide ja väärtuste kaudu kooskõlas Euroopa Liidu õigusega, sest vastasel juhul ei oleks olnud võimalik liitumislepingut sõlmida. Teiseks harmoneeris Eesti kogu oma õiguse Euroopa Liidu õigusega juba enne liitumist, mis tähendab seda, et põhiseaduse täiendamise seaduse mõju on suunatud tulevikku. Ehk teisiti öeldes tähendab see seda, et tulevaste Euroopa Liidu õigusaktide rakendamisel Eestis tuleb kohaldada põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.

Seejuures ei tähenda põhiseaduse põhimõtteline kooskõla Euroopa Liidu õigusega seda, et põhiseaduse mõned sätted ei võiks Euroopa Liidu õigusega vastuollu minna. Nii selgitas Riigikohus euro kasutuselevõtu põhiseaduspärasust hinnates, et põhiseaduse täiendamise seadus tähendab põhiseaduse olulist ja läbivat muutmist osas, milles see ei vasta Euroopa Liidu õigusele. Põhiseadusest saab kohaldada seda osa, mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri. Teisisõnu tähendab see seda, et Euroopa Liidu ainupädevuses või Euroopa Liiduga jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, sealhulgas põhiseaduse vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega Euroopa Liidu õigust. Põhiseaduse nende sätete toime, mis pole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, aga peatub. Just seetõttu peatub ka euroga ühinemisel põhiseaduse säte, mis annab Eesti Pangale ainuõiguse emitteerida Eesti raha.

Tavainimesele võib see õigusjutt kaugeks jääda, sest üldjuhul teda ei huvita, kes seadusi annab või raha emitteerib. Inimesele on tähtis, et riik oma seadustega ei suruks maha üksikisikut, vaba inimest. Ja et raha, mis tema taskus, maksaks. Sellele küsimusele, kas põhiseaduse läbiv muutmine muutis midagi ka inimese ja riigi suhetes, tuleb vastata jaatusega, millele võiks järgneda ulatuslik loetelu võimalustest, mis tagatakse igale Euroopa Liidu kodanikule kogu liidu territooriumil.

Rahvusromantiline arusaam, et veidi üle miljonilise rahvaarvuga Eesti on üksi võimeline oma riiki igavesti pidama ja muutustes püsima jääma, ise sealjuures pidevalt muutudes, on lähiajaloo katsumustele ja meie geopoliitilisele asendile tuginedes ekslik. Euroopa Liiduga ühinemine oli vajalik omariikluse kindlustamiseks ja arendamiseks, sellele puudus praktiline alternatiiv.

Põhiseadus on Eestit hästi teeninud. Tänu selle eest.

Küberjulgeolekule teed rajades

Ene Ergma (RiTo 8), Riigikogu esimees, Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica

Küberrünnakuid tuleb teadvustada tegeliku, aktuaalse ja ülisuure ohuna demokraatlikele riikidele ja rahvastele. Küberjulgeolek peab kujunema NATO ja Euroopa Liidu tiheda koostöö prioriteediks.

Mulle meeldib Tiiu Grünthal–Roberti mõte – kui on tagatud avalik kord, on võimalik demokraatliku diskussiooniga edasi minna (Eesti Päevaleht, 22. X 2007). Seda on hea meenutada, mõeldes sellele, et Eesti on esimene riik Euroopa Liidus ja NATO-s, mis sattus tänavu aprilli lõpupäevil suuremahuliste, keskselt koordineeritud küberrünnakute ohvriks. Küberründe sihtmärgiks oli võetud ei rohkem ega vähem kui kogu riigi elektrooniline infrastruktuur.

Küberrünnak Eesti riigi vastu algas 27. aprillil. Meie elektroonilised tõrjesüsteemid tegid ja teevad tõhusat kaitse- ja tõrjetööd. Ükski võtmetähtsusega üleriigiline süsteem (pangad, riiklikud andmebaasid, üleriigilised sidesüsteemid) pöördumatult kahjustada ei saanud. Kuid kuna enamik avalikke, riigihalduslikke ja äriteenuseid Eestis funktsioneerib elektrooniliselt (97% pangatoiminguid tehakse Eestis Interneti vahendusel; suuresti Interneti-põhine on koolide, kaitse-, teadus- ja tervishoiuasutuste, energeetiliste süsteemide töö, samuti riigi haldustegevus ja välissuhtlemine), siis puudutasid rünnakud otseselt või kaudselt iga Eesti elaniku turvalisust, iga ettevõtet, kokkuvõttes Eesti kui 21. sajandi moodsa ja avatud riigi eksistentsi.

Eesti vastu suunatud küberterrorism

Kuidas peaks parlament käituma kriisisituatsioonis? Põhiseadusega on Riigikogul ette nähtud võimalus välja kuulutada erakorraline seisukord. Hea on tõdeda, et siiani pole seda sätet kasutada vaja olnud. Mida oleks pidanud tegema Riigikogu aprillikriisi ajal? Riigikogu viis erakonda toetasid täielikult ja üks mõõndustega valitsuse tegevust kriisi ajal, sellise raske olukorra reguleerimine ongi valitsuse pärusmaa. Riigikogu liikmete tegevus oli põhiliselt suunatud situatsiooni selgitamisele kolleegidele väljaspool Eestit – nii intervjuude kui ka otsekontaktide kaudu.

On küllalt põhjust järeldada, et küberrünnakud, mis algasid ühel ajal ülesässitatud sovetimeelsete jõukude märatsemisega Tallinnas aprilli lõpus, ei ole juhuslik kokkulangevus, vaid niisamuti süsteemne ja koordineeritud vaenutegevus. Kuigi küberründed võivad kulgeda meieni füüsiliselt kogu maailmas laiali paiknevate arvutite kaudu, on alust arvata, et nimetatud ründed Eesti vastu olid valdavalt organiseeritud ja koordineeritud meie suures, vastavat kapatsiteeti omavas idapoolses naaberriigis. Internetis levitati venekeelseid, kogunisti riigiasutuste serveritelt lähtuvaid üleskutseid ja üksikasjalikke instruksioone Eesti riigi küberruumi ründamiseks.

Arvestades küberrünnete ulatust ja organiseeritust, sarnaneb neil päevil Eesti vastu suunatud rünne ka terrorismiga, antud juhul küberterrorismiga. On küllaldaselt viiteid, et rünnakutega

on teiste hulgas seotud organiseeritud kuritegelikud rühmitised, kes varustavad tegelikke ründajaid *botnet*idega. (*Botnet* on "kaaperdatud" arvutite robotvõrk, mida kasutatakse rünnete korraldamiseks või rämpsposti levitamiseks.)

Me peame teadvustama küberrünnakuid reaalse, aktuaalse ja ülisuure ohuna demokraatlikele riikidele ja rahvastele. Paljud meist ei ole seda uut ohtu endale veel täie teravusega teadvustanud. Tõepoolest, küberrünnet ei iseloomusta tavarelvade plahvatusmüra, küberründe ajal ei pimesta meid valgussähvatus, ei raputa maapinna (seismiline) ega õhu võnkumine, ei uputa hiidlaine, me ei tunne lõhna ega maitset – kõigest hoolimata on hävitav küberplahvatus toimunud. Kuid tänapäeva elektroonika suudab küberrünnet, küberplahvatust fikseerida ja mõõta, see on väga sarnane tuumapommi plahvatuslega.

Kuidas riiki küberrünnakute eest kaitsta?

Kahjuks ei ole kübersõda enam kauge tuleviku teema ega põnev teoreetiline probleem. Me oleme oma demokraatlikult ja avatult arenevate ühiskondadega paradoksaalses olukorras, nii Euroopa Liidus kui ka NATO-s puudub küberkaitset käsitlev poliitika ning puuduvad seadused – rahvusvahelised konventsioonid ja kokkulepped –, mis sätestaksid reaalsed toimingud praktiliseks kaitse- või ennetavaks koostööks. Puuduvad seadused süüdlaste vastutuselevõtmiseks.

Me peame ühendama jõud Euroopa Liidus ja teistes rahvusvahelistes organisatsioonides, kaasa arvatud ÜRO Julgeolekunõukogu, et nii ruttu kui võimalik välja töötada elektroonilise infrastruktuuri kaitse ja infojulgeoleku globaalne süsteem. Euroopa Liit peab aktiivselt ja professionaalselt sekkuma kübertemaatikast käsitlevate probleemide lahendamisse, meie igapäevaellu tunginud küberohtude tõrjumisse.

NATO-s on suutlikkus kaitsta võtmetähtsusega (kriitilisi) infosüsteeme küberrünnakute vastu sätestatud ühe prioriteedina Riia tippkohtumise deklaratsioonis ja "Kõikehõlmavas poliitilises juhises" (*Comprehensive Political Guidance*, CPG). Praegused rünnakud Eesti vastu kinnitavad tähtsate (kriitiliste) infosüsteemide kaitse tugevdamise vajadust ning ühise poliitika ja ühtsete põhimõtete kujundamise olulisust Euroopa Liidus ja NATO-s. Vaja on:

1. õiguslikult fikseerida põhimõttelised seisukohad, mis sätestaksid küberrünnete olemuse: millal on tegu poliitilise vandaalitsemissel, millal terrorismi ja millal rünnakutega riigi vastu ning vastumeetmed neile;
2. Euroopa Liidus ja NATO-s tuleb luua küberrünnete teavitussüsteem. Mõlemasse töösuunda tuleb kaasata ja nendega siduda kolmandad riigid.

Praegu jäävad vastuseta järgmised küsimused.

1. Kui ühe riigi sidekeskus hävitatakse raketilöögiga, siis on see ilmselt vaenulik sõjaline akt. Kui seda tehakse küberrünnakuga, siis mis see on?
2. Milline on küberründe definitsioon? Kust jookseb piir tavalise arvutihäkkeri huligaansuse ja organiseeritud küberrünnaku vahel? Kuidas tõestada, kes on rünnakute algataja? Küberruumis on ju edukalt võimalik jälgi peita.

3. Millist abi peaks küberründe alla langenud riigile osutama näiteks teised Euroopa Liidu või NATO liikmesriigid?
4. Kuidas eristada küberründe kompleksset nähtust omavahel põimuvat rahvusvahelist kuritegevust, terrorismi ja ebasõbraliku riigi organiseeritavat (ründe)tegevust?
5. Kuidas kaasata küberterrorismi vastasesse rindesse ka Venemaa ja mitmed teisedki riigid?

On selge, et Euroopa Nõukogu 2001. aasta Küberkuritegevuse Konventsioonist (*Convention on Cybercrime*, Budapest, 23. XI 2001) meil siinjuures abi enam ei ole.

Küberrünnakute teema, nüüdisaegne küberjulgeolek peab kujunema NATO ja Euroopa Liidu edasise tihedama koostöö esmaeesmärgiks, seda tuleks käsitleda kõikehõlmava lähenemise (*comprehensive approach*) kaudu. Küberründed on väga kompleksne, üleilmne, pidevas muutumises ja arenemises olev nähtus. Seega peavad ka küberjulgeoleku nimel loodavad seadused ja konventsioonid olema eriti tõhusad: neid peab olema võimalik olukordade ja tehnoloogiate arenemise kohaselt kiiresti täiendada (*living convention*).

Globaalse küberjulgeoleku teema peab saama Riigikogu välissuhtluses prioriteediks.

Aprillisündmusi tuleb kindlasti Riigikogus laiemalt arutada, sest see puudutab väga paljusid ühiskonnaelu tahke.

Tulemuse määrab valimistevaheline töö

RiTo vestlusring

Riigikogu Toimetised kutsus 21. mail ühe laua ümber poliitikud ja poliitikavaatlejad arutama tänavust Riigikogu uue koosseisu valimist ja sellele eelnenud valimiskampaaniat ning meedia rolli debattide kujundajana.

Vestlusringis osalesid poliitikud Meelis Atonen (Reformierakond), Mart Laar (Isamaa ja Res Publica Liit), Eiki Nestor (Sotsiaaldemokraatlik Erakond) ja Ain Seppik (Keskerakond), politoloog Anu Toots (Tallinna Ülikool) ning meediaekspert Tarmu Tammerk (*Agence France-Presse*'i Eesti korrespondent). Küsimusi esitas Riigikogu Kantselei pressitalituse juhataja Aivar Jarne. Valiku vestlusest tegi RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

Kommertslikkus tungib peale

Aivar Jarne: Alustame valimiseelsest ajast ja valimiskampaaniast. Milliseks kampaania kujunes? Oodati räpast kampaaniat, aga oli hoopis kommertslik ja võib-olla seda küünilisem. Milline võib olla järgmiste valimiste kampaania?

Eiki Nestor: Et kampaania tuleb kommertslik, oli ette teada. See mõjutas ka valimistulemust, aidates erakondadel, kellel oli rohkem raha, viia oma mõtteid nende valijateni, kes muidu on poliitikast vähem huvitatud. Kui ennustatakse räpast valimiskampaaniat, kehtan mina selle koha peal alati õlgu. Mul endal pole kombeks räpast kampaaniat teha, seetõttu ei oska ma seda kunagi oodata, alati loodan, et ka teised ei tee seda. Varasemate Riigikogu valimistega võrreldes oli siin kaks uut momenti. Esiteks said inimesed neli aastat tagasi kampaania käigus ja sellele järgnenud poliitikas rikkamaks ühe kogemuse võrra – selle nimi oli Res Publica. Nad said aru, et pelgalt sellest, et keegi uus on, ei pruugi aidata poliitikas jätkusuutlik olla, nii et valijad võiksid sinu peale loota. Teisalt mõjutas minu meelest lõpptulemust väga palju see, et need valijad, kes tegid oma valiku viimase nädala jooksul, ei hääletanud enam erakondi, vaid selgelt peaministrit.

Ain Seppik: Põhimõtteliselt võib Eiki Nestoriga paljudes asjades nõus olla. Aga kui rääkida kampaania erisustest, siis seekordne valimiskampaania läks eelmistest palju pikemaks, sest Riigikogu eiras jäärpäiselt välireklaami keelu lubamatust. Keelu eesmärk oli lühendada valimiskampaaniat ning vähendada reklaami, mis teeks kampaania odavamaks jne. Kõik need eesmärgid jäid täitmata, tegelikult läks kampaania veel kallimaks, sest see algas minu arvates täie hooga juba kusagil novembris ja kestis märtsi alguseni välja. Ma ei ole Eiki Nestoriga päris nõus selles, et need erakonnad, kellel oli rohkem võimalusi reklaami osta, said rohkem hääli ja võitsid. See võib nii olla, aga võib ka mitte olla. Meie kogemus ütleb, et kampaanias omandab üha rohkem tähtsust nii-öelda uksest ukseni käimine, vähemalt maal ja nüüd juba ka linnas. Kandidaat peab inimestega vahetult suhtlema, piltlikult öeldes oma hääle ise ära tooma, seetõttu suurtest plakatitest ja televisioonireklaamist enam ei piisa. Kolmandaks: kuigi ajakirjandus rääkis räpasest kampaaniast tõepoolest väga palju, seda tegelikkuses ei olnud. Kampaania oli väga materiaalne, kuid mulle tundus, vähemalt valimistulemusi vaadates, et rahvas toetas seda, nii et midagi ei ole teha. Ilmselt läheb meie

praeguses olukorras, kus majandus kasvab ja elu on mitut aega paremaks läinud, materiaalsus valijatele peale. Siit ilmselt ka valimisaktiivsus, mis tuli paljuski noorte inimeste arvel, kes nüüd välja ilmusid ja valima tulid.

Vilja kannab järjekindel poliitika

Aivar Jarne: Aga kampaaniate tulevik, milline võiks see välja näha järgmistel Riigikogu valimistel?

Ain Seppik: Kampaaniad lähevad palju professionaalsemaks. Juba seekord oli näha, et suuremad erakonnad kasutasid poliititehnoloogilisi võtteid, näiteks kogu välireklaami kujundus. Ning hääle kättesaamiseks tuleb üha rohkem tööd teha, nagu ma juba ütlesin.

Meelis Atonen: Mind paneb ikkagi pisut imestama, et kampaania nii rahumeelselt ja viisakalt möödus. Aasta tagasi prognoosi tehes oleksin kindlasti teisiti arvanud. Kui käitutakse teisiti, kui oled ennustanud, väärib see äramärkimist. Need kolm erakonda, kes nüüd koalitsiooni moodustasid, kindlasti sellest võitsid, sest muidu oleksime ilmselt väga palju omavahel madistanud ja selle sopa sees olles üksteiselt hääli ära söönud. Mis puutub kampaania pikkusesse, siis selle hindamisel on Eesti poliitikas minu arvates juba pikemat aega tehtud viga. Arvatakse, et valimistulemusi mõjutab kampaania, mis tööpoolest käib reklaamifirmade kaudu. Tegelikult on Keskerakond ja Reformierakond juba pikka aega tõestanud, et kui pidevalt aetakse järjekindlat poliitikat, siis see poliitika kannab iseenesest vilja, meeldigu see oponentidele või mitte. Tänapäeval enam ei piisa, et teed kolm aastat mingit muud tööd, siis paned ilusad plakatid üles ja saad palju hääli. Ma ei ole nõus ka sellega, et kellel on rohkem raha, see saab rohkem hääli. Olen veendunud, et kui näiteks mõnel kümme kohta saanud erakonnal oleks olnud kaks korda rohkem raha, ei oleks see talle kaks korda rohkem kohti andnud. Otsustab ikkagi pikaajaline tegevus, tegevuse planeerimine pika aja peale. Näiteks konkreetselt meie erakonnas oli valimistele suunatud tegevus rohkem kui aasta pikk, oma valimisprogrammi materjalide väljapaiskamist alustasime umbes aasta enne valimisi. Kahju ainult, et need materjalid ei pakkunud avalikkusele nii palju huvi, kui me ise lootsime. Tulevikust rääkides on minu hinnangul tegelikult kõigil erakondadel piltlikult öeldes nelja aasta plaan olemas ja juba praegu valmistatakse vaikselt järgmisteks valimisteks.

Mart Laar: Peamised asjad on juba ära öeldud, kaasa arvatud see, et kampaania või Eesti poliitika on muutunud professionaalsemaks. Iseküsimus on, kas see on hea või halb, kuid ma nõustun kindlasti sellega, et edu saatis erakondi, kellel oli pikem kampaania. Kommertstegevust esineb võib-olla mitte otseselt reklaami mõttes, vaid oma ideid või märke tutvustatakse varakult, ideid käiakse välja juba pikka aega, see muudab ka kampaania sisulisemaks. Isamaa ja Res Publica Liidul seda võimalust ei olnud, meie üks suurim probleem kampaania ajal oli kindlasti see, et meil lihtsalt polnud aega. Teine asi, millele tasub tähelepanu juhtida, on see, et need olid esimesed Riigikogu valimised *online*'i või Interneti kasutades. See on uus asi valimistel mitte ainult Eestis, vaid kogu maailmas. Ma ei tea, kui palju on analüüsitud, kuid enamiku kõrvaltvaatajate meelest tuli nendel valimistel välja natuke rohkem noori. Need viimased protsendid mõjutasid oluliselt ka valimistulemust. Interneti kasutamine saavutas kindlasti oma eesmärgi – tuua valima rohkem inimesi. Seda ka olukorras, kui ei olnud tegemist mingisuguse musta-puhta kampaaniaga. Inimesed võivad

tulla välja siis, kui üks või teine konflikt on väga teravalt püsti. Seekord olid selged vastandumised, kuid mitte mingit musta kampaaniat, seetõttu seda positiivsem, et tegelikult ikkagi välja tuldi.

Eiki Nestor: Paar märkust. Olen samuti nõus kriitikaga kampaania pikkuse kohta, mida reklaamipiirang mõjutas. Võib-olla võiks ka ennast natuke kritiseerida. Näiteks üks asi, kus meil viltu läks. Me millegipärast arvasime, et ühe loosungiga ei püsi pikk kampaania värske, peab olema mitu sõnumit. Panime need mingisse loogilisse järjekorda, selle JOKK-poliitika ja seejärel inimeste Eestisse tagasitoomise. Pärast nägime, et teine loosung ei hakanudki elama. Kampaania pikaajalisuse kohta julgen öelda, et minu meelest kuuest praegu Riigikogus esindatud erakonnast tegelevad viis täiesti selgelt juba 2011. aasta valimistega. Kuuenda suhtes ma kindel pole, aga viis tegeleb kindlasti. Rohelistest pole ma aru saanud. Võib-olla on seegi mingi märk, et nad on praegu mõistlikult wait, ei ütle midagi. Kuigi see, mis nende meelest on mõistlik, võib anda ka teise tulemuse. Võib-olla nad ei tea, et valimised tulevad. Ülejäänud viis tegelevad nende küsimustega.

Teemadest, mis jäid kõrvale

Aivar Jarne: Kas teil erakondade esindajatena oli kahju mingist teemast, mille kohta te mõtlesite, et see võiks valimiskampaania ajal väga jõuliselt esile tulla, aga ometi ei tulnud.

Eiki Nestor: Minu meelest oli väga keeruline eeldada, et sellise majanduskasvu peal, nagu Eestis on, oleks olnud väga palju teisi teemasid. Kuni valimiseni läks Eesti majandusel kogu aeg väga hästi, aga kui valimised olid läbi, siis selgus, et võib minna ka halvasti. Enne valimisi sellist võimalust, et majandusel võiks halvasti minna, üleüldse ei arvestatud, mitte üheski debatis.

Ain Seppik: See on hea küsimus, mis tõepoolest jäi käsitlemata, aga ma tulen oma leivanumbri juurde. Enne valimisi ei olnud mingit sisulist debatti siseturvalisuse üle, kõik oli kuidagi korras, rahulik ja vaikne ning läks justkui lepase reega. Huvitav on see, et Eesti Televisioon keevitas ühte plokki sotsiaalküsimused ja turvalisuse. Oli tõsine küsimus, keda sinna esinema saata. Mõni esineja keerutas seal osavalt välja, tegelikult teemat ei arutatud. Samas pean ütlema, et kõigil minu kohtumistel Lääne-Eestis ja saartel oli turvalisus probleemiks. Nüüd on turvalisusega täpselt nii nagu majandusega, pärast valimisi peame hakkama sellega kohe tegelema. Järelikult oleks pidanud sellel teemal ka natuke rohkem rääkima. Minul on isiklikult kahju, et ei räägitud.

Mart Laar: Meie oleksime samuti tahtnud, et mõnel teemal, mida me ka ise üritasime välja pakkuda, oleks rohkem räägitud. Ju see oli oma viga, sest kui ei suuda valimisteemasid tõstatada, oled ise süüdi ja ära kedagi teist süüdistada. Meile oleksid olnud kindlasti olulised teemad, mis puudutavad Eesti ühiskonna laiemat suundumust, oleksime tahtnud sellekohast debatti. Teised seda debatti ei toetanud ja ju me siis ise ka ei suutnud teemat niimoodi tõstatada.

Meelis Atonen: Meil läks üldiselt hästi. Me ei saa kurta, et oleks olnud mingi teema, mida me ise oleksime tahtnud üleval hoida, kuid mis ei jäänud kõlama. Tagantjärele võib öelda, et üks

meie endi ülestõstetud teema, mille pärast me väga muretsesime, oli pronkssõdur. Kõik arvavad, et me olime väga enesekindlad, et see toodab plusse. Tegelikult arvasin ise kolm-neli kuud enne valimisi, et kampaania ajal hakatakse meilt küsima, miks see kuju seal ikka veel seisab, miks Andrus Ansip on ainult sõnade mees. Seega oli meie kõige suurem hirm, et teema läheb kontrolli alt välja ja pöördub meie vastu. Teine teema, mille puhul peame partneritele väga tänulikud olema, on nn peaministri teema. Üritasime ise Ansipit kui peaministrit jõulise ja hea liidrina välja pakkuda. Ka teised erakonnad hakkasid seda teemat omakorda tootma, reklaamis välja tooma. Seega oli meil teemadega pigem nii, et mõnega läks paremini, kui ise lootsime.

Anu Toots: Väljastpoolt vaadates eristaksin vormi ja sisu poolt. Vormi poole pealt – ja sellest on siin praegu rohkem räägitud – on see professionaliseerumine ja politoloogide jaoks tähendab see ühtlasi amerikaniseerumist. See on suuna võtmine sisseostetud reklaamiteenusele, suhtekorraldajate palkamine, pidev kampaania. Kõiki neid jooni seostatakse postmodernse, Ameerikast pärit kampaaniaga. Mulle tundub, et see kampaania on osa poliitilisest kultuurist, kus kujunevad välja traditsioonid, ja ma väidan, et Eestis nad ongi enam-vähem välja kujunenud. Ma ei usu, et järgmine kampaania tuleb eriti teistsugune kui seekord. Kampaaniad lähevad kindlasti üha kallimaks, aga ma ei näe selles iseenesest midagi halba. Demokraatia ongi kallis ja selle eest tuleb maksta. Kui ostad professionaalset teenust, on see ka kallis. Kuivõrd tegu on paljus traditsioonidega, siis peab mõtlema, mida annab ja mida ei anna reguleerida. Välireklaami keelamist pean kruvide ülepingsutamiseks, minu meelest oli see üks ebaõnnestunud seadusi. Omaette küsimus on, et kui kampaania läheb professionaalseks, siis kes selle professionaalsuse üles korjab, kas reklaamiinimesed ja suhtekorraldajad või ajakirjanikud. Mina väidaksin, et Eestis on selle kõie otsa saanud PR-inimesed ja ma oleksin üpris kriitiline Eesti ajakirjanike suhtes. Tõsi, parteiinimesed peavad ka ise teemasid tõstatama ja debatti hoidma, aga ajakirjanikest ei suutnud keegi neid Eesti Televisiooni saateid kujundada. See ei ole ainult ühe kampaania küsimus, minu meelest on Eesti ajakirjanike ettevalmistus poliitilisteks debattideks väga kõhn. Seetõttu ei saagi me oodata Briti või Soome stiilis valimiskampaaniat. Kui hinnata kampaaniat sisu poole pealt, siis ma ei ütleks, et see oli küüniline. Minu meelest oli see hoopis primitiivne, primitiivsus tuleneski selle vormijatest. Teine avalikkuse joon oli üldine loidus, miski ei tekitanud erilist elevust. Võib-olla oligi põhjuseks, miks pronkssõdur kampaaniaperioodil ei tõusetunud, see, et keegi ei tahtnud või ei viitsinud teravaid asju tõstatada. Mind isiklikult hämmastas ideede laenude suur osakaal valimisplatvormides. Kui lugeda erinevate parteide programme või valimisplatvorme, on need nagu tudengitööde *copy paste*'id, ja see mind ausalt öeldes üllatas.

Meedia roll valimiskampanias

Aivar Jarne: Miks meedia ei suutnud vajalikke või sisulisi teemasid üles tõsta, kas ta läks kaasa erakondade pakutuga?

Tarmu Tammerk: Arvan, et kriitika selle kohta, et meedia roll valimiskampanias oleks pidanud olema aktiivsem, on põhjendatud. Eesti meedia ongi olnud reaktiivne, ei võta teemasid väga julgelt ette. Meedia tõstatab valimisteemasid selles mõttes üha

professionaalsemalt, et valitakse mingid küsimused, võetakse kampa kõik suuremad erakonnad, üritatakse pakkuda sellist platvormi, kus kõik saavad tõesti esineda. Seejärel kaob tihti kõik ära formaalsuse taha. Kui keegi vastajatest ei võta vedu, jääb teema sinnapaika. Linnuke on kirjas, tabel olemas, kõigi seisukohad kirjas. Näiteks on minu meelest täiesti mõttetud suurtes lehtedes sellised seeriad nagu erakonnad julgeoleku- ja kaitsepoliitikast. Seal on kõigil kuuel erakonnal peaaegu üks ja sama tekst. Pakkuda lehekülgede kaupa selliseid materjale oli formaalne käitumine, mis valimiskampaania tegeliku sisuga ei haakunud. Miks kampaania jäi mõnes mõttes loiuks? Minu meelest oligi üks põhjus, et see oli välja venitatud. Mitu korda tundus, et nüüd jõuab kätte mingi oluline hetk, aga siis vajus jälle kõik ära. Kampaania oli liiga pikk ja välireklaami keeld täiesti mõttetu, see tuleks ära kaotada ja sätestada reklaamikulutuste piirang. Tegelikult tappis debatti ka reklaamikampaania massiivsus, ennekõike Reformierakonna ja Keskerakonna poolt. Paar nädalat enne valimisi tõesti teised teemad juba vaibusid, aga siis panid need kaks oma signaali kommertskanalite kaudu käima ja ülejäänud üritasid natuke laveerida. Kui veel kampaania väljavenitatust puudutada, siis see on kindlasti laiem küsimus, mida me praegu ei pea arutama, aga mille üle peab mõtlema küll. Kui eelhääletamine ja elektrooniline hääletamine muutuvad üha aktiivsemaks, siis tähendab ettehääletamine seda, et valimiskampaania kui selline kaotab tegelikult oma praeguse kuju. Kui inimesed saavad kaks nädalat enne valimisi näiteks Interneti teel hääletada või üha rohkem inimesi hakkab kasutama eelhääletust, siis mismoodi sa pead peaministri debatti kolm päeva enne valimisi, kui üha rohkem inimesi on selleks ajaks juba hääletanud. Järelikult praegune, valimispäevale keskendunud kampaania kaotab edaspidi oma tähenduse. See aga tähendab, et ühiskond kaotab võimaluse tulla valimiseelsel reedel ühel hetkel kokku ja rääkida, mis seisab Eesti ees, sest pooled inimesed on selleks ajaks puhkusele sõitnud ja neid valimised enam ei huvita. See on klassikalise valimiskampaania üks positiivne külg, mis hakkab käest ära minema.

Meelis Atonen: Analüüsides sisu poole pealt, mis ajakirjanduses kampaaniat tapab, olen asjad võtnud kokku nii: ülipüüdlikkus ja poliitilise korrektsuse otsimine. Tegelikult sellist korrektsust või tasakaalu, mida seal otsitakse, ei ole olemas ja seda ei ole kellelgi vaja, sest see ei anna midagi. Minu arvates tuleb debatte korraldada nii, et kutsutakse kohale ainult nende esindajad, kellel on erinevad arvamused. Mõnda debatti kutsuda näiteks ainult kolm parteid ja lasta neil julmalt vaielda, järgmisse valida teised. Kellel ei ole midagi öelda, see ei saa eetrisse. Ja teine, kohtumiste teema. Ma ei ole Tallinnas kunagi poliitikat peaaegu teinud, ühe korra kohalikel valimistel siiski kandideerisin. Maakohtades öeldakse väga lihtsalt: kolm kuud enne valimisi põhimõtteliselt üritustele ei lähe.

Millest tuleneb põlastav suhtumine?

Anu Toots: Tooksin nendele juttudele lisaks välja veel sellise aspekti, et Eestis on kujunenud või teadlikult kujundatud põlastav suhtumine valimiskampaaniasse. Vaatan seda kuidagi veidra pilguga. Igaüks, kes teeb kampaaniat, saab sõimata, igaüks, kes teeb kihutuskoosolekuid, on samuti paha poiss. Ometi on kampaania valimiste normaalne komponent. Aga rahvas leiab, et on väga häbiväärne minna partei kampaaniakoosolekule. Selles mõttes erineb Eesti poliitiline kultuur Prantsusmaa omast. Nädalaid tagasi nägime, kuidas seal on tohtud saalid rahvast täis ning kihutuskoosolekutel käiakse hoolega, sest

see ongi viis, kuidas kodanik ka ennast näitab ja oma olemasolust teada annab. Seetõttu tundub, et põlastavale suhtumisele valimiskampaaniasse sekundeerib kuidagi ohtlikult e-hääletus ja Internet, muutes valimised väga individualistlikuks: mul on oma veebileht, oma PIN-koodid ja muud värgid ning ma hääletan täiesti üksi, mul ei ole mingit kogukonda. Siin näen ma sellist põhimõttelist ohtu, mis ei ole minu välja mõeldud. See on politoloogilistes tekstides ka mujal ühe ohuna välja toodud: valimised on kogukonna loomise mehhanism ja kui see hävitatakse, teiseneb kogu valimiste mõte.

Meelis Atonen: Põlastusväärne ei ole mitte ainult kampaania tegemine. Siin tuleb üldistada. Mina arvan, et see, millest me rääkisime, on tulemus. Kõik saab alguse sellest, et poliitika on tehtud põlastusväärseks. See on palju laiem probleem. Tegelik probleem, mis seal salata, on ikkagi see, et aktiivse diskussiooni asemel on ajakirjanduses palju lihtsam lahendus öelda, et poliitika on tervikuna räpane ja must.

Eiki Nestor: Mul tuli ka üks väike asi meelde. Ajalehed saadavad rea küsimusi ja küsivad vastust. Minu meelest on see valijale mugavam moodus, võtta ette tabel ja vaadata sealt küsimusi-vastuseid. Seekord tuli esimest korda vastata ka amerikaniseerunud küsimustele. Kümnele küsimusele nõuti "jah" või "ei" vastust ning kümnest küsimusest pooltele ei olnud võimalik nii vastata, mõlemad olid valed. Tekib küsimus, mida sa vastad, kui ei saa vastata ei "jah" ega "ei". Kui sel teemal püüdsid juttu üles võtta, et pooltele küsimustele ei ole nii võimalik vastata, siis öeldi, et see on teie oma asi, kuidas vastate.

Tarmu Tammerk: Meelis Atonen ütles, et erameedia peaks olema aktiivsem ja mitte taotlema sellist igavat poliitilist korrektsust, et kõigile võrdselt sõna ning täpselt tuhat tähemärki, kolm minutit jne. Ma leian siiski, et võrdse ligipääsu taotlus peab meedial kindlasti olema. Tuleb taotleda võrdse ligipääsu võimaldamist kandidaatidele ja erakondadele. Teine asi, kuidas seda praktikas rakendada. Missuguseid vorme kasutada, et see ei muutuks tööpoolest igavaks ja mõttetuks, nagu teatud teemade puhul, kus on selge, et kõigi vastused ongi üks ja seesama. Aga kui seda taotlust ei ole, siis läheme Eesti oludes tagasi 1990. aastate algusse, kui ajakirjanikud otsustasid väga palju sümpaatiat järgi, keda uudistesse lasta ja kellelt arvamust küsida. Ma ise koostas inimestele kümme aastat tagasi valimiste kajastamise soovituslikku meedias. Põhimõte on ikka jäänud samaks, seal ongi need üldtunnustatud printsiibid sees. Tuleb võrdset tähelepanu anda. Aeg-ajalt tõesti mõni poliitik võtab sellest kinni ja ütleb, et me oleme võrdsed, aga näete, tema sai ikkagi pool sekundit rohkem kui mina. See ei ole juuksekarva lõhkiajamine, aga võrdsuse taotluseta jääks liiga palju ajakirjanike subjektiivsuse kätte ja üldprintsiip kaoks silme eest ära. Ilmselt olete tähele pannud, et väikeparteid, keda praegu siin laua taga ei ole ja kes pole üldse Riigikogus esindatud, on viimaste valimiste ajal korduvalt avaldanud protesti erinevate meediakanalite tegevuse suhtes. Ennekõike avalik-õigusliku suhtes, kellele inimestel on kõige rohkem õigust pretensioone esitada, aga ka erakanalite suhtes, pahandades selle üle, miks neid ei ole kaasatud nendessesamadesse tabelitesse või miks neid ei kutsuta Foorumi ümarlauda, kus on suurparteid. Ma leian, et nende väikepartei pretensioonid ei ole harilikult põhjendatud, sest neile on siiski samuti piisavalt tähelepanu pööratud. Vähemalt minule kui meediainimesele tundub, et hoolimata vähendatud tähelepanust nende väikeparteiadele, ei

ole Eesti ajakirjandus mitte kedagi poliitiliselt maastikult välja tõrjunud või sealt eemal hoidnud.

Rahastamine ja läbipaistvus

Aivar Jarne: Ilma rahata ei saa valimiskampaaniat teha. On välja arvestatud, et parlamendikoht maksis üle miljoni. Piirangud kampaaniale on küll peal, aga raisatakse järjest rohkem. On ka süüdistused, et kogu rahastamine on läbipaistmatu. Kas need süüdistused on õiged ja millised oleksid lahendused kampaania maksumuse läbipaistvuse suurendamiseks?

Eiki Nestor: Mina olin ja olen siia maani seda meelt, et välireklaami absoluutne keeld ei olnud adekvaatne meede. Meie esialgne idee oli üldse ühesugused plakatid kõigile, mis tundus loogiline. Samuti arvan, et kui korralikult pingutada, õnnestub ka valimiskulud kindlasti mingit pidi kontrolli alla saada. Aruandeid lugedes tundub, et kõik erakonnad on isegi võrdses seisus. Lõppkokkuvõttes saavad ju kõik nii lehepinna kui ka aja televisioonis enam-vähem ühe ja sama hinnaga, kus ei saa viltu panna. Lihtsalt ühtedel on rohkem raha kui teistel.

Meelis Atonen: On lootusetu piirata valimiskulutusi, nii et see korra majja toob, selles suhtes olen väga skeptiline. Tulevad uued kohused ja muud uued asjad ning tekib täpselt seesama efekt, mis meil oli paar aastat tagasi. Need, kes otsustavad olla seaduskuulekad, avastavad, et see oli rumalus. Neid, kes piiri ära proovisid ja sellest üle astusid, saadab selles asjas õnn või edu. Alati on võimalik kõik asjad läbi mitme reklaamifirma ja PR-firma nii joonistada ja arved nii teha, et lõpptulemusena on kõik korrektne. Seetõttu ma pigem väärtustaksin seda, et kõik tõepoolest esitavad arved, nii et see on arusaadav ja läbinähtav.

Anu Toots: Vaataks seda rahastamist natuke laiemas kontekstis, sest jutt ei käi tegelikult ainult kampaania rahastamisest, vaid erakondade rahastamisest üldse. Olen Meelis Atoneniga ühte meelt, et vajadusel leitakse alati võimalus seadusest mööda minna. Seetõttu ei ole otstarbekas väga palju pingutada ja püüda kõike reguleerida, sest see ei too oodatud efekti. Mina keskenduksin selle kontrollimisele, kuidas kulutatakse maksumaksja raha, aga selle, kui palju erakonnad suudavad kaasata oma kampaaniasse erasektori raha, jätaaksin suhteliselt vabaks. Praegu on Eestis kord sedasi, et need, kellel on Riigikogus suurem esindatus, saavad ka rahva rahakatlast suurema kopika. Seetõttu arvan, et siin tuleks midagi ümber vaadata, kuni selle põhimõtte niivõrd välja, et ei saa korraga kasutada mõlemat raha, riigi ja eraannetajate oma. Kui tahad teha kampaaniat eradoonorite abiga, siis riigi rahakotist ei saa. Muidugi võiks luua ka selliseid valemeid või põhimõtteid, et väiksemad parteid saaksid oma kampaania läbiviimiseks just riigilt rohkem rahalist tuge.

Valijad üle ootuste aktiivsed

Aivar Jarne: Räägime veel valimistest osavõtu kohta. Algselt ennustati üsna kesist osavõttu, aga tuli ligi 62%. Mis te arvate, miks inimesed läksid valima?

Mart Laar: Kui tulla tagasi Interneti-hääletamise juurde, siis see aitas kindlasti kaasa, et rohkem inimesi osales. Teiseks luges ka see, et asi viimastel nädalatel põnevaks läks. Ja

kolmandaks oli oma osa sellel, et kõik erakonnad tegid lõpuks üleskutseid valima tulla. Tegelikult oli inimeste valima kutsumine kõigi erakondade viimaste nädalate valimisreklaami sõnum ja sellel oli suur mõju. Kõik see mõjutas kindlasti valimistulemust. Valimistel osalemise protsent, mida algselt ennustati eelmiste valimistega võrreldes paari protsendi võrra madalamaks, osutus tegelikult paar protsenti kõrgemaks ning need kokku umbkaudu viis lisaprotsenti mõjutasid tugevasti valimistulemust.

Ain Seppik: Mulle tundub, et seekord saadi nooremad inimesed tõepoolest valima, mitte ainult Interneti-hääletusega, aga saadi. Mis olid motiivid, vajab sotsioloogilisi uuringuid, võib-olla on neid ka tehtud. Aga kahtlemata saadi rohkem noori valima. Meil on lausa konkreetseid näited, et noorte valimisaktiivsus oli seekord suurem, kui on olnud tavaliselt. Kolmas tegur oli kahtlemata see, et erakonnad esitasid mitte ainult üleskutseid, vaid tegid ka tegelikku tööd, et inimestel oleks võimalik oma valimisõigust realiseerida. Mulle tundub, et kohalikud omavalitsused organiseerisid paremini, et inimesed saaksid ikka valimisjaoskonda minna.

Eiki Nestor: Mina arvan, et siin on kaks momenti. Ühest on juba juttu olnud. Kindlasti aitas kaasa see, et vähe oli musta kampaaniat, see ei peletanud inimesi valimistest kõrvale. Võib-olla tekitas huvi ka septembrikuine presidendivalimine, mis pani teatud osa valijatest uuesti poliitikale mõtlema ja tõi nad ka valima. Kui sul lõpuks on kaks väga selget konkurenti, kes mõlemad võitlevad peaministri koha eest, siis on valida kindlasti lihtsam kui nuputada, millisel erakonnal on parem majanduspoliitika, kaitsepoliitika või keskkonnaprogramm.

Anu Toots: Neid barjääre, miks inimesed ei käi valimas, on päris mitmeid. Olen põhimõtteliselt nõus sellega, et Interneti-hääletus vähendab mehaanilisi barjääre, aga rõhutaksin, et see vähendab täpselt ja ainult seda mehaanilist barjääri teatud osa inimeste jaoks, ei vähenda aga teisi barjääre, sest valimissüsteem selle taga jääb muutumatuks ja see, kuidas valitsus formeerub, jääb ikka sama etteaimamatuks. Optimismi, et e-hääletuse võimalus tõstis oluliselt valimisaktiivsust, ma paraku ei jaga, sest Interneti-hääli oli kolm protsenti. Kohalikel valimistel isegi ainult kaks protsenti, milles ma väga suurt revolutsiooni ei näe, see on oluliselt väiksem tõus kui üldises Interneti-kasutuses. Nii et andke andeks, nii kaua, kui me ei ole näinud ühte väga head uuringut, et e-värk toob noored poliitikasse, ma seda ei usu. Ma ei ole ka näinud ühtegi sotsioloogilist uuringut või tegelike valimistulemuste analüüsi, mis ütleks, et noored tõesti käisid rohkem valimas. Visuaalselt, jah, olen nõus, et pilt muutus, sest esimest korda kõigi valimisaastate jooksul oli Tallinna Ülikoolis saba, pikk saba, üliõpilased seisisid 50-60 meetrit selleks, et eelhääletada. See on kindlasti üks meie aja trende, et inimesed tahavad eelhääletada. Nad tahavad olla vabad oma aja planeerimises. Kui Eesti tahab hääletusaktiivsust tõsta, tuleb eelhääletamise võimaluste avardamisega kindlasti tegelda. Tervikuna ma siiski ei ole optimistlik, et aktiivsus tõusis paar-kolm protsenti. Pigem võiks öelda, et hea, et halvemaks ei läinud. Kokkuvõttes on kõik need mehaanilise juurdepääsu küsimused ja ei näita rahva suhtumise muutumist valimistesse.

E-hääletajaid järjest rohkem

Aivar Jarne: Kas e-hääletajate protsent tõuseb?

Meelis Atonen: Ei ole üldse kahtlust, et tõuseb. Minu arvates ei pea riik ennast kodanikule ebameeldivaks tegema. Kui kodanikul on väga tähtsad ülesanded, millest üks on valimas käimine, siis ei saa olla, et see peab igal juhul toimuma teatud kindlal päeval, ja siis läheb pühapäev hukka.

Mart Laar: Olen ka absoluutselt veendunud, et see tõuseb üsna tunduvalt. Kui kõik valitsuskoalitsiooni leppesse kirjutatud e-hääletuse ja e-riigi arendamise kavad ellu viia, on nelja aasta pärast ID-kaardi kasutamine inimestele suhteliselt tavapärane tegevus. Ja seda tavapärasemaks ta muutub, mida rohkem hääletajaid tuleb. Käesoleval ajal oli ja on siiski tegemist Eesti inimestele suhteliselt uue asjaga. Niipea kui see muutub normaalseks, ennustan ma selle märkimisväärset tõusu. Mina ei näe siin mingisugust traagikat demokraatialle. See inimene teab, keda ta hääletab. Ma arvan, et see on hea. Teatud suhtes on sellised valijad kõige väärtuslikumad valijad. Loomulikult on alati neid, kes lasevad ennast mõjutada viimaste nädalate kampaaniakomistustest. Ka need inimesed on igati väärtuslikud ja ka nende hääli tuleb püüda, ainult et nende hääled on poliitilistele erakondadele tunduvalt kallimad.

Tarmu Tammerk: Ma kardan, et e-hääletamine saab tagasilöögi nende küberrünnakutega, mis praegu on Eesti vastu suunatud. Mõelgem selle peale, mis oleks siis, kui meil praegu oleksid valimised tulekul, kui pronkssõdur oleks eemaldatud näiteks vahetult enne valimisi. Minu meelest on väga hea, et siin toodi sisse 2006. aasta presidendivalimiste teema. Presidendivalimised 2006 on väga tihedalt seotud Riigikogu 2007. aasta valimistega. Kui vaadata näiteks meedia tööd või meedia osa avaliku foorumina, siis Riigikogu valimiste kajastus 2007 oli minu meelest kindlasti professionaalsem, ausam ja õiglasem kui 2003. aasta Riigikogu valimistel. Vahepealne 2006. aasta presidendivalimiste meediakajastus oli aga väga probleemne. Need presidendivalimised jäävad Eesti poliitilise kommunikatsiooni ajalukku negatiivse märgina, just nimelt sellest aspektist, et meedia ei olnud võimeline käituma poliitiliste protsesside vahendamisel ja kajastamisel demokraatliku ja õiglase vahendina. Kui vaadata meedia enda ülestunnistusi, siis mitmed kolumnistid kirjutasid pärast presidendivalimiste kampaania lõppu ajalehtedes, et "ära tegime!". See oli enne, kui Savisaar hakkas kasutama oma 2007. aasta veebruari ja märtsi kampaanias seda "tehtud" – väljendit, et me suutsime ära teha, suutsime uudistevoogu nii palju subjektiivselt suunata, et asi läks nii, nagu meil tarvis on. Et 2007 märtsivalimiste meediakajastus ei pälvi erilist kriitikat, ei tähenda, et see valimiseelse meedia käitumise teema oli suletud. Meedia on jõudnud juba järje peale. Ma võrdleksin Eesti ajakirjandust selles küsimuses tubli töömehega, kes käib kuu aega korralikult töö ja tuleb õhtul ilusasti õigel ajal koju, aga palgapäeval joob nina täis ja laaberdab. Valimised ongi aeg-ajalt meediale nagu palgapäev. Enne peetakse standarditest kinni ja võimalused sõna saada on suhteliselt võrdsed, aga valimiskampaania lõpphetkel ei loe enam mingid reeglid. Uudised muutuvad subjektiivseks, siin-seal tehakse filtreid, rääkimata muudest asjadest.

Mida näitavad valimistulemused

Aivar Jarne: Räägime ka valimistulemustest. Kas see on tendents, et juba mitmel valimisel järjest on kaks suuremat erakonda võtnud ligikaudu 30% Riigikogu kohtadest? Kas Eesti on

suundumas kaheparteisüsteemi poole või on meil jätkuvalt mitmeparteiline, võrdsete erakondade süsteem?

Meelis Atonen: Mina arvan, et Eesti jääb Läti ja Soome sarnaseks, kus tegelikult ei tea iial, kes on esimene või teine või isegi kolmas. Tahaksin küll, et Reformierakond oleks alati esimene, aga olgem realistid. Ehkki tõele au andes on Rootsi süsteem parem, üks kahest suurest on alati peaministri moodustaja ja ülejäänud tulevad juurde, see sobiks meile rohkem.

Eiki Nestor: Ma ka ei usu, et Eesti liigub kahe partei süsteemi poole, ma ei näe selleks vajadust, põhjust ega võimalust. Kui loen erakondade valimisprogramme, siis näen palju rohkem erinevusi kui sarnasusi.

Aivar Jarne: Kas valimissüsteemi võiks muuta, et erakondade liidrid ei koguks niipalju kvoote nagu seekord Andrus Ansip ja Edgar Savisaar, üle kolme ja poole.

Eiki Nestor: Kardan, et valijad ei ole sellega nõus. Kui hakata siin mingeid peadpööritavaid muudatusi tegema, tahavad nad kindlasti käituda neile tuttavalt moel.

Anu Toots: Olen selle poolt, et valimissüsteem vajab stabiilsust ja selline loksutamine hävitaks kindlasti praeguse 60%-lise osaluse täiesti. Samal ajal toetan ka kompensatsioonimandaatide jagamist just teisel põhimõttel, mis soosiks väiksemaid parlamendiparteisid. Kaks suurt on nagunii hästi positsioneerunud ja neid see enam ei hävita, aga teised saaksid natuke kaalu juurde. Seetõttu arvan, et see on üks asi, mida võiks seadusemuudatusena arutada.

Eiki Nestor: Valimisseadus on täis üllatusi. Kui keegi oleks minu käest enne valimisi küsinud, kas on võimalik saada näiteks kümme kohta Riigikogus ja sealjuures kõik need kohad ringkondadest, siis oleksin öelnud, et teoreetiliselt on, aga praktiliselt ei ole. Nüüd pean tunnistama, et see on ka praktiliselt võimalik, nagu välja tuli.

Aivar Jarne: Valimisjärgsest ajast. Kahele senisele võimuerakonnale anti ülekaalukalt teistest enam hääli, aga ometi sellest valitsust ei sündinud. Mis oli põhjus, kas valija mitteusaldamine?

Mart Laar: Täpselt vastupidi. Kui oleks teistmoodi läinud, oleks see olnud valijate petmine. Valimiskampaaniat tehti ju tegelikult vastandlike märkidega ja see, kuhupoole valitsuse moodustamine kaldub, oli juba valimiskampaania käigus selge. Vastavalt sellele inimesed ka hääletasid ning oleksid ilmselt tundnud end üsna petetuna, kui oleksid teistsuguse pildi saanud. Seda viimasel nädalal tegelikult hääletati.

Ain Seppik: Valimised on üks asi, koalitsioonide moodustamine toimub pärast seda. Nii et need, kes selle moodustavad, peavad olema saanud rahva mandaadi. Siin on raske midagi öelda, see on parlamentaarne praktika. Muidugi, kui vaadata kohti Riigikogus ja häälte arvu, siis mul on tõsiselt hea meel, et valija toetas tegelikult eelmise valitsuse poliitikat. Siin on

vastu vaielda väga raske. Aga et uus koalitsioon moodustus selline nagu praegu, on poliitiliste kokkulepete küsimus, ja nii ta on. Keegi on alati opositsioonis.

Eiki Nestor: Minu meelest on lihtne, et ühtpidi president mõjutas oma presidendivalimiste eelse lubadusega anda Riigikogu valimise võitjale võimalus moodustada valitsus. Teisest küljest oli ka viimasel nädalal kaks selgelt vastandlikku kandidaati. Seetõttu oli loogiline Reformierakonna käitumine alustada läbirääkimisi nendega, kellega nad parasjagu ei olnud võimuliidus olnud ja kes olid valmis kõige suuremaks kokkuleppeks. Kõik oleksid nii teinud. Oleks Keskerakond valimised võitnud, oleks ta ilmselt käitunud samamoodi.

Lõpetuseks pronksmehe teemast

Aivar Jarne: Lõpetuseks ei saa minna mööda ka pronksmehe teemast. Kas nüüd on Eesti valijad lõõdud kahte leeri – venekeelsed ja eestikeelsed valijad?

Eiki Nestor: Anu Toots oskab vastata, kas ennegi ei olnud nii – rahvuse pinnal valijate vahel väga selge piir.

Anu Toots: Eks ikka oli. See, et Keskerakonna hääletajate hulgas on rohkem venelasi, oli ka eelmistel valimistel. Ma ei tea, pigem võib Keskerakond pronksmehe skandaali tõttu toetajaid kaotada. Aga laiemalt arvan, et vene valijaskond on üldse uue liidri ootel. See on praegu põhiküsimus, kelle taha nad koonduvad. Reformierakonna käitumine ei meeldinud kindlasti paljudele venekeelsetele valijatele, kes tegelikult hääletasid kas Isamaa ja Res Publica Liidu või Reformierakonna poolt. Kui statistikat vaadata, said need parteid Lasnamäel kahe peale kokku rohkem hääli kui Keskerakond. Nii et mina usun küll, et tegelikult on just vene noored need, kellest väga palju hääletab paremparteide poolt. Aga kui nad näevad, et Eesti paremparteid on eestluskesksed, siis loomulikult tekib neil küsimus, kus on nende erakond. Ma arvan, et järgmine kord on vene valija või vene kaart jälle väga kuum teema.

Aivar Jarne: Kas arvate ka, et venekeelne valija koondub ühe erakonna taha?

Mart Laar: Neli aastat on piisavalt pikk aeg, et see, mis praegu pronksööduriga juhtus, tagaplaanile tõrjuda. Ma arvan, et selleks ajaks on päevakorral uued teemad ja uued ülesanded. Väga palju sõltub sellest, mis eelseisva nelja aasta jooksul toimub. Siin seetõttu praegu mingeid ennustusi teha on liiga vara. Ma ei arva, et väga drastilisi muutusi toimub.

Meelis Atonen: Ma käisin vahepeal venekeelsetes töökollektiivides esinemas. Vene inimesed heitsid küll ette, mida tehti ja kuidas käituti, aga minu arust kõige olulisem signaal oli see, et kokkuvõttes on peaasi, et meil hästi läheb. Need venekeelsed inimesed mõtlesid nagu tavaline normaalne inimene: et oleks töökoht, et perel läheks hästi, et liisingud ja muud kohustused oleksid makstud. Ja ei midagi drastilist. Ma pigem arvan, et nende meelsus on ikka suhteliselt sama, lihtsalt äreval hetkel inimene võtab kõike natuke traagilisemalt kui mingil teisel ajal.

Ain Seppik: Seal on mitu momenti. Ma ka ei arva, et valijaskond hakkab jagunema eestlaste ja venelaste vahel lausa kaheks. Kuid meie vene diasporaa ei ole ühtne kogu, siin on väga

palju erinevaid voole. Nad tõesti ootavad oma messiast, aga ma arvan, et teda pole siit ühiskonnast tulemas. Lihtsalt siis ta peaks kuskil olemas olema. Üldine jagunemine on nii, nagu ta nähtavasti oli. Küsimus on pigem selles, missugune on nende meelsus, kes kohalikel valimistel valivad. See on omaette probleem, sest siin on igasuguseid inimesi. Kui me räägime Riigikogu valimistest nelja aasta pärast, siis seal valivad kodanikud, kellel on mingisugunegi side riigiga. Kohalikel valimistel valivad ka teised. Eks kahe ja poole aasta pärast selgub, kuidas läheb.

Riigikogu valimised – võrdluses maailma ja lähinaabritega

Rein Toomla (RiTo 7), Tartu Ülikooli politoloogiaõppejõud

Kahed viimased Riigikogu valimised on andnud mitmes mõttes sarnase tulemuse. See sunnib paratamatult küsima, kas Eestis hakkab tekkima spetsiifiline valimistulemuste süsteem, mis võib ka tulevastele valimistele iseloomulik olla.

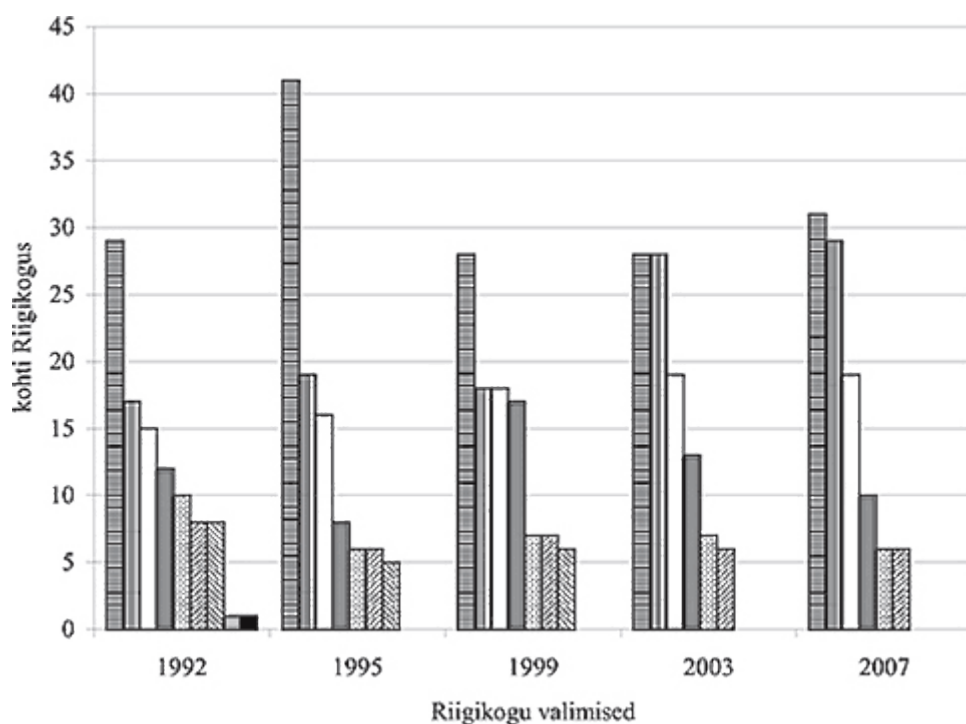
Kui päevapoliitika kõrvale jätta, pakuvad ühed Riigikogu valimistulemused vähe võimalusi analüüsiks. Võrdlusalus peaks olema võimalikult lai, kus ühelt poolt on vaatluse alla võetud rohkem kui ühed valimised ja teiselt poolt on Eesti asetatud rahvusvahelisse konteksti.

Pärast taasiseseisvumist on Eestis toimunud viied Riigikogu valimised. Nende põhimõtted on olnud enam-vähem ühesugused, seega on ka tulemused korrektselt võrreldavad.

Mida ütleb maailmakogemus

Joonisel 1 olen esitanud kõigi Riigikogusse pääsenud erakondade tulemused suuruse kaupa, pööramata tähelepanu sellele, milline partei mingi diagrammitulba taga asub.

Joonis 1. Riigikogus esindatud erakonnad 1992–2007 (esitatud võidetud kohtade hulga alusel)



Silma torkab terve rida asju. Arvatavasti pööravad paljud kõigepealt tähelepanu esindatud erakondade hulgale. Kui suhtuda 1992. aasta valimistesse mõnevõrra loominguliselt, võiks toona valituks osutunud kaks isikumandaadi saanud poliitikut erakondlikust esindatusest välja jätta – pisendamata muidugi nende kahe koha väärtust. Kui isikumandaadiga poliitikud

kõrvale jätame, jääb alles seitse erakonda. Ka järgmistel ja ülejäämistel valimistel on parlamenti saanud seitse erakonda, 2003. aastast alates on erakondade arv kahanenud kuuele. Seega paistab olevat tegemist juba teatud stabiilsusega, mis samal ajal ei anna alust väita, et järgmistel või ülejäämistel valimistel on Riigikogus samuti kuus erakonda esindatud.

Siinkohal kerkib muidugi küsimus, kas meil on ikka erakondi parajal hulgal esindatud. Maailmakogemus seostaks selle küsimuse ühiskonnas olevate probleemidega (Lijphart 1984), mille järgi saaks laias laastus väita: mida vähem on ühiskonnas probleeme, seda väiksem on ka erakondade hulk esinduskogudes. Tõsi, Arend Lijphart räägib erakondade tingarvust, kuid selle aspekti jätan praegu kõrvale. Maailmakogemusele tuginevat teooriat erakondade hulga aimamisel saab appi võtta veel ühe tahu kaudu – kui teame suurima partei esindatust, võib selle alusel aimata ka parlamendis esindatud erakondade arvu. Seda saab teha Rein Taagepera 2001. aastal pakutud valemi abil:

$$p = 1 / S_1^2$$

kus p on loodetav erakondade hulk parlamendis ja S_1 suurima erakonna osakaal parlamendis (Taagepera 2001). Selle valemi paikapidavust on testinud Kaili Roopalu (Roopalu 2002), nii et võime selle ka siinkohal aluseks võtta. Kui suurimal erakonnal on ligikaudu 30% kohtadest, nagu meil on praegu Riigikogus, siis võiks seal üldse olla 11 parteid ($11 = 1 : 0,09$). Maailmakogemust silmas pidades on meil seega Riigikogus esindatud veel vähe erakondi. Selles suhtes olime maailmakogemusele kõige lähemal 1995. aastal, mil seitse erakonda Riigikogus oli toodud valemi järgi igati vastav teoreetilistele ootustele.

Kuid kõne alla tuleb veel üks tahk – 5% künnis. Kui meil seda poleks ja Riigikogus oleksid esindatud kõik erakonnad, mis ületavad nn loomuliku ehk ühe protsendi künnise, siis võiks meil ka praegu olla parlamendis kaheksa parteid, mis on juba väga lähedal sellele, mida eeltoodud valemiga prognoositakse. Siiski on oluline tõdeda, et Eesti oma valimistulemustega ei kujuta endast teiste riikide seas mingit erandit.

Võitjate tulemus suhteliselt sarnane

Järgmisena võime vaatluse alla võtta liidri. Kui jätta kõrvale 1995. aasta valimised, kus võidukas olnud Koonderakond ja Maarahva Ühendus koosnes tegelikult üsna mitmest erakonnast, siis ülejäänute puhul võib tõdeda, et võitja tulemus on erinevatel valimistel olnud üsna sarnane – 30 kohta, väikeste kõikumistega siia–sinna. On täiesti võimalik, et ligikaudu kolmandik kohtadest jääb ka edaspidi valimisvõidu laeks. Selle seisukoha aluseks võiks olla ka eespool esitatud Taagepera valem. Pöörame selle teistpidi ja võimegi üsna suure tõenäosusega väita, et kui kaheksa–üheksa erakonda saavad valimistel nii palju hääli, et võita vähemalt üks koht, siis peaks suurim erakond koguma mitte üle ühe kolmandiku kohtadest.

Ähmaselt – aga siiski – hakkavad joonistuma üldised jõuvahekorrad. Kahed viimased valimised on selles suhtes peaaegu sarnased – kaks liidererakonda on teineteisele võrdlemisi lähedal, kolmas partei tuleb juba suurema vahega, ka neljanda partei positsioon on eristatav

ning ülejäänud jäävad künnisepiiri lähedale. Kas nende tunnuste alusel on võimalik rääkida spetsiifilisest Eesti valimistulemuste süsteemist, mis võiks olla iseloomulik ka tulevikus toimuvatele valimistele: ligikaudu kuus erakonda saab oma esindatuse, võitja tulemus ei ületa 1/3 Riigikogu kohtade piiri ja kaks erakonda on võrdlemisi lähedal liidrikohtale? Ning kas on üldse võimalik, et mingis riigis kujuneb välja oma spetsiifiline süsteem, mis erineb teistest ja millest teised erinevad?

Erilisuse otsimisel tuleks esmalt leida vastus küsimusele, kui palju lahkneb Eesti muust maailmast. Rein Taagepera ja Mirjam Allik (Taagepera, Allik 2006) on leidnud rohkem kui 700 esinduskogu valimistulemustele tuginedes, et kui fikseerida võitnud erakonna kohtade osakaal, siis keskmiste kaudu on võimalik fikseerida ka teiste–kolmandate–neljandate jne erakondade osakaal. Taagepera ja Allik on sellisel teel saadud tulemused jaotanud 17 gruppi, Eesti näite kinnitamiseks piisab meile kahest – kui võitjaerakond on saanud 30% kohtadest (mis peaks olema mudeliks 1992., 1999., 2003. ja 2007. aasta valimistele) ja kui võitjaerakond on saanud 41% kohtadest (see oleks siis 1995. aasta valimiste jaoks). Esitan vastavad näitajad kõigepealt tabeli kujul ja seejärel joonisena.

Tabel 1. Erakondlike kohtade jaotus võitnud erakonna tulemuste fikseerituse korral (maailmakogemuse keskmised näitajad)

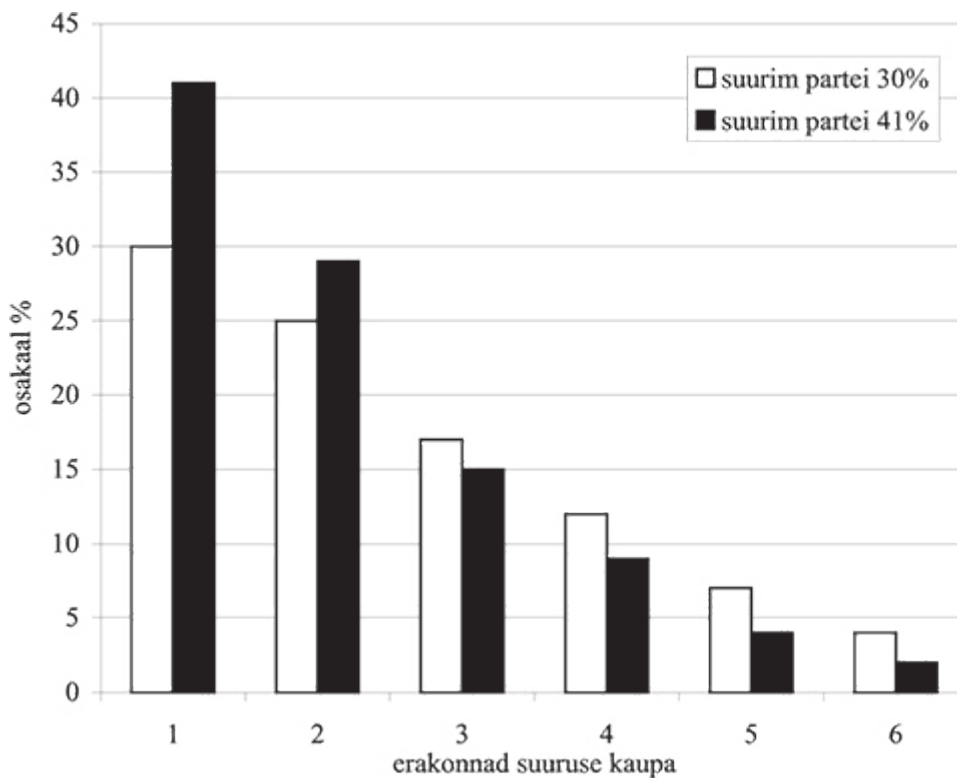
1. erakonna osakaal	2. erakonna osakaal	3. erakonna osakaal	4. erakonna osakaal	5. erakonna osakaal	6. erakonna osakaal
30,3%	24,9%	17,4%	11,8%	6,5%	3,8%
40,7%	29,3%	14,7%	9,0%	3,8%	1,5%

ALLIKAS: Taagepera, Allik 2006.

Pisut selgituseks. Nagu öeldud, jaotasid Taagepera ja Allik kõigepealt võitnud erakonnad nende tulemuste põhjal 17 gruppi – 20,5–91,7%. Iga esitatud tulemus on talle lähedaste tegelike tulemuste keskmine. Meie näitel on vastava grupi võitjate keskmine 30,3% ja 40,7%. Edasine analüüs näitas, et kui võitja tulemus on 30,3%, siis teiste kohtade keskmine on 24,9%, kolmandate kohtade keskmine 17,4% jne.

Samad näitajad – veidi ümardatult – joonisel (joonis 2).

Joonis 2. Erakondlike kohtade jaotus võitnud erakonna tulemuste fikseerituse korral



Maailmakogemust ja Eesti tegelikkust kõrvutades märkame, et peamine kõrvalekalle on seotud teise parteiga. Tema osakaal on olnud kas liiga suur või liiga väike. Seevastu kolmandate ja neljandate parteide positsioonid vastavad enam-vähem ülemaailmsetele keskmistele näitajatele, kuigi 1999. aasta tulemused näivad kaunis erandlikud.

Pilk lähinaabrite valimistele

Ja nüüd teine küsimus. Kui oletame, et Eesti tulemused on spetsiifilised, kas võiksime seda arvata ka mõne teise riigi parlamendivalimiste tulemuste kohta? Sellele küsimusele on võrdlemisi lihtne vastata – võtame vaatluse alla teistes riikides toimunud valimised ning seejärel otsustame, kas tegemist on eriliste nähtustega või mitte.

Olgu siinkohal võrdluseks võetud meile ennekõike geograafiliselt ja kultuurilt lähedased riigid – Soome, Rootsi ja Läti. Kõiki neid iseloomustab proportsionaalne valimissüsteem, mis ennekõike tähendab suuri valimisringkondi. Eestis ja Rootsis kõigub ringkonna keskmine suurus 10 mandaadi ümber – meil pisut vähem, Rootsis pisut rohkem. Soomes on ringkonnad suuremad – keskmiselt 13 mandaati, Lätis on sama keskmine näitaja juba 20.

Samas on ka palju erinevusi. Eestis jaotatakse osa kohti üleriigiliste kompensatsioonimandaatidena. Nende osakaal näitab küll vähenemist ja teoreetiliselt on võimalik, et teatud tingimuste kokkulangemisel seda meetodit Riigikogu kohtade täitmisel polegi vaja kasutada. Tegelikkuses vaevalt niimoodi juhtub. Nende kohtade väljavalmisel kasutatakse modifitseeritud d'Hondti meetodit, mis pisut soosib võitnud erakonda. Rootsis on olemas nn täpsustuskohad, mis jagatakse erakondade vahel eraldi välja, saavutamaks

häälte ja kohtade vahel võimalikult proportsionaalset tulemust. Ennekõike võidavad sellest väiksemad parteid. Soomes ja Lätis kujuneb parlamendi koosseis ainult ringkondade baasil, kuid Lätis kasutatakse kohtade kindlakstegemisel Sainte-Laguë meetodit, mis annab mõningase eelise väiksematele parteidele.

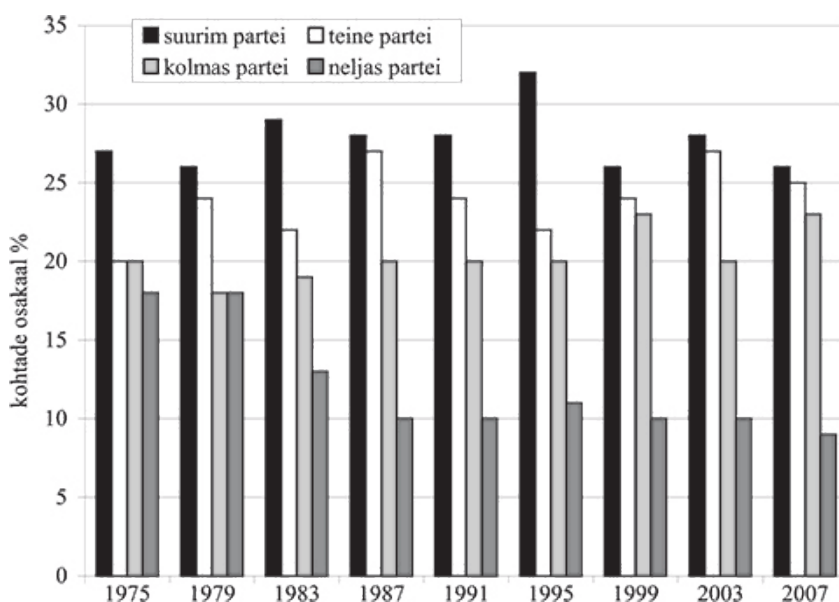
Soomes künnis puudub – seega võib parlamendis olla esindatud päris arvukalt pisiparteisid. Meil ja Lätis on künnis 5% ning Rootsis 4%. Seega võiks ühelt poolt oletada nende nelja riigi parlamentides esindatud erakondade osakaalus teatud sarnasust, kuid teiselt poolt – nagu tavaliselt ikka – kujundavad ka väikesed erinevused valimissüsteemides erinevusi tulemustes. Sellele lisaks ei tohi kõrvale jätta asjaolu, et Eestis ja Lätis on pärast taasiseseisvumist toimunud ainult viied parlamendivalimised, Soomes ja Rootsis on neid enam-vähem samasugusel kujul korraldatud viimased sada aastat.

Et võrdlust mitte väga keeruliseks teha, olen Soome ja Rootsi puhul võtnud näiteks viimase 30 aasta valimised, Läti tuleb arvesse kõigi taasiseseisvumisjärgsete valimistega. Ka olen kõigi riikide puhul esile toonud ainult nelja suurema erakonna tulemused. Soome ja Rootsi puhul katavad need neli umbes 80% kohtadest, Läti puhul mõnevõrra vähem – 70–75%. Võrdluste aluseks on kohtade hulk parlamendis, mitte valimistel saadud häälte osakaal.

1. Soome

Joonis 3 annab ülevaate üheksast parlamendivalimisest Soomes ajavahemikus 1975–2007. Esitatud on neli suuremat erakonda, pööramata tähelepanu sellele, mis erakonnaga on konkreetselt tegemist.

Joonis 3. Soome parlamendivalimiste (Eduskunta) nelja edukama erakonna osakaalud



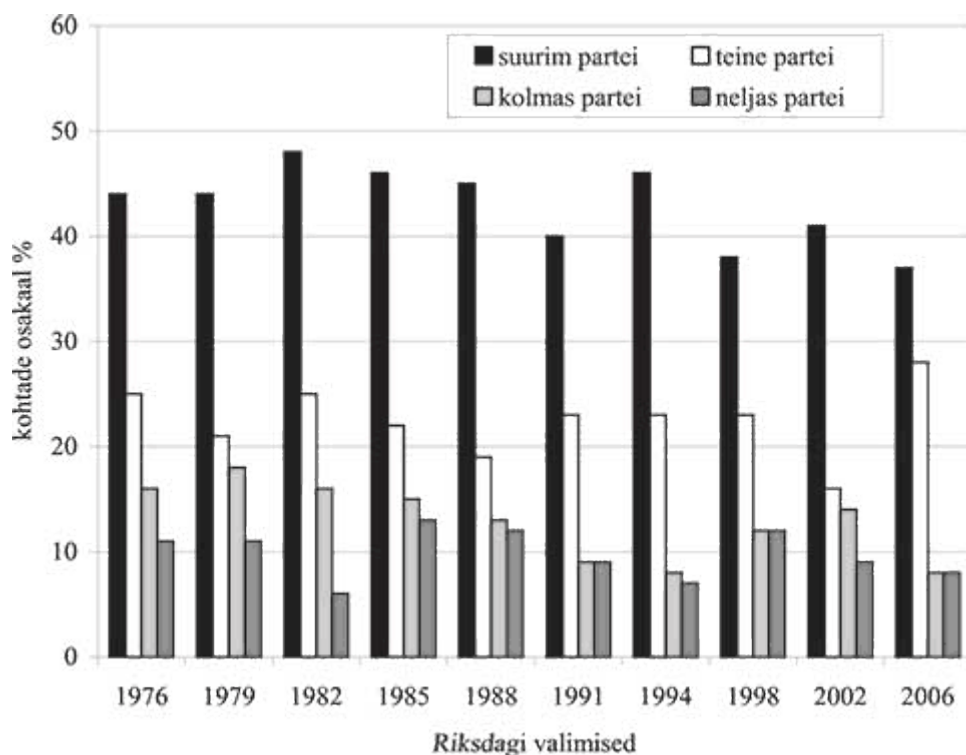
Viimased valimised Soomes viitavad kolmeparteilise süsteemi kujunemisele. Liiderpartei osakaal jääb 25–30% vahepeale, kuid teine ja kolmas erakond on tihedalt kannul. Samal ajal jääb neljas erakond kaugemale maha, kuigi veel 1970. aastail võis – küll veidi tinglikult –

rääkida neljaparteilisest süsteemist. Nagu Eestiski, on tegelikke erakondi silmas pidades kõikumised suuremad. Need kolm parteid on *Suomen Keskusta*, *Kansallinen Kokoomus* ja Sotsiaaldemokraatlik Partei. Liidrikohal on tavaliselt olnud sotsiaaldemokraadid, viimasel kahel valimisel *Suomen Keskusta*. *Kansallinen Kokoomus* on pendeldanud teise–kolmanda koha vahel.

2. Rootsi

Rootsi puhul on esitatud kümne viimase parlamendivalimise tulemused ajavahemikus 1976–2006.

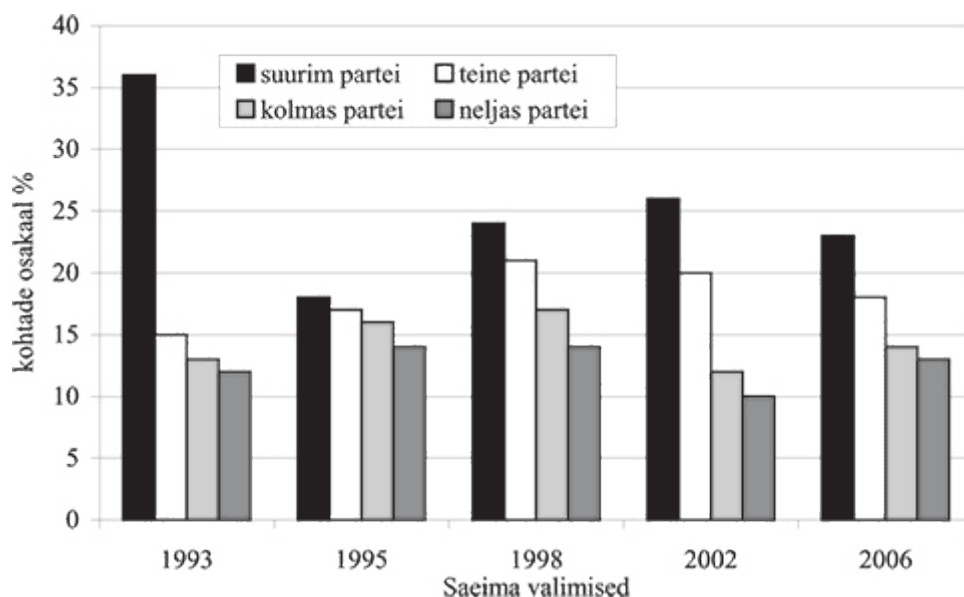
Joonis 4. Rootsi parlamendivalimiste (Riksdag) nelja edukama erakonna osakaalud



Rootsi parlamendis domineerib selgelt üks erakond. Viimaste valimiste tulemusel paistab see seisukoht küll pisut murenevat, kuid pole garanteeritud, et järgmistel valimistel teine partei liidrile veelgi lähemale liiguks. See võrdlemisi suure ülekaaluga erakond – Sotsiaaldemokraatlik Partei – on viimaste aastakümnete jooksul võitnud keskmiselt 40% parlamendikohtadest, mõnikord rohkem ja paaril korral vähem. Sama selge on teise erakonna positsioon, milleks enamasti kõigil juhtudel on olnud Moderaadid. Nende piirjooneks on olnud 20%, enamikul juhtudel pisut rohkem, aeg-ajalt ka veidi vähem. Paaril korral on suuruselt teist erakonda ohustanud kolmas partei, kuid üldjuhul on ta jäänud 15% piirimaile ning sageli on talle lähenenud hoopis neljas erakond.

3. Läti

Joonis 5. Läti parlamendivalimiste (Saeima) nelja edukama erakonna osakaalud



Kui Läti 1993. aasta valimised kõrvale jätta, siis järgmiste puhul on hoomatav teatav sarnasus. Nelja erakonna vahed on olnud kord üsna kokku surutud, seejärel laiemaks veninud, kuid ka kõige suurema lahknemise korral on neli erakonda mahtunud 15 protsendipunkti sisse. Liiderpartei positsioon on olnud kõikuvam kui teistes riikides ning isegi kui esimesed erandlikud valimised välja jätta, kõigub võitnud erakonna kohtade saak kümne protsendipunkti piires. Eestiga ühtemoodi on ainult üks erakond võitnud valimised kahel korral – Lätis on selleks olnud viimaste ja 1999. aasta valimiste võitja Rahvapartei (*Tautas partija*).

Kokkuvõttes seega neli riiki ja neli parlamendierakondade süsteemi, kahes riigis (Soome ja Rootsi) on erakondade süsteem selgelt välja kujunenud, Eestis ja Lätis rohkem küll aimatavad. Rootsi *Riksdag* on ühe domineeriva parteiga, millele võrdlemisi ühtlaselt on järgnenud teine ja kolmas partei. Soome *Eduskunta*'s on kolm erakonda üsna lähestikku koondunud. Eesti Riigikogus paistab, et kaks parteid hakkavad domineerima, neile järgnevad võrdlemisi suure vahega ülejäänud. Läti *Saeima*'s järjestuvad neli erakonda väikeste vahedega.

Kasutatud kirjandus

Lijphart, A. (1984). Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven and London: Yale University Press.

Roopalu, K. (2002). Parteide arvu ja suurima partei suuruse suhe parlamentides. Magistritöö. Tartu Ülikool.

Taagepera, R. (2001). Party Size Baselines Imposed by Institutional Constraints. Theory for Simple Electoral Systems. – Journal of Theoretical politics, Vol 13, No 4, pp 331–354.

Taagepera, R., Allik, M. (2006). Seat Share Distribution of Parties: Models and Empirical Patterns. – Electoral Studies, Vol 25, pp 696–713.

Valimistulemused Eesti kohta. – <http://www.vvk.ee/>

Valimistulemused Läti, Rootsi ja Soome kohta. – <http://www.parties-and-elections.de/>

Edu tagab majanduskeskkonna arendamine

Juhan Parts (RiTo 9), majandus- ja kommunikatsiooniminister, Isamaa ja Res Publica Liit

Eesti majanduse lähiaastate väljakutse on ümberorienteerumine teadmismahukate toodete ja teenuste pakkumisele. Selleks peavad ettevõtted tegema suuri investeeringuid ning riik paigutama kapitali rohkem tehnilisse kõrgharidusse.

Kui võrrelda majanduse tõusu- ja langusfaase öö ning päeva vaheldumisega, tundub Eesti viimase seitsme-kaheksa aasta arengule tagasi vaadates, et oleme elanud polaarpäevas, kui päike silmapiirist allapoole ei vaju. Euroopa Liiduga ühinemisele järgnenud ja veel mõnda aega kestev konvergens ehk palkade ja hindade ühtlustumine teiste liikmesriikidega on üks põhjusi, miks nii mõnigi näitaja Eestis lihtsalt pidi üles minema. Eesti majanduse hea käekäik on olnud mõistliku majandus- ja ettevõtluspoliitika ning olulisel määral ka laiemalt meile soodsate arengute tulemus. Viimaste all pean silmas investorite julgust oma kapitali arenevatesse turgudesse paigutada, aga ka erakordselt soodsaid krediitingimusi. Euribori rekordmadalale tasemele jõudmisega samal ajal surus terav pankadevaheline konkurents laenuklentide pärast ka riskimarginaalid väga madalale. See tegi Eestist ühel hetkel näiteks eluasemelaenu poolest ühe maailma väikseimate intressidega riigi. Majandusanalüütikud on jõudnud seda juba nimetada perioodiks, mida me niipea enam ei koge ning mille üle tagantjärele võib vaid imestust avaldada.

Polaarjoonest põhja poole jäävatel aladel järgneb polaarpäevale polaaröö. Kui kaua meie majanduses polaarpäev jätkub ja kas sellele järgneb polaaröö või läheb majanduse areng edasi mingis sootuks teises rütmis, on küsimus, mida üritavad ära arvata ettevõtjad, finantsinvestorid, pangad ja iga majanduslikult mõtlev inimene. Et kõik need arvajad on ühtlasi osalised oleviku ja tuleviku kujundamises, ei ole ootuste ja käitumise vahel tekkiva vastassuunalise mõju tõttu äraarvamine lihtne, eriti kui ennustada mingi majandusliku suundumuse kulmineerumist. Riik ei pruugi olla kõige parem prognoosija, kuid eduka majanduspoliitika ajamine on võimalik ka selgeltnägemisvõimet evimata. Väga laias plaanis on üsna kindel, et riigi majandusarengu edukuse määrab see, kas tegu on hea majanduskeskkonnaga. Väikeriigi puhul ja globaliseerumist arvesse võttes on tähtis ka olukord regioonis laiemalt ning tähtsamatel eksportturgudel.

Selles kontekstis on tähtis, et valitsusel on kindel plaan, kuidas Eesti majanduse konkurentsivõimet suurendada. Plaani kohaselt tuleb tööjõuturg muuta paindlikumaks, soodustada investeerimist ja säästmist ning arendada loovmajandust. Vajalik on kindlustada ettevõtjate võrdne kohtlemine ja aus konkurents ning vähendada korruptsiooni.

Väljakutseks on kohaneda muutuvate oludega

Eesti majandus on kodumaise nõudluse ning välisinvesteeringute ja -kaubanduse suurenemise toel arenenud kiiresti. 2006. aasta sisemajanduse kogutoodangu kasvuga (11,4%) kuulub Eesti esimeste hulka mitte ainult Euroopa riikide seas, vaid on üks maailma kiireima arenguga riike. Märkimisväärselt on kasvanud ka tööhõive – 2006. aasta lõpuks kahanes töötuse määr 5,9%-ni ning kohati on tööpuudus asendunud tööjõupuudusega.

Kiire arengu varjukülg on kohatine tasakaalustamatus ja oht, et majandusotsuseid, eriti laenuvõtmist, mõjutavad liialt optimistlikud tulevikuootused. 2007. aasta algul võib siiski märgata, et nii Eesti elanikud kui ka ettevõtted hakkavad mõistma liigse laenamisega kaasneva võivaid ohte. Eesti majanduse tõeline väljakutse lähiaastail on ümberorienteerumine teadmismahukate toodete ja teenuste pakkumisele. Juba mõnda aega on märke sellest, et kiiresti kasvanud palgad muudavad inimtööjõumahukate ettevõtete konkurentsivõime püsimise raskeks. Eesti majanduse proovikivi on, kas meie ettevõtted on edukad eksportijad. Tootlikkuse suurendamiseks ja konkurentsivõime püsimiseks peavad ettevõtted tegema lähiaastail kapitalimahukaid investeeringuid. Seetõttu on tähtis, et ka riigi ettevõtlus- ja innovatsioonipoliitika keskenduks ekspordi suurendamisele.

Mitmete uuringute järgi on tööjõuturu vähenemine paindlikkus üks Eesti majanduse konkurentsivõimet kahandavaid tegureid. Valitsus kavatseb sellele kriitikal asjakohaselt reageerida ning esitada Riigikogule uue töölepingu seaduse eelnõu. Töösuhete paindlikum regulatsioon on nii tööandjate kui ka töötajate huvides, sest see aitab tagada suurema tööhõive.

Maksundust silmas pidades on kokku lepitud, et Eesti säilitab ettevõtjatele atraktiivse maksusüsteemi, mille kohaselt ei maksustata ettevõtlusse reinvesteeringut kasumit tulumaksuga. Eesti eelarvepoliitika jääb jätkuvalt konservatiivseks, hoidutakse ka avaliku sektori palkade liiga kiirest tõstmisest. Rahandusministeeriumi kavandatud maksupoliitilised meetmed annavad loodetavasti võimaluse euro kasutusele võtta.

Arendada teadmispõhist majandust

Valitsus on võtnud eesmärgi suurendada 2011. aastaks teadus- ja arendustegevusele ning innovatsioonile tehtavad kulutused 2%-ni ning 2015. aastaks 3%-ni sisemajanduse kogutoodangust. Poole vajalikust rahast tagab riik eelarve kaudu, teise poole investeerivad ettevõtjad. Praegust olukorda innovatsiooni alal võib pidada lootustandvaks, kuid probleemiks on eri komponentide ebaühtlane areng. Näiteks kuulub Eesti info- ja kommunikatsioonitehnoloogiasse tehtud investeeringute osas Euroopa paremiku, kuid intellektuaalse omandi valdkonnas, nagu patentide kaitsmine, on arenguruumi küllaga. Eesti peab tunduvalt enam investeerima sellesse, et meil oleks rohkem tehnilise kõrgharidusega ülikoolilõpetanud ning et meie leiutajate loomepotentsiaal paremini realiseeruks kaitstud patentidena.

Eesti käivitab Soome Sitra eeskujul Eesti Arengufondi, et toetada algatusi, mis aitavad moderniseerida riigi majandust. Fond hakkab investeerima alustamisjärgus teadmis- ja tehnoloogiamahukatesse Eesti ettevõtetesse. Tahan rõhutada, et investeerimistegevuses on fondi ees seisev ülesanne ambitsioonikas: Eesti Arengufond peab oma investeerimiskapitali käsitlema kui "tarka raha", mida paigutatakse tehnoloogiaettevõtetesse, et ajakohastada Eesti majanduse struktuuri, suurendada ekspordi ja luua juurde kõrget kvalifikatsiooni nõudvaid töökohti. Arengufondi teine töösuund on arenguseire, mille puhul on tegemist riiklike strateegiliste uuringute mõtestatud ja süsteemse korraldamisega, mis annab otsustajatele paremat informatsiooni majanduspoliitiliste otsuste langetamiseks. Esimesel

aastal on arenguseire suunatud sellele, et leida kuni kuus valdkonda, milles Eesti võiks tulevikus konkurentsivõimeline olla.

Eesti Arengufond – teel järgmisesse majandusse

Erik Terk (RiTo 15), Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi direktor, Eesti Arengufondi nõukogu aseesimees

Eesti Arengufondi loomise tingis vajadus süvendatult tegelda tulevikuseirega ning osutada kaasabi uuenduslike ja kõrge riskiastmega ideede rahastamisel.

Teatud arengustaadiumis jõuab iga riigi majandus olukorda, kus edasine areng pole enam üksikettevõtete turusignaalidele reageerimise ning ainult firmade ostjate ja müüjate otsimisele ja rahuldamisele orienteeritud tegevuse kaudu võimalik. Ka siis, kui üldine ärikeskkond riigis (maksutase, segavate piirangute vähesus jms) on soodne. Kesk- ja Ida-Euroopa majanduses liidripositsioonis olevates, aga ühtlasi juba kiirelt kallinenud maades, nagu näiteks Sloveenia ja Eesti, tuleb üle minna järgmisesse arengustaadiumisse, sest senises majanduses põhineb ekspordiedu ikkagi valdavalt hinnaeelisel. Tegelikult teist laadi majandusse, mida kutsutakse teadmusmajanduseks ehk innovatsioonipõhiseks majanduseks. Üleminek eeldab Eesti majanduses muutusi, mis oma ulatuselt võivad olla võrreldavad nendega, mida elasime üle 1990. aastail, üleminekul turumajandusele. Nii ettevõtted kui ka majandus tervikuna peavad end uutele tingimustele kohandama, seejuures ei piisa muutustele reageerimisest, vaid kohandumine peab olema ka proaktiivne.

Selline varasemast keerukam majanduse restruktureerumine on võimalik ainult väga paljude majandussubjektide teadlikus koostöös. Seetõttu on eri maades hakatud üha rohkem tähelepanu pöörama võtmesõnadele nagu innovatsioonisituatsiooni kujundamine ja rahvuslik/riiklik innovatsioonisüsteem. Niisugune innovatsioonisituatsioon või -süsteem koosneb reast omavahel seotud ja halvemini või paremini nn kokkumängivatest komponentidest, nagu ettevõtted ja nende võrgustikud, eri tüüpi finantseerijad, ülikoolid ja uurimiskeskused, arendusteenuste osutajad, mitmesugused riiklikud struktuurid.

Loomulikult pole majanduse süveneva rahvusvahelistumise tingimustes võimalik kujundada edukaid ja suletud (ühe riigi piiridesse jäävaid) innovatsioonisüsteeme, sest nagu majandus on ka innovatsioon rahvusvaheline. Samal ajal on riigi roll sobiva innovatsioonisituatsiooni kujundamisel oma territooriumil tegutsevatele ettevõtetele siiski suur. See seisneb innovatsiooniks vajaliku keskkonna (näiteks haridussüsteemi ja eriti ülikoolid) loomises, eri subjektide innovatsioonialase koostöö initsieerimises ja abistamises ning sellele kaasaaitamises, et turumajanduslikud institutsioonid saaksid ja suudaksid oma tegevust just kõrgema riskiga uuendusprojektide kohaseks sättida. Eri maades on riigi roll arengu kavandamisel ja majanduselu uuendamisel erinev, mõne riigi kogemusi on kirjeldatud näiteks artiklis "Pikaajalise arengu kavandamine riigi tasandil. Kas Eestil on teistelt maadelt õppida?" (Terk, Kurik 2001).

Arengufondi funktsioonid

Varem kalduti riigi rolli ka turumajanduslike maade majanduses käsitlema kui omamaiste ettevõtete otsest toetajat, protektsionistlike kaitseabinõude kehtestajat, rahakursiga ekspordi soodustamiseks manipuleerijat jne, praegune käsitus väärtustab riigi rolli just

innovatsiooni edendamisele kaasaaitajana. Mitmed riigid on saavutanud silmapaistvaid tulemusi, Euroopas näiteks Soome ja Iirimaa.

Eesti Arengufond, mille asutamise sätestas Riigikogus 15. novembril 2006 vastu võetud seadus, loodi põhimõtteliselt kahe ülesande täitmiseks: aidata riiki pikaajaliste strateegiliste valikute tegemisel – nn tulevikuseire funktsioon ning toetada uuenduslike, kõrge riskiga ideede rahastamisel – riskikapitali funktsioon. Meie majandus sõltub ülitugevalt rahvusvahelisest foonist, seetõttu tuleneb siit automaatselt ka kolmas, nn teenindav funktsioon – asjakohase rahvusvahelise koostöö korraldamine.

Arengufondi loomisele eelnes aastaid kestnud vaidlus kahe funktsiooni otstarbekuse üle, oponendid kasutasid mitmeid vastuargumente. Näiteks püüti väita, et pikaajalist arengustrateegiat Eestile polegi vaja, sest kiiresti muutuv keskkonnas ei saa väikeriigi majandus niikuinii midagi muud teha kui toimuvaga kohaneda, või dubleerimisel pole mõtet, sest arengustrategia ja prognoosidega tegeleb niikuinii rahandusministeerium. Riskikapitali suhtes väideti, et niigi rahastavad pangad või erariskikapitalid iga head idee ning meil pole praegu ega lähiajal leidlikke mõtteid, mis riskikapitali huvi paeluksid.

Tasapisi jõudis siiski suurem osa avalikkusest ja Riigikogu poliitikuist kindlale arvamusele, et mõlemat funktsiooni on vaja täita. Vaidluste viimases staadiumis arutleti pigem selle üle, kas kahte funktsiooni on vaja ühendada ühe organisatsioonilise katuse alla ning kui seda teha, siis kuidas peaks parlament seda organit kontrollima.

Riskikapitali vajalikkuse osas oli võimalik toetuda mitme väliseksperdi koostatud ekspertiisitulemustele. Seda, et riskikapitali puudumine kujutab endast lünka Eesti väljakujunevas innovatsioonisüsteemis, märkis juba 2000. aastal meie innovatsioonisüsteemi hinnanud Soome asjatundja Hannu Hernesniemi. Sama väideti ka Baltimaades *International Finance Corporation*'i korraldatud uuringu kokkuvõttes. Eesti majandusministeeriumi heaks töötanud Hollandi *Zernike Group* täpsustas 2003. aastal lähemalt, millist tüüpi riskikapitalist on puudus (nn seemnekapitalist väljatöötamise algfaasis olevatele projektidele) ja millised finantseerimise korraldamise võimalused on põhimõtteliselt olemas. 2004. aastal alustati ametlikult eeltööd riikliku riskikapitali süsteemi loomiseks. Tõsi, esialgu ei sidunud valitsuse töörühm seda arenguseire funktsiooniga.

Mitte laenama, vaid investeerima

Oluline moment, mida rõhutas nii tol ajal loodud valitsuse töörühm kui ka sellega paralleelselt ja mõneti konkureerivalt tegutsenud Eesti Panga juurde loodud Strateegiliste Algatuste Keskuse töörühm, oli see, et Eesti tehnoloogiapõhised innovaatilised firmad ei vaja lihtsalt raha, vaid “tarka raha”. Teisisõnu peaksid fondi investeerimisspetsialistid raha mitte niivõrd laenama (see tuleb kõne alla erandjuhuna), kuivõrd innovaatiliste firmade põhikapitali investeerima, teatud perioodil oma oskusteabega nende firmade n-ö kursileviimises osalema ja seejärel kulutatud raha oma aktsiate müügiga tagasi teenima. Kõrge riskiga projektide puhul on tavaline, et enamik neist pankrotistub ning väga edukaks osutub ainult väike osa. Aga just viimatinimetatud ettevõtete aktsiate hilisem müük toob

riskikapitali paigutajatele suuri kasumeid ning see peab tasa tegema ka kaotused ebaõnnestunud projektidest. Fondi osalus ettevõttes peaks jääma 10% ja 40% vahele.

Eelnevast on selge, et arengufond ei saa olla eraldatud raha lihtne laialijagaja, keda huvitab eelkõige see, et kõik saaks tehtud reeglite järgi, vaid ta peab kujunema kõrgprofessionaalseks asutuseks nii koosseisulistele investeerimisspetsialistide kui ka ekspertkomitee liikmete osas.

Pärast pikki vaidlusi Eesti erariskikapitalistide esindajatega kujunes ka arengufondi kui riigi loodud institutsiooni põhimõtteline koostöömudel erainvesteerijatega. Seaduse kohaselt ei tohi arengufond endale üksi investeerimisriski võtta, ta saab oma raha mõnesse innovaatilisse ettevõttesse paigutada ainult siis, kui leiab partneriks ka erakapitali.

Arenguseire – kus see peaks asuma?

Arenguseire on süstemaatiline teaduse, tehnoloogia, majanduse, keskkonna ja ühiskonna pikaajaliste arengute hindamine, asjakohaste uuringute ja analüüside tegemine, et tuvastada võtmevaldkonnad ja strateegilised arengusuunad, mis pikema aja jooksul toovad ulatuslikku majanduslikku ja ühiskondlikku kasu. Eestis on selliseid võtmevaldkondade ja meetmete selekteerimise uuringuid vähe ning ka olemasolevate puhul ei tutvustata nende tulemusi otsuselangetajatele, majandusringkondadele ja avalikkusele süstemaatiliselt. Seetõttu on mitu autoriteetset hindajat nagu Jaak Aaviksoo ja Indrek Neivelt pidanud arenguseiret uue fondi loomisel isegi tähtsamaks kui riskiinvesteeringuid.

Kui riigi tugi nn seemnekapitali tekitamisel tehnoloogiliselt keerukates valdkondades tegevust alustavaile ettevõtetele on suhteliselt levinud nähtus ja kasutatavad mudelid riiklikes innovatsioonisüsteemides eriti palju üksteisest ei erine, siis arenguseire funktsioonile sobiliku koha leidmine on mõneti komplitseeritum. Eestis aluseks võetud Soome Sitra Fondi kogemus – nii kahe funktsiooni, s.o riskikapitali ja riigi üldise arenguseire funktsiooni istutamine ühte institutsiooni kui ka sellele institutsioonile suure tegevusautonoomia andmine – on küllaltki unikaalne lahend. Kuid õnnestunud ja suurt rahvusvahelist huvi pakkuv lahend.

Vajadusest arenguseire funktsiooni täitmise järele oli juba eespool juttu. Mis aga määrab selle, kuhu on otstarbekas riigi institutsionaalses masinavärgis säärase funktsiooni täitmine paigutada? Kõigepealt tuleb lähtuda arusaamast, et tegemist on esiteks pikaajalise arengu probleemide ja kursikorrigeerimisega seotud tegevusega ning teiseks riigi kogu elu ja arengut (nii majandus kui ka arengu sotsiaalsed ja muud aspektid) kaardistama kutsutud institutsiooniga. Seetõttu pole sellist funktsiooni võimalik suuremate kaotusteta suruda ühe ametkonna, näiteks rahandusministeeriumi või majandusministeeriumi alluvusse, sest siis jääksid “katuse” funktsioonid kitsamaks kui tema alla paigutatud institutsioonil.

Mitmes riigis on pikaajalise arengu kavandamisega seotud kehandid üritatud paigutada peaministri või presidendi institutsiooni juurde. Eestis oleks neil variantidel mitu miinust. Esiteks võiks pikaajalise arengu funktsiooni paigutamine presidendi kui riikliku institutsiooni juurde rikkuda väljatimmitud institutsionaalset tasakaalu riigis (vähemalt seda kardetakse,

tasub meenutada näiteks tõblemist Ühiskondliku Leppe Sihtasutuse kui eelmise Vabariigi Presidendi patronaazi all asunud institutsiooni ümber), teiseks tekitada tarbetuid konflikte presidendi ja peaministri vahel. Mõnevõrra loogilisem oleks pikaajalise kavandamise funktsiooni allutamine peaministrile. Selle lahendi vastu räägib aga meie senine riigiparaadi väljaarendamise käigus tekkinud arusaam, et erifunktsioonide tekitamisest otse peaministri juurde tuleks hoiduda. Näiteks võib tuua omaaegsed vaidlused riigi infotehnologiseerimise funktsiooni asukoha üle, mis lõpuks viidi – artikli autori arvates küll mitte eriti põhjendatult – majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi, mitte peaministri haldusalasse.

Fond Riigikogu juures oleks loogiline lahend

Senised katsed pikaajaliselt planeerida, kas või näiteks Euroopa Liidus ette nähtud nn *National Development Plan*’ide koostamisega, ei ole olnud lootustandvad. See on osalt tingitud koalitsioonivalitsuste praktikast, kus igal valitsusparteil on oma ministeeriumid ja vastutusvaldkonnad, mille arendamisse on peaministril või teistel ministritel suhteliselt keeruline sekkuda. Pikaajalise planeerimise asemel on toiminud pigem lühiajaline huvide kooskõlastamine poliitilisel ja bürokraatlikul tasandil. Ka pikkades vaidlustes, mis eelnesid arengufondi sünnile, on korduvalt rõhutatud, et loodav institutsioon peab tegelema palju kordi pikema arenguperioodiga, kui on valitsuste vaheldumise poliitiline tsükkel.

Pikaajalise arengu küsimuste lahendamisse tuleb kaasata nii koalitsioon kui ka opositsioon, ükskõik kes neis rollides parasjagu asuks. Seetõttu oleks muudest variantidest olnud parem otsus luua fond Riigikogu juurde. Seda muidugi siis, kui fondil oleks olnud oma tegevuse korraldamisel küllaldane autonoomia, et tagada tegevuse järjepidevus ka parlamendis paratamatult ette tulevate perioodiliste vastasseisude puhul. Lõppude lõpuks on parlamendi juurde maandunud ka esialgu Soome Panga poolt ja tema juurde moodustatud Sitra Fond. Omal ajal oli sellise fondi loomine riigi keskpanga juurde loogiline, ehkki mitte levinud variant. Praegu on Euroopas ja kogu maailmas keskpankade roll varasemaga võrreldes mõnevõrra kitsenenud (keskendumine valuuta stabiilsusele ja muudest arengufunktsioonidest suuresti loobumine), seetõttu keskpank praegu arengufondi nn peremeesorganismi rollile vaevalt pretendeerida saabki. Eesti Panka tuleb muidugi tunnustada omaaegse initsiatiivi eest Strateegiliste Algatuste Keskuse loomisel, mis etendas väga suurt osa ühiskondliku arvamuse ettevalmistamisel arengufondi loomiseks.

Kaasata ja veenda

Küsimust võiks käsitleda veelgi laiemast vaatenurgast. Nimelt ei ole arenenud riikides tuleviku kavandamine ja kujundamine toiming, mida saavad edukalt teha üksnes poliitilised erakonnad ja nende juhtimisel tegutsevad bürokraatiaaparaadi struktuurid. Nagu on rõhutatud ka 2005. aastal Riigikogus vastu võetud Eesti säästva arengu strateegias, tuleb arengu kavandamisse kaasata ühiskonna eri kihid kõige laiemas mõttes. Edukas areng nõuab võrgustiku loomist, sellest tulenevalt on oluline, et arengufondi kaudu leiaksid endale väljundi poliitikutele lisaks äri- ja teadusmaailm ning et fond suudaks teha koostööd Eesti arengu eri valdkonna ekspertidega nende ametikohast sõltumatult.

Hinnates arengufondi asumist parlamendi juures arenguseire funktsiooni täitmise ja sellest tulenevate soovitude kasutamise seisukohalt, võib peale heade külgede näha ka mõningaid tööd raskendavaid asjaolusid. Nimelt ei ole fondi arenguseirest tulenevad strateegilised järeldused juurutatavad üheastmeliselt ja käsu korras. Seaduse kohaselt on fondil õigus valitsusele nõu anda, valitsus aga võib seda nõu kas kuulda võtta või ignoreerida. Seetõttu on igati loogiline, et kõrvuti poliitikutega kuuluvad fondi nõukogusse majandus- ja teadusavalikkuse esindajad.

Kui me ei räägi arenguseirest ainult kui riskikapitaliinvesteeringute põhjendamise vahendist, vaid laiemast alusest riigi arengustrateegia kaasajastamisel, tuleb nentida, et arenguseirest tekkivad uued arusaamad saavad juurduda ainult siis ja sedavõrd, kuivõrd arengufond suudab need viia poliitikute, kõrgametnike, ärimeeste ja kogu avalikkuse teadvusse ning oskab avalikkust veenda nende seisukohtade õigsuses. Sellest omakorda tulenevad nõuded fondi arenguseire korraldamisele. Arenguseiret ei saa tõlgendada lihtsalt uuringutena, ükskõik kui kvaliteetselt need oleksid tehtud. Et tulemused oleksid edukad, tuleb ühiskonna võtmegrupid kaasata juba seire kavandamise ja läbiviimise perioodil, seire endaga (trendide ja mõjutegurite analüüs, stsenaariumide koostamine jne) on vähemalt samaväärne uute vaatenurkade, visioonide ning tulemuste pidev tutvustamine ja läbiarutamine ühiskonnas.

Nüüdseks, s.o 2007. aasta kevadeks on põhioperatsioonid arengufondi käivitamisel tehtud. Fondi tegevus põhineb seadusel (RT I 2006, 52, 385), fond on avalik-õiguslik juriidiline isik, fondil on nõukogu. Avaliku konkursiga on tööle võetud peadirektor, järk-järgult võetakse tööle teisi inimesi. Kokku on lepitud käivitamisperioodi põhiülesanded. Enne kalendriaasta lõppu peavad valmima ja olema fondi nõukogus läbi arutatud nii arenguseire kui ka riskikapitaliinvesteeringute korraldamise täpsemad töökavad.

Kui riskikapitaliinvesteeringute mehhanism on seaduses küllalt täpselt lahti kirjutatud, siis arenguseire eesmärgid ja piirangud on äärmiselt üldised. Tõsi, kohe pärast fondi käivitamist on kiirelt tööle asutud. Töösse on antud on esimene suurem seireprojekt, mis on suunatud Eesti majandusstruktuuri dünaamika modelleerimisele, et tuletada vajalikud struktuurimuutuste kiirendamise abinõud. Sellest oluline osa seostub ilmselt hariduspoliitiliste ning hariduse finantseerimise valikute ja initsiatiividega. Nii arenguseire kui ka riskikapitali puhul on tegemist põhimõtteliste sihtide seadmisega.

Edasise tegevuse strateegiline alus

Artikli autori hinnangul peaksid järgmise aasta alguseks põhimõttelise lahenduse leidma järgmised küsimused.

– Riskikapitaliinvesteeringud:

1. kui orienteeruda suurtele ja keerukatele projektidele, kas siis valida väiksem arv valdavalt kõrgtehnoloogiaga seotud ja tõenäoliselt kõrge riskiastmega äriprojekte või mõnevõrra suurem arv madalama riskiastmega projekte? Riskikapitali "laialipuistamine" nn tavaprojektide vahel oleks vale, siiski tuleb määrata tasakaalupunkt keerukusskaalal;

2. fondi aktiivsuse astme valik projektide initsieerimisel (kuipalju peab fond ise aktiivselt projekte otsima või aitama tekitada, kuipalju keskenduma analüüsile, valikule, osalemisele juba käivitatud projektide juhtimises);
3. koostöömudeli täpsustamine erariskikapitalistide ja nn äriinglitega. Loomulikult läheb arengufondi tegevuse algetapil väga suur osa energiast nii oskusteabepotentsiaali tekitamisele fondis ja protseduuride paikapaneke kui ka tutvustamisele potentsiaalsete klientide hulgas.

– Arenguseire:

1. nn üldise arenguseire fookuse täpsustamine (kui suurel määral jääda esimesel perioodil majandusstruktuuri arengu juurde, kuipalju laiendada seda struktuurimuutuste eduks vajalike haridus-, sotsiaal- jms küsimustega);
2. tõsiseltvõetava, arenguseireks hädavajaliku rahvusvahelise koostöövõrgustiku loomine, rahvusvaheliste infobaaside kasutamisevõimaluste leidmine, rahvusvaheline ekspertide kaasamine jms;
3. arenguseire metoodilise baasi loomine;
4. sobivate formaatide loomine ekspert- ja huvigruppide arenguseiresse kaasamiseks, organisatsiooniliste vormide (näiteks foorumid) loomine;
5. tehnoloogiaseire tegevussuuna põhimõteteliste otsuste vastuvõtmine: kui palju tehnoloogilisi fookusi valida, kui suurel määral käsitleda tehnoloogiaseire töid abivahendina riskikapitaliinvesteeringute tegemiseks, kuipalju omaette äriilmale mineva produktina, milliseid meetodeid kasutada, kuidas kaasata välismaa tehnoloogiaeksperte jne.

Loetletud küsimustele vastuste leidmine aitaks luua arengufondi järgmiste aastate tegevusele strateegilise aluse. Fondi juhtkond ei jää ootama strateegia lõplikku vastuvõtmist, esimeste tööde ja projektidega on juba alustatud.

Kasutatud kirjandus

Eesti säästva arengu riiklik strateegia „Säästev Eesti 21” (2005). Tallinn: Keskkonnaministeerium.

Popp, M. (2007). Mis saab Arengufondist edasi? – Eesti Majanduse Teataja, nr 1(188), lk 41–43.

Terk, E., Kurik, S. (2001). Pikaajalise arengu kavandamine riigi tasandil. Kas Eestil on teistelt maadelt õppida? – Eesti Majanduse Teataja, nr 7/8, lk 8–14.

ÜRO – tõeliselt üleilmne foorum

Tiina Intelmann (RiTo 15), Eesti Vabariigi alaline esindaja ÜRO juures New Yorgis

ÜRO on rahvaste tegevust kooskõlastav keskus, kus alati püütakse mõista ja mõjutada, enne kui midagi hukka mõistetakse.

Ringkäik ÜRO New Yorgi peakorteris tekitab vastakaid tundeid. Maailma tipparhitektide koostöös valminud hoone paneb südame põksuma nii arhitektuuriajaloolasel kui ka kunstihuvilisel. Kõrvuti on eksponeeritud Picasso “Guernica”, Suurt Hiina müüri kujutav hiigelgobelään, Anu Raua “Seelikupuu” ja paljud teised maailmaorganisatsioonile tehtud kingitused. Samas seisab ämber, kuhu koguneb laest tilkuv vihmavesi, ning valimised võivad kesta nädalaid, sest kõik hääletussedelid tuleb käsitsi üle lugeda.

Võimatu on ühte lausesse kokku võtta ÜRO, selle arvukate allorganisatsioonide, programmide ja fondide erinevaid mandaate. Kui avada Economisti või Foreign Affairsi esimene ettejuhtuv number, siis näeme, et enamik artikleid ja analüüse kajastab ühel või teisel viisil ÜRO tegemisi. Pinge kolded Aafrikas ja Aasias, vaesus, looduskatastroofid, kliimamuutus, tuumarelva levik jms – kõik on osa ÜRO mandaadist. Euroopa Liidu ja NATO värske liikmena on Eestil ees mehine väljakutse – kuidas täies mõõdus osaleda mõlema organisatsiooni otsustusprotsessides. Samal ajal on Euroopa Liit ja NATO kaks piiratud liikmeskonnaga väga lähedaste mõttekaaslaste liitu, kus otsused sünnivad suhteliselt ladusalt ning nende elluviimise nimel tehakse ühiseid pingutusi.

Olen viimaseil aastail kuulnud Eestis väidet, et ÜRO-d pole enam vaja, sest Euroopa Liit ja NATO võtavad ÜRO tegevuse lihtsalt üle. Siinkohal meenutan, et ÜRO-s on praegu 192 liiget, igaühel üks võrdse kaaluga hää. Euroopa Liidu liikmeskond piirdub 27 liikmega ja NATO-s on 26 riiki. Vaevalt sooviks Eesti, et meie eluolu puudutavaid otsuseid võtaks meie osaluseta vastu näiteks ASEAN (*Association of South-East Asian Nations* Kagu-Aasia Riikide Assotsiatsioon) või Aafrika Liit. Sama vähe soovib Vietnam või Egiptus, et neile siduvaid otsuseid teeks Euroopa Liit. Seetõttu pole vajadus ÜRO kui ainsa tõeliselt üleilmse foorumi järele ka 21. sajandil kadunud.

Põhikirjalistest eesmärkidest

ÜRO põhikirja esimese peatüki artikli 1 järgi on ÜRO eesmärgid:

1. säilitada rahvusvahelist rahu ja julgeolekut. Rahu ähvardava ohu vältimiseks ja kõrvaldamiseks ning agressiooniaktide või muude rahu rikkumiste mahasurumiseks rakendada tõhusaid kollektiivseid meetmeid. Rahvusvahelisi tülisid või olukordi, mis võivad viia rahu rikkumiseni, reguleerida või lahendada rahulike vahenditega õigluse ja rahvusvahelise õiguse põhimõtete järgi;
2. arendada rahvusvahelisi sõbralikke suhteid rahvaste võrdõiguslikkuse ja enesemääramise põhimõtte austamise alusel ja rakendada muid meetmeid üldise rahu kindlustamiseks;

3. arendada rahvusvahelist koostööd majandusliku, sotsiaalse, kultuurilise ja humanitaarse iseloomuga rahvusvaheliste probleemide lahendamisel ning lugupidamise kasvatamisel ja süvendamisel inimõiguste ning kõigile mõeldud põhivabaduste vastu, tegemata vahet rassi, soo, keele ja usundi alusel;
4. olla rahvaste tegevust kooskõlastavaks keskuseks nimetatud ühiste eesmärkide taotlemisel.

Kokkulepete täitmise okkaline tee

Väikeriigile on küllap kõige olulisem märksõna rahvusvaheline õigus. Kuuekümnelt aastalt jooksul on ÜRO-s läbi räägitud kümneid konventsioone arvukate lisaprotokollidega ning see on tegelikult ainus ülemaailmne reeglistik, mis reguleerib riikide käitumist eri elualadel.

Võib muidugi öelda, et naiste diskrimineerimise või piinamise vastane rahvusvaheline konventsioon pole lõpetanud ei piinamist ega naiste diskrimineerimist, ÜRO terrorismivastased konventsioonid ja protokollid pole rahvusvahelist terrorismi välja juuritud, kliimamuutuse konventsioonist hoolimata soojeneb kliima jätkuvalt jne. Tasuks aga korraks ette kujutada, mis juhtub siis, kui ülemaailmseid kokkuleppeid poleks, kui riigid ei oleks võtnud kohustusi kontrollida terrorismi finantseerimise allikaid, kui poleks ühtki rahvusvahelist inimõiguste raamdokumenti, kui inimkond ei teeks midagi bioloogilise mitmekesisuse säilitamiseks, kui genotsiidi ei mõistaks hukka ükski rahvusvaheline kokkulepe, kui tuumatehnoloogia kasutamine poleks allutatud rahvusvahelisele kontrollile.

Meenutagem siinkohal ka seda, et ÜRO põhikonventsioonidega ühinemine on organisatsiooni liikmeks saamise eeltingimus. Rahvusvaheliste konventsioonide täitmine läheb, tõsi küll, üle kivide ja kändude. Tavapäraselt võtab riik konventsiooniga liitudes kohustuse anda selle täitmise kohta aru regulaarselt, aruandeid hindab ekspertide komitee. Lepingu täitmine võib aeg-ajalt olla väga ebamugav, põhjuseks julgeolekuolukord, etnilised, kultuurilised või muud omapärad või veel mingi häda või takistus. Siit juriidilised vaidlused, kas Genfi konventsioonide sätted on maksvad ka praegusaja sõdade korral, kas inimõiguste ülddeklaratsioon käib ainult meeste või äkki täpselt samal moel naiste kohta, kas korruptsioonivastase konventsiooni lahtimõtestamisel tohiks kasutada kultuurist ja traditsioonidest tuletatud nii-öelda koefitsienti.

On mõistetav, et rahvusvaheliste kokkulepete rikkumine pälvib rohkem tähelepanu kui nende järjepidev täitmine, mida teeb enamik riike. See, et normi rikutakse, ei tohi kõigutada usku normi kehtimisse.

Kui rahvusvahelised kokkulepped ei toimi ja rahumeelsed vahendid tulemust ei anna, näeb ÜRO põhikiri ette sunnimeetmeid sanktsioonidest kuni jõu kasutamiseni välja. Jõu kasutamise otsustab ÜRO Julgeolekunõukogu ning kuigi igal reeglil on erandeid ja esineb reegleist kõrvalekalduksi, püütakse siiski iga konkreetse juhtumi puhul saavutada vähemalt Julgeolekunõukogu alaliste liikmete vaikivat nõusolekut.

Kohtupidamine ja rahuvalve

Oluline väljakutse on rahvusvaheline kohtupidamine. ÜRO põhikirjaga loodi rahvusvaheline kohus, mille poole saavad riigid pöörduda nii kohtuotsuse kui ka soovitus saamiseks. Aastate möödudes sai aina rohkem selgeks, et rahvusvaheline kohtupidamine on vajalik ka üksikisikute üle, põhjuseks kuritegude tõsidus (näiteks genotsiid) või lihtsalt see, et riigis kohtusüsteem puudub.

Kõigepealt püüti vajadust lahendada nn *ad hoc* tribunalidega. Sellised tribunalid loodi näiteks Rwanda ja endise Jugoslaavia territooriumil toime pandud massimõrvade süüdlaste selgitamiseks. Nüüd töötab alaline rahvusvaheline kriminaalkohus, mis praegu uurib Sudaanis, Ugandas ja Kongo Demokraatlikus Vabariigis toime pandud inimsusvastaseid kuritegusid.

Suur on ÜRO roll piirkondlike ja viimasel ajal eriti sisekonfliktide lahendamisel ning rahuvalvel. Balkani poolsaarele on jäänud veel üks piirkond – Kosovo –, kus ÜRO-ta hakkama ei saada. Artikli kirjutamise ajal oli Kosovo jätkuvalt ÜRO hallata. Euroopas asuvad ÜRO missioonid ka Küprosel ja Gruusias. ÜRO põhiline rahuvalve ja konfliktilahendus on aga suunatud Aafrikale ja Lähis-Idale. ÜRO juhtida on 100 000 rahuvalvajat 18 eri missioonis, sealjuures annavad kõige rohkem sõdureid Pakistan, Bangladesh, India ja Jordaania.

Kokku saadab ÜRO rahuvalvesse isikkoosseisu 112 riiki. Tasub ette kujutada, kui keerukas on missioone juhtida, rahastada, varustada, mehitada ja koolitada sellistes brutaalsetest konfliktidest lõhestatud või lihtsalt läbikukkunud riikides nagu Côte d'Ivoire, Haiti, Somaalia jt. Ometi on autoriteetsed mõttekojad kõik ühel meelel, et ÜRO rahuvalve on olnud aastaid väga tõhus.

Sõltumata sellest, kas rahuvalveoperatsioon toimub ÜRO või mõne teise organisatsiooni (Aafrika Liit, NATO vms) juhtimisel, vajab enamik riike oma sõdurite teise riigi territooriumile rahu valvama saatmiseks ÜRO Julgeolekunõukogu mandaati. Ainult selline mandaat, kus operatsiooni parameetrid ja mängureeglid on detailselt paika pandud, annab paljudele riikidele küllaldase legitiimsuse oma sõjaväelaste riigist väljasaatmiseks. ÜRO Julgeolekunõukogu mandaat on ka NATO missioonil Afganistanis ja rahvusvahelistel jõududel Iraagis.

Kui globaalne on globaalne?

Piirkondlike ja riigisiseste konfliktide puhul on ÜRO instants, mille poole pöördutakse, kui konfliktipiirkonnas puudub võime või tahe probleemidega tegelda.

Euroopa tuleb praegu, kui eespool nimetatud vähesed erandid välja arvata, oma asjadega üldjoontes hästi toime. Loodud on hulk toimivaid organisatsioone, kus erinevad seisukohad kooskõlastatakse ning paljudes asjades kokku lepitakse. Inimõigustele keskendub Euroopa Nõukogu, demokraatlike institutsioonide arengu ja relvastuskontrolli usaldusmeetmetega tegeleb OSCE, suur osa Euroopa riike kuulub NATO-sse. Loodetavasti võime mõnekümne aasta pärast rõõmustada samasuguse tiheda koostöö üle Aafrika mandril, mis koos Aafrika

Liidu suureneva rahuvalvevõimekusega vähendaks seal vajadust ÜRO sekkumise järele. Lootust selleks annab hästi arenenud koostöö nii Ladina–Ameerikas kui ka Aasia riikide vahel.

Nii jääksid ideaalis ÜRO pärusmaaks ainult tõeliselt üleilmsed probleemid – kliima muutumine, jätkusuutlik areng ning vastastikune abi sagenevate looduskatastroofide puhul. Inimtegevusest põhjustatud kasvuhoonegaaside paiskamist atmosfääri tuleb pidurdada mitmesuguste meetmete abil ning selleks on vaja kõikide riikide koostööd. Euroopa Liidu hiljutine otsus tunduvalt suurendada taastuvenergia kasutamist pälvis küll kiidusõnu ja tunnustust, kuid tõsiasjaks jääb, et maailma suurimad saastajad on USA ja Hiina ning nende riikide osaluseta ei saa olukorra paranemist loota.

Kliima muutumisega kaasneb veetaseme tõus, orkaanid ja üleujutused nõuavad kiiret ja hästitoimivat rahvusvahelist koostööd. ÜRO on saavutanud katastroofidele reageerimisel taseme, kus hindamismeeskonnad saadetakse katastroofiirkonda 24 tunni jooksul, päästeoperatsioonideks vajalik raha on eraldi fondis, kust seda kiiresti võtta saab.

Kuidas toimub igapäevane töö ÜRO–s

ÜRO tööaasta algab septembris, kahe–kolme kuu jooksul kuulatakse ära täitevorganite aruanded ja seejärel otsustavad riigid, mida peavad erinevad programmid, fondid ja agentuurid edasi tegema. Läbi räägitakse rahastamise jm detailid. Kevadperioodil peetakse tavaliselt läbirääkimisi uute konventsioonide üle, hinnatakse riikide aruandeid konventsioonide täitmise kohta, käsitletakse süvitsi mitmesuguseid teemasid, näiteks rahuvalvet, keskkonnakaitset ja naiste õigusi.

Et kokkuleppele jõudmist veidigi hõlbustada, tehakse hulk tööd ÜRO organites, töörühmades ja komiteedes, kuhu valitakse kitsam ring liikmesriike. See annab riikidele võimaluse spetsialiseeruda ning tegelda süvendatult mõne konkreetse probleemiga. Näiteks Eesti on keskendunud arengu– ja katastroofiabile ning naiste ja põlisrahvaste õigustele. Riigid ühinevad ka suurtesse läbirääkimisgruppidesse, kes tulevad läbirääkimistelaua taha juba eelnevalt kokkulepitud seisukohtadega. Üks läbirääkimisgruppe ÜRO–s on ühise välis– ja julgeolekupoliitikaga Euroopa Liit, ühtne positsioon on teemast olenevalt ka Aafrika Liidul, mitteühinemisliikumisel, Grupp 77 + Hiinal (arengumaade rühmitis), Ladina–Ameerika ja Kariibi mere riikidel jt.

Läbirääkimiste eduks on vaja head siseinfot teiste gruppide seisukohtade kujunemisloost, võimalikest hõõrumistest grupi sees, kultuuriliselt ja ajalooliselt tundlikest momentidest jms. Kui tahame, et meid mõistetakse, tuleb ka meil endale selgeks teha üle Atlandi ookeani toimunud orjakaubanduse ulatus ja mõju tänapäeval, lapssõdurite probleemid Aafrika riikides, genotsiid, sõjad, ülekohus. Kõike seda arvestades pole ime, et läbirääkimistel hõljuvad diplomaatide kohal pikad, tumedad ja ähvardavad mineviku varjud.

Töö ÜRO–s tuletab pidevalt meelde, et poliitiliseks võib muutuda süütuimgi teema ning ühelainsal sõnal võib olla väga suur kaal. ÜRO põhikirja tsiteerides: ÜRO on rahvaste tegevust kooskõlastav keskus. Enne, kui midagi hukka mõista, püütakse alati mõista ja

mõjutada. See tee on pikk käia. Kui lõpututest läbirääkimistest kurnatud diplomaate haarab tüdimus ja meeleheide, tuleb meenutada, et parem siiski saalitäis kurnatud diplomaate kui kümned tuhanded sõdurid rindejoonel.

Darfur – humanitaarkatastroof, mille nimel?

Mart Nutt (RiTo 9), Riigikogu liige, Isamaa ja Res Publica Liit

ÜRO Inimõiguste Nõukogu kõrgetasemeline inimõiguste ekspertide missioon selgitas olukorda Darfuris ning esitas raporti ja ettepanekud, mida edasi teha.

Teine aastatuhat ja 20. sajand lõppesid maailma vapustanud kahe humanitaarkatastroofiga. Jugoslaavia kodusõda, mis nõudis üle 200 000 inimelu, tundus 1990. aastate Euroopas uskumatuna. Hutude-tutside vennatapusõda Rwandas jäi eurooplastele pisut kaugeks, kuid rohkem kui miljon ohvrit lühikese aja jooksul ühes väikeriigis on midagi kohutavat. Kolmanda aastatuhande ja 21. sajandi algust varjutas Darfur, mille ulatust Bosnia või Rwandaga ei ole veel võimalik võrrelda, sest humanitaarkatastroof selles Sudaani piirkonnas kestab ning lõppu ei oska keegi ennustada. See võib hea tahte korral lahenduse saada üleöö või vinduda aastakümneid, nagu on läinud kodusõjaga Sudaani lõunaosas.

Darfuri katastroofi ametliku, Sudaani valitsuse edastatud versiooni kohaselt on see kõige tavalisem hõimukonflikt, mis on omane paljudele Aafrika piirkondadele, ja ei midagi rohkemat. Aafriklastest põlluharijate hõimud ja araablased rändkarjakasvatajad läksid viljakate maade haldamise pärast 2003. aastal tülli, mõned külad pandi põlema ja inimesed pidid seetõttu otsima varju põgenikelaagritest. Tuvastatud on ka 9000 ohvrit, kuid kokkuvõttes on olukord Sudaani valitsuse kontrolli all ning välisriikidel ja rahvusvahelistel organisatsioonidel ei ole põhjust Sudaani siseasjadesse sekkuda.

Paraku rääkisid ÜRO Põgenike Ülemkomissari (UNHCR), Punase Risti ja Darfuri põgenike kaudu avalikkuse ette jõudnud arvud teist keelt. Rahvusvaheline üldsus opereerib järgmiste arvudega: 250 000 ohvrit, 200 000 varjupaigataotlejat Tšaadi pagulaslaagrites ja 2 miljonit kodudest välja aetud ümberasujat Sudaani territooriumil olevates laagrites, pluss teadmata arv põgenikke Kesk-Aafrika Vabariigis, Eritreas jm. Kuid need olid hinnangud 2003. aasta sündmustele. Konflikt intensiivistus järsult uuesti 2006. aastal ja nüüd ei saanud ÜRO enam kõrvaltvaatajaks jääda. Möödunud aasta detsembris otsustas ÜRO Inimõiguste Nõukogu moodustada kõrgetasemelise ekspertide missiooni, et selgitada olukorda Darfuris ning esitada oma raport ja ettepanekud, mida edasi teha. Sellised missioonid komplekteeritakse harilikult pariteetselt erinevate ÜRO piirkondade esindajaist ning minul oli au olla missioonil ainus ekspert Euroopast.

ÜRO missioon ei pääse Darfuri

Kuigi Sudaani valitsus oli 2006. aasta detsembris nõustunud missiooni saabumisega Darfuri, oli ta 2007. aasta veebruariks oma seisukohta muutnud. Erinevaid ettekäandeid kasutades ei väljastanud Sudaani esindus Genfis (nagu hiljem ka suursaatkond Addis Abebas) missiooni liikmetele viisasid, seetõttu missioon Darfuri ei pääsenudki. Sellegipoolest ei loobunud missioon raporti koostamisest, vaid ÜRO Inimõiguste Nõukogu mandaadile tuginedes otsustas informatsiooni saamiseks külastada Addis Abebas asuvat Aafrika Liidu peakorterit ja Tšaadi idaosas asuvaid Darfuri pagulaste laagreid. Raporti koostamiseks sellest piisas. 16.

märtsil 2007 esitleti raportit ÜRO Inimõiguste Nõukogus ning missioon sai oma töö lõpule viidud ja mandaadi täidetud.

Pilt, mis missiooni tegevuse käigus Darfuri probleemidest kujunes, erineb tunduvalt Sudaani ametlikust versioonist. Et olukorda paremini kirjeldada, tuleks heita pilk Darfuri probleemi kujunemisele.

Darfuri probleemi ajalugu

1916. aastani oli Darfur autonoomne sultanaat, mis seejärel allutati Suurbritannia ja Egiptuse ühisvalduses oleva Sudaani administratsioonile. 1956. aastal Inglise–Egiptuse Sudaan iseseisvus Sudaani Vabariigi nime all. Sudaan on territooriumilt Aafrika suurim riik, rahvaarv küünib ligikaudu 37 miljonini (1976. aastaga võrreldes kahekordistunud!).

Sudaan on nn kistud riik, mille rahvastik kannab väga erinevaid kultuure. Pisut alla poole elanikest on araablased, kes asuvad riigi põhja- ja keskosas. Araablastel on riigis valitsev roll. Lõuna asukad on peamiselt animistidest ja kristlastest neegerrahvad. Darfuris elavad ajalooliselt samuti neegerrahvad, kuid nad on islamiusulised nagu araablased.

Kogu iseseisvuse vältel on Sudaani iseloomustanud kodusõda araablaste ja lõuna animistide–kristlaste vahel. Darfuri piirkond oli võrdlemisi rahulik, kuni 1980. aastail asus valitsus soodustama araablastest nomaadide (sealhulgas Tšaadist ja Liibüast) asumist Darfuri paiksete põlluharijate maadele. Samal ajal alustas valitsus põlluharijate hõimumaade rekvireerimist. Araablastest ratsanikud (janjaweedid) kujunesid valitsuse käes nn musta töö tegijaks, kes terroriseerisid põliselanikke ja ajasid neid kodudest välja. Sajandivahetuseks jõudsid aga paiksed külaelanikud organiseerida vastupanu ja alustasid ülestõusu, mis jõudiski 2003. aastaks massilise verevalamiseni. Kuidagi ei saa rääkida Sudaani valitsuse erapooletust rollist Darfuri konfliktis, pagulaste väitel on külasid rünnatud lausa regulaarmee üksustega ning pommitatud lennukeilt.

Seega võib rääkida Darfuris nii araablastest sisserännanute ja põliselanike konfliktist (milles valitsus on selgelt janjaweedide poolel, et mitte öelda – kihutab neid tagant) kui ka valitsuse huvist saada oma käsutusse põlluharijate valduses olevad hõimumaad. Siit koorub välja tõik, miks Sudaani valitsus ei soovinud näha ÜRO kõrgetasemelist missiooni Darfuris ringi liikumas ja olukorda jälgimas. Niisuguses seisukorras on kohane küsida: milleks on seda valitsusel vaja? Ususõda see pole, sest Darfur on niikuinii islamiusuline. Kas rassivaen ja araabia šovinism, mis ei talu, et põliselanikud Darfuris toimetavad? Araablaste rassistlike avalduste üle kaevati küll. Ent veelgi usutavamad tunduvad olema majanduslikud põhjused. Lõunas on leitud rikkalikult naftat, Darfur on oletatavasti samuti rikas maavarade poolest. Sel juhul ei ole segavamalt nähtust kui hõimumaal aastatuhandete vanusel moel põldu harivad põlisasukad...

Praegu lahendust pole

Alguse juurde tagasi tulles tundub, et lahendus Darfuri humanitaarkatastroofile on Sudaani valitsuse kätes. Nema aga ei ole valmis probleemi poliitiliste vahenditega lahendama. Isegi

mässulised on oma kasvavat jõudu tunnetades kaotanud lootuse poliitilise lahenduse järele. Samuti ei saa seda teha sõjaliste vahenditega, sest 2007. aastal pole ei janjaweedidel, valitsusel ega põliselanikest mässulistel jõudu seda teha. Ning verevalamine jätkub.

Kõige õnnetumas olukorras on kodudest välja aetud ning Sudaani alal laagrites vaevlevad inimesed. Neil on puudus kõigest, lisaks pidev oht janjaweedide rünnakute ees, kes põletavad, tapavad ja vägistavad ka laagrites. Aafrika Liidu rahuvalvevägede vastu usaldust ei ole, oodatakse ÜRO jõulist sekkumist. Kas see tuleb, näitab aeg.

Innovatsioonipoliitika kavandamisest Eestis

Raivo Linnas (RiTo 15), Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant

Innovatsioon on majanduse mootor ja mis tahes organisatsiooni kestvuse alus. Majandusedu ja konkurentsivõime on otseselt seotud kõrgelt haritud isiksuste ja andekate tippteadlaste olemasoluga.

Innovatsioonipoliitika on tänuväärne uurimisobjekt, sest meie riik on lühikese taasiseseisvumisjärgse ajaga suutnud saavutada silmapaistvat majandusedu. Teadlased on väitnud, et innovatsioonist kui majandusarengu olulisest mõjurist sõltub mis tahes organisatsiooni ellujäämine ja kasv. Eesti majandusedu on tugevalt mõjutanud avaliku (radikaalne innovatsioon maksunduses) ja erasektori (Skype) uuendused. Majandus on arenenud tormiliselt, kuid pole kindlust, et selline areng jätkub ka edaspidi. *Global Competitiveness Index*'i (GCI) kohaselt liigub Eesti jätkuvalt konkurentsi tipu poole (Lopez-Claros et al 2007, xvii). Augusto Lopez-Clarose andmeil on meie riik aastaga tõusnud ühe koha võrra ehk 26. kohalt 25. kohale. Suundumus on positiivne (Viia et al 2007, 9; Tarantola, Gatelli 2007, 21), ent Eesti alles siirdub tõhususe staadiumist innovatsiooni staadiumi (Lopez-Claros et al 2007, 13). Kuigi Eesti on innovatsiooni edendamisel olnud enamikust uutest Euroopa Liidu liikmesriikidest edukam, pole eufooriaks põhjust. Indikaatorid, mis iseloomustavad intellektuaalset omandit ja teadmiste loomist, on kehvad. Tugev ei ole meie positsioon ka mõne muu olulise näitaja põhjal. Näiteks on Eesti innovatsioonitegureid hinnates 32. kohal (*ibid*, 16), ärikeerukuse järgi 35. kohal (*ibid*, 22) ja innovatsiooni järgi 30. kohal (*ibid*, 22). Tehnoloogilise valmisoleku poolest 16. kohal (*ibid*, 20), kuid kukkus 2006. aastal Business Competitiveness Index'i (BCI) tabelis 2003. aasta tasemele ehk 35. kohale (Porter 2007, 60). See on tõsine hoiatussignaal. President Lennart Meri algatas mõttevahetuse nn Eesti Nokia otsimiseks, meil on Skype, geenivaramu projekt, e-valitsus ja e-valimised, aga üldtunnustatud Eesti Nokiat pole veel leitud või ära tuntud.

Innovatsiooni kontseptuaalne käsitlus

Innovatsioon on laiaulatuslik tehnoloogiline ja majanduslik nähtus, mille "isana" tunnustatud Joseph Alois Schumpeter, aga ka Carlota Perez jt teadlased eristavad innovatsiooni põhimõtteliselt leiutusest. Leiutus muutub innovatsiooniks alles siis, kui see omandab turu jaoks väärtuse ehk sellest on saadud või saadakse majanduslikku kasu. Innovatsiooni mõiste on lai ja tüpologia mitmekülgne. Valdkondade järgi liigitatakse: sotsiaalne, protsessi-, tehnoloogia-, süsteemi-, organisatsiooni-, toote-, turu-, positsiooni-, komponendiinnovatsioon jt. Kestuse järgi jaotatakse innovatsiooni katkendlikuks ja pidevaks, muutuste määra järgi inkrementaalseks ja radikaalseks. Tüüpide järgi liigitamine on lõputu protsess, sest innovatsiooni sisulised piirid määrab ainult inimese mõtte ulatus.

Uuendustegevus on dünaamiline, mittelineaarne, sotsiaalselt sidustatud interaktiivne protsess, mida saab juhtida organisatsioonidevaheliste ja integreeritud juhtimisviisidega.

Eesti innovatsioonipoliitika kavandajad ei ole täielikult innovatsiooni mõistet avanud. "Teadmistepõhise Eesti" II järgi: "Uuendustegevus ehk innovatsioon hõlmab nii uute

teadussaavutuste kui ka juba olemasolevate teadmiste, oskuste ja tehnoloogiate uudsel moel kasutamist." Innovatsioonipoliitika võtmevaldkondadena on loetletud kasutajasõbralikke infotehnoloogiaid ning infoühiskonna, biomeditsiini ja materjalitehnoloogia arengut. Tehnoloogiainnovatsioonile, kuigi mitte kõrgtehnoloogiainnovatsioonile keskendumist kinnitavad mitmed uurimistöö autorid (Rainer Kattel, Tarmo Kalvet, Silja Kurik, Erik Terk, Andres Viia jt). Tehnoloogiainnovatsioonile keskendumine on mõistlik vähemalt kahel põhjusel:

1. tehnoloogiainnovatsioon on oluline konkurentsivõime allikas;
2. väheste ressursside tingimustes on tähelepanu koondamine kitsamale valdkonnale vältimatu.

Eesti ettevõtted on keskendunud toote- ja teenuseinnovatsioonile ning protsessi- ja organisatsiooniinnovatsioonile (Viia *et al* 2007, 9, 46). Mitmete allikate põhjal võib öelda, et innovatsioonipoliitika kavandajad ei plaaninud jätta tähelepanuta ka teisi innovatsiooniliike. See peaks siiski selgemini kajastuma innovatsioonipoliitika ametlikes dokumentides. Innovatsioonipoliitika, selle juhtimisstruktuur, organisatsioon ja elluviimise plaanid peavad olema hästi kavandatud, seetõttu tuleb innovatsioonipoliitikat, innovatsioonisüsteemi, innovatsioonipoliitika organisatsiooni ja juhtimisstruktuuri ning dokumente veel kord põhjalikult analüüsida, korrastada ja täiendada.

Riik on loobunud juhi rollist

Oluline roll majandus- ja innovatsiooniedu saavutamisel on riigil. Riik kui majanduskasvu edendaja on ajalooliselt olnud rahva juhtija "õige äri juurde", suhtelise eelise looja "õiges äris", infrastruktuuri olemasolu ja kättesaadavuse tagaja, standardite kehtestaja ning oskustööjõu ja ettevõtluse tagaja varude vähesuse korral (Reinert 2004, 47–48). Seega on riigil ka innovatsiooni kui "õige äri" edendamisel asendamatu roll, mida keegi teine ei saa tema eest täita. Eesti innovatsioonipoliitika on kavandatud peamiselt riigikesksena (Kurik, Terk 2005, 11), kuid riik on olnud väheaktiivne eestvedaja (*ibid*, 26; Viia *et al* 2007, 50). Võib isegi väita, et riik on loobunud juhi rollist. Loodame, et uus Riigikogu ja koalitsioonivalitsus asuvad seda rolli täitma pühendunult, mõtestatult ja sihikindlalt. Innustust vajab ettevõtjaskond, sest nagu Rainer Kattel ja Tarmo Kalvet (2005, 11) väidavad, peitub mitme viimase uuringu põhjal Eesti majanduse konkurentsivõime ning innovatsioonisüsteemi kõige suurem probleem ettevõtlussektoris. Kuigi välismaa teadlased toovad välja eduallikaid mitmes innovatsioonipoliitikat tulemusrikkalt ellu viinud riigis, tuleb teiste riikide kogemuste rakendamisel Eestis olla ettevaatlik. Suurel ja väikesel ühiskonnal on erinevad teadmiste, raha, inimeste jm varud. Väikesel ühiskonnal on suurte rikaste ühiskondadega võrreldes vähem võimalusi inimkapitali, investeeringute ning muude ressursside kiireks intensiivseks kaasamiseks ja kasutuselevõtuks. Väikese ühiskonna eelis suurte ees on mitte nii hoogne inerts kiirete muudatuste läbiviimisel. Erinev on riikide poliitiline, majandus-, õigus- ja kultuurikeskkond. Siiski ei ole riigi sekkumise ja majandusliku suutlikkuse seos ühene ega lõplik. Kõige suurem edu tagatis on inimeste mõtlemis- ja mõistmisvõime muutumine, sest innovatsiooni ajendab suutlikkus näha seoseid, märgata võimalusi ja neid ära kasutada. Eriti riigi valitsemisel.

Strateegiaid on liiga palju

Eesti innovatsioonipoliitikat iseloomustab strateegiadokumentide, tegevuskavade, programmide ja projektide rohkus. Strateegiaid on riigis palju (Kattel, Kalvet 2005, 11) ja need ei moodusta kooskõlalist süsteemi (Proos 2006). Täpset arvu ei olegi tuvastatud. Riigikontrolli 2004. aasta uuringust ilmneb, et Eestis oli keskvalitsuse tasandil kehtivaid arengukavasid üle 130. 2006. aasta algul Riigikantselei koostatud ülevaates loetleti rohkem kui 100 valdkondlikku strateegilist dokumenti.

Innovatsioonipoliitika kõige üldisem juhiseid andev dokument on "Säästev Eesti 21" (SE21), milles sätestatud põhiväärtused ning üldine loodus- ja inimkeskne lähenemine on filosoofiline platvorm kõigi uuenduspoliitika dokumentide väljatöötamiseks ja lahtimõtestamiseks. "Lähteülesande kohaselt on SE21 ühiskonna tervikkäsitlus, mis ei süüvi ühegi kitsama eluala spetsiifilistesse probleemidesse, vaid määratleb Eesti kui terviku liikumise suhteliselt üldistel skaaladel, nagu individualism–solidaarsus, mobiilsus–püsivus, avatus–suletus, innovaatus–traditsionaalsus jne." (Säästev Eesti 21, 2005, 4.) Seetõttu tuleks kõik teised uuenduspoliitika dokumendid sellega kooskõlla viia. Vahemärkusena olgu lisatud, et "Säästev Eesti 21" on praegu parim strateegiadokument nii sisu kui ka vormi poolest ning väärib käsitlemist etalonina teiste strateegiadokumentide väljatöötamisel ja kohendamisel.

Tehnoloogia arengu, teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni dokumendid on "Eesti Edu 2014", "Teadmistepõhine Eesti" II, mitmesugused valdkonnastrateegiad, riigi eelarvestrateegia 2004–2007, "Eesti riiklik arengukava 2006", iga-aastased tegevuskavad, riigisisised ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelised strateegiad, arengukavad ja –programmid. Kohati on raske mõista, millist dokumenti on strateegiakujundajad pidanud hierarhia tipuks, millist aluseks. Eri tasandi dokumentides, ka ühe dokumendi eri osades on poliitikakavandajate sõnumid erinevad (vastastikuses sisendi–väljundi tähenduses) ja isegi üksteisele vastukäivad. Madalama taseme dokumentides küll viidatakse kõrgema tasandi dokumentidele, kuid mõttelaadi haakumist ja seoseid dokumentide vahel on raske või võimatu leida. Omaette probleem on innovatsioonipoliitika vähene ühildumine teadus- ja hariduspoliitikaga (Viia *et al* 2007, 86). Dokumente on välja töötatud mitte loogilises ajalisel järjestuses, vaid juhuslikult, poliitiliste otsustajate subjektiivsetest eelistustest lähtudes. Näiteks "Säästev Eesti 21" peaks olema teiste dokumentide filosoofiline alus. Tegelikult on ta välja töötatud alles aasta pärast "Teadmistepõhist Eestit" I ja aasta enne "Teadmistepõhist Eestit" II. Kahjuks on viimase koostajad sidunud oma mõtetegevuse väljundit vähe "Säästvas Eestis 21" kirja pandud väärtuste ja üldiste eesmärkidega.

On ilmne, et dokumentide koostajad saavad erinevalt aru ühiskonnakäsitlusest, riigivalitsemisest, tegevuspoliitika kujundamisest ning poliitikate seostest, mõjudest ja vastumõjudest. Tulemuseks on mõneti vastandlikud eesmärgid, mis võivad tekitada lõhe kavandatud ja elluviidava poliitika vahel. Innovatsioonipoliitika võib jääda ka ellu viimata, sest selle täitjad ei saa aru, mida nad peavad tegema ja mida ei tohi teha.

Poliitika kujundamine on avatud tsükliline protsess, seetõttu tuleks eri ajal vastuvõetud dokumentide sisu iga uue tegevuspoliitika või selle allpoliitika kavandamisel tervikpakatina

üle vaadata. Ei ole teada, et "Säästva Eesti 21" kinnitamine oleks kaasa toonud kõigi teiste, sealhulgas tehnoloogia arengu ning teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni dokumentide teadliku ümberkujundamise, sidustamise ja analüüsimise. Eestis tuleks arvele võtta kõik strateegiadokumendid, koostada nende register, hinnata iga üksiku strateegia ajakohasust ja sisu, tunnistada otstarbetud dokumendid kehtetuks, kehtestada strateegiadokumentide hierarhia, analüüsida dokumentide vastuolusid ja mõjusid ning töötada välja süsteemne strateegilise plaanimise mudel.

Visioon ja eesmärgid

Innovatsioonisüsteemid toimivad ühiste visioonide loomise kaudu. Visioon innovatsioonipoliitika mõju kohta on *expressis verbis* kirjas dokumentides "Säästev Eesti 21", "Eesti edu 2014" ja "Teadmistepõhine Eesti" II. Oli ka kehtivuse kaotanud "Teadmistepõhises Eestis" I. Ent "Eesti edu 2014" esimeses peatükis on visioon kirjas nii abstraktselt ja üldistatult, et selle põhjal võiksid poliitikud kinnitada praegu, et visioon on teostunud, ning kümne aasta pärast väita vastupidist – visioon ei ole teostunud. Innovatsioonipoliitika visiooni on kirjeldatud fragmentaalselt ka sama dokumendi teistes osades. Kõige paremini kajastub visioon "Säästvas Eestis 21". Innovatsioonipoliitika kujundajate, täitjate ja teiste osaliste ühtne arusaam visioonist ja eesmärkidest puudus innovatsioonipoliitika kujundamise käigus ning puudub ka praegu. Eestis ei ole suudetud omavahel kokku leppida uuendustegevuse arusaamas ega üldises innovatsioonipoliitika ning selle eri tasandite ja valdkondade visioonis. Kokkuleppe saavutamise eeldus on laiem ühiskondlik kokkulepe ühiskonna tulevikuvisiooni kohta. Selle poole tuleks püüelda.

Uuenduspoliitika on millegi saavutamise vahend, seega tulenevad innovatsioonipoliitika sisendid üldisematest väärtustest ja dokumentidest, näiteks Eesti Vabariigi põhiseadusest jms. "Säästev Eesti 21", mille eesmärgid on Eesti kultuuriruumi elujõulisus, heaolu kasv, sidus ühiskond ja ökoloogiline tasakaal (lk 12–28), näeb heaolu kasvu alusena investeringukesksest majandusest innovatsioonikesksesse majandusse siirdumist. Siin on innovatsioon nii eesmärk kui ka vahend. Innovaatilisus seisneb majanduse muutumises, mis annabki innovatsioonile vahendi tähenduse, sest innovatsioonikeskne majandus tagab paremini Eesti riigi ja majandussubjektide konkurentsivõime ning selle kaudu elanike üldise heaolu kasvu.

Innovatsioonipoliitika põhieesmärk on sõnastatud väga üldiselt, kuid siiski mõjuna. Põhieesmärki täpsustatakse alleesmärkide kaudu. Eesti innovatsioonipoliitika dokumentide üldine probleem on segadus ja seosetus eri tasandi dokumentides kirjas olevate eesmärkide hierarhias. Isegi ühe ja sama strateegiadokumendi eri osades on innovatsioonipoliitika eesmärgid kirjas kaootiliselt ja erinevalt. Järjepidevusetus ja segadus valitseb ka üksikute strateegiadokumentide otstarbe vahel. Mõnel juhul räägitakse ainult dokumendi eesmärgist, mitte käsitletava tegevuspoliitika sisulistest eesmärkidest. Artiklis jätan teadlikult kõrvale visiooni ja eesmärgi sisu käsitlemise, see on teise artikli teema. On tähelepanuväärne, et innovatsioonipoliitika kõik alleesmärgid on kirjas oodatava mõju tähenduses. See on Eesti avalikus halduses pigem haruldane kui tavapärane nähtus. Kavandajad ei ole suutnud saavutada mõtteselgust ja järjekindlust eesmärkide mõtestamisel, sõnastamisel ja

dokumenteerimisel. Selle põhjused on ühtse kontseptuaalse arusaama puudumine innovatsioonist, eri taustaga asjaosalistest moodustatud töörühmad, poliitilised erihuvid jms. Ühtne visioon ja eesmärkidest ühesugune arusaam on edu vältimatu eeldus. Innovatsioonipoliitika juhtijad peaksid edaspidi lähtuma "Säästva Eesti 21" autorite eesmärkide käsitlesest (lk 12): "Eesmärgid on kirjeldatud järgmiste komponentide kaudu: eesmärgi sisu, komponendid ja mõõdikud, ohud selle saavutamisele, oodatav sihtseisund aastaks 2030, põhimehhanismid eesmärgi saavutamiseks."

Väljund ja mõju vajavad sidustamist

Väljundite ja mõjude vahel peab valitsema süsteemsus ja loogilisus. Üldine tunnusjoon (ka probleem) on süsteemitu eesmärkide sõnastamine väljundi ja mõju tähenduses. Kord on kasutatud eesmärki seisundi ehk mõju, kord väljundi, kord vahendi tähenduses. Väljundi-mõju ahelas loogilisi seoseid ei ole. Riigikogu peaks valitsust praeguse bürokraatlike ja väljundipõhiste eesmärkide keskse planeerimise asemel suunama mõjudekesksele planeerimisele. See ei tähenda, et väljundi- ja tegevuspõhine kavandamine oleks kasutu, kuid suhe väljundikeskse ja mõjukeskse planeerimise vahel peab olema optimaalne. Innovatsiooni kõige paremini iseloomustavatest kriteeriumidest ja indikaatoritest tuleb välja valida tähtsaimad ning neist koostada kõigi innovatsioonipoliitika dokumentide üleselt terviklik ja igakülgne mõõdikute süsteem, millega hinnata eesmärke (vahe- ja lõppeesmärgid, pea- ja alleesmärgid) kõigis olulistes aspektides ja poliitika elluviimist võimaldavate tehnoloogiate lõikes. Praegu pole võimalik tuvastada, missuguste tehnoloogiatega kavatakse innovatsioonipoliitikat ellu viia, ning seetõttu ei saa ka nende tõhusust hinnata ega eesmärkide saavutamise tõenäosust prognoosida.

Probleemi tuvastamine, sisendite analüüs, edu eeldused

Mis tahes probleemi lahendama asudes on kõige tähtsam probleemi konsensuslikult tuvastada, mõtestada, mõista, teadvustada, kirjeldada, tähtsustada ja sõnastada. Asjakohastest innovatsioonipoliitika strateegiadokumentidest ei ole võimalik leida arusaadavalt sõnastatud probleemi, mida innovatsioonipoliitika abil kavatakse lahendada, ega selle täpset kirjeldust. Siin peitub risk, et iga osaleja või osalejate rühm võib lahendatava probleemi olemust, tähtsust ja ulatust mõista erinevalt ning algselt innovatsioonipoliitika elluviimisel tegevuse või tegevused, mis ei vii selle probleemi lahendamiseni. Asutakse selgitama hoopis mõnd teist probleemi. Tagajärjeks on suur vastumõju teiste osaliste tegevustest tulenevale mõjule.

Tähtis on tunda sotsiaal-majanduslikku konteksti, mis koos üldiste edu eeldustega on põhjalikumalt ja süsteemselt kajastatud ainult "Säästvas Eestis 21" (lk 9-12). Uurimistöö käigus ei olnud võimalik veenduda, kas innovatsiooni keskkonna ja toetavate mõjurite seisundi kirjeldused ja analüüsid on kvaliteetsed, ammendavad, usaldusväärsed ja täielikud, kas tulemused on kasutatavad ning kui palju ja kas üldse on innovatsioonipoliitika kavandamisel neid tulemusi arvesse võetud. Uurimisel ei leidunud tõendeid selle kohta, et kavandajad oleksid hinnanud või lasknud hinnata alternatiive, põhjendatud, välistatud ja hõlmatud sihtrühmade valikut ning valiku kriteeriume. Innovatsioonipoliitika kavandamise protsessist ei ole käesoleva analüüsi aluseks olevatesse dokumentidesse üle kandunud

teavet, mis lubaks kinnitada, et võimalikud riskid on analüüsitud ja asjakohased meetmed õigeaks ajaks kavandatud. Olemasolevate dokumentide põhjal ei ole võimalik tõdeda, et innovatsioonipoliitikale seatud eesmärgid on saavutatavad.

Tähtis edu eeldus on ka eesmärkide saavutamiseks vajaliku kvaliteediga sisendite piisav olemasolu. Eelnimetatud dokumentides on viiteid selle kohta, et tegevuspoliitikate kujundamisel on käsitletud erinevaid sisendeid. Kahjuks ei leidunud dokumentaalseid tõendeid, millele tuginedes hinnata innovatsioonipoliitika kavandamisel tehtud sisendite (vajaliku, olemasoleva ja hangitava ressursi – teadmised, kogemused, oskused, patendid, raha, aeg) analüüsi ulatust ja kvaliteeti. Poleks üllatav, kui sisendite analüüsi kavandamise käigus ei tehtudki või kui tehti, siis pigem vormi kui sisulise vajaduse pärast.

Avaliku sektori juhtimise põhimehhanisme ja peamine rahastamisallikas on eelarve (riigieelarve ja kohalikud eelarved), mille abil on võimalik teisi sisendeid kaasata ja kasutada avalike hüvede loomisel. Eestis ei tarvitata pikaajalist järjepideva eelarvestamise ja rahastamise mudelit. Seetõttu pole tagatud pikaajaliste strateegiate ja projektide piisav rahastamine kogu nende elutsükli vältel. Tegevuspoliitikate prioriteedid ei kajastu järjepidevalt ja ühetaoliselt iga aasta riigieelarves. Sellist tagatist on vaja kõige tähtsamate pikaajaliste strateegiate, sealhulgas innovatsioonipoliitika ja projektide tulemuslikuks elluviimiseks. Vastasel korral on oht, et raha raisatakse tulemusi saavutamata. Pikaajalist küllaldast finantseerimist saab tagada hea tahte korral ka seadusi muutmata. See eeldab valitsuskoalitsiooni ja opositsiooni konsensust või kompromissi pikaajalist stabiilset rahastamist vajavate tegevuspoliitikate, strateegiate ja projektide rahastamiseks iga aasta riigieelarve koostamisel. Väga tähtis on usaldust saavutada ja hoida nii koalitsiooni sees kui ka koalitsiooni ja opositsiooni vahel. Praeguses poliitilises olukorras on usaldus Eesti ühiskonnas väga habras nähtus.

Riik peab võtma eestvedaja rolli

Veel mõni aasta tagasi oli innovatsioon valitsuse poliitikute kõrgendatud tähelepanu all. Ju tabati ära, et uudne idee "müüb" hästi. Vahepeal poliitikute ja ka ametnike ind rauges. Innovatsioonipoliitikat viivad riigi tasandil ellu koalitsiooninõukogu, Riigikogu, Vabariigi Valitsus, ministrite komisjon, Teadus- ja Arendusnõukogu, ministeeriumid, valitsusasutused, Eesti Teadusfond, Eesti Arengufond, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Maaelu Edendamise Sihtasutus jt sihtasutused, ülikoolid ja teaduskeskused, valitsusasutuste hallatavad asutused, erakonnad ning kutse- ja esindusorganisatsioonid. Nende huvi, pühendumus ja koostöö tuleb taas ellu äratada. Innovatsioonipoliitika edu sõltub ühiskonna eri tasandi rühmade (nii osalejatena kui ka mõju tulemusel võimalike hüvede tarbijatena) hoiakutest, vajadustest ja eelistustest. Elu näitab, et huvirühmade huvid ei lange kokku. Kogu ühiskonda hõlmav innovatsioonipoliitika on suure ressursimahukuse, pikaajalisuse ja tulemuste raske saavutatavuse tõttu poliitiliselt tundlik teema. On lihtsameelne uskuda, et kõigi Riigikogus esindatud erakondade ja nende juhtpoliitikute väärtushinnangud on innovatsiooni-, loovmajanduse- ja teadmusühiskonnakesksed. Päevapoliitilised pragmaatilised huvid toetavad pigem muud. Innovatsioon on ühiskonnas majandusedu mootor, seetõttu on tähtis, et Vabariigi Valitsus pühenduks taas tõsiselt innovatsiooni edendamisele. Jäab loota, et

endine peaminister, kelle valitsemise ajal tähtsustati teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni, võtab tänase majandus- ja kommunikatsiooniministrina jõulise rolli innovatsiooni edendamise eestvedamisel.

Vaja on tõhusat selgitustööd

Innovatsioonipoliitika kavandajad ja elluviijad ei ole küllaldaselt tähtsustanud kommunikatsiooni ja turundustegevust ning seega pole suutnud saavutada ühiskonnakoosluste koondumist, kuigi "Eesti edu 2014" autorid väitsid (lk 2), et "Eesti edu 2014" ellurakendamisest peab nüüd, kus meil avaneb võimalus kasutada Euroopa Liidu ja NATO liikmelisusest tulenevaid uusi vahendeid ja võimalusi, saama ühiskonda koondav protsess. Eesti positsioonid Euroopa Liidus, eriti Lissaboni protsessi koordineerimise valdkonnas, peavad langema kokku "Eesti edu 2014" seisukohtadega". Paraku ei saa ühiskonna koondumisest veel rääkida. Innovatsioonipoliitika jõustamise järel jäi töö uuendustegevuse ja innovatsioonipoliitika selgitamisel, teadvustamisel, tähtsustamisel ning kõigi osalisteni (parlamendierakonnad, riigiasutused, äri- ning teadus- ja arendusorganisatsioonid, investorid, riskikapitalistid, majapidamised) viimisel lühiajaliseks ja nõrgaks. Väidetavalt ei tea isegi ärieliit ja ametnikkond, mida innovatsioon tähendab, mitmetest teistest osalejate ja huviliste rühmadest rääkimata. Poliitikute huvi innovatsiooni vastu vahepeal rauges. Naiivne on sellises olukorras loota innovatsioonipoliitika õnnestumist kavandatud viisil oodatud ajaks. Mitmele uuringule tuginedes julgen väita, et Eestil jääb innovatsiooni ja innovatsioonipoliitika särava edu üleüldise saavutamise eeldustest vajaka sünnipäraselt ärikeskse mõttelaadi ja ellusuhtumisega inimestest, innovaatilisust toetavast kultuuritaustast (Sheridan Tatsuno väitel toetab Jaapanis traditsiooniline zen-budism jaapani tehnoloogilise innovaatilisuse kultuuri), küllaldasest sisemisest rahastamisvõimekusest, piisava suurusega turust välisrahastajate motiveerimiseks, vajalikust arvust tugeva akadeemilis-rakendusliku pädevuse ja suutlikkusega leiutajatest, teadlastest ja arendajatest, võimest kaitsta intellektuaalset omandit ning halduskeskkonna, sealhulgas õigusliku ja maksukeskkonna piisavast toetusest. Järelikult on Eesti üldine innovatsioonivõimekus väike. Mitmed nimetatud põhjused on objektiivsed, kuid vähetähtis pole ka subjektiivne tegur. Loetletud eeldused on olnud mitmes riigis innovatsioonipoliitika edu saavutamisel vähemalt üks oluline tunnus. Seetõttu on vaja täpselt teada, missugust innovatsiooni millisel määral riik tahab ja suudab edendada, missugune innovatsioonisüsteem seda toetab, missuguseid organisatsiooni- ja juhtimistehnoloogiaid rakendada, missugused on vajalikud edu eeldused, millised neist on olemas, hangitavad või loodavad ning kui palju edueelduste loomine või suurendamine maksma läheb. Käesolevas peatükis põgusalt käsitletud ei ole ainsad eeldused ja edutegurid.

Edutegur on andekate tippteadlaste suur arv

Eraldi käsitlen parema hariduse andmise ja pädevuse suurendamise ning hoidmise ja loovuse arendamise ehk inimkapitali kvaliteedi (väga ebainimlik väljend!) teemat. Mõned arvamusiidrid propageerivad praegusel infoühiskonnaajastul, teel teadmuspõhisesse loovmajandusega ühiskonda, et noored ei pea pürgima ülikooli, vaid kutseõppeasutustesse. Selline mõttelaad on teadmuspõhise ühiskonna jaoks hukatuslik. Üksnes täielik võhik või

küüniline hetkehuvist lähtuja võib sellise mõtte propageerimisega ohustada Eesti riigi ja rahvuse kestvust. Loomulikult ei saa alatähtsustada vajadust heade oskustega käsitöömeistrite järele, eriti siis, kui majanduse struktuur ei muutu, kuid neid ei saa kujundada haritlaskonna arvel. Paljudes tööstusharudes peab juba praegu nn lihttöötaja olema kõrgema haridusega insener (kohati isegi teadlane), et seadmete ja aparaatidega toime tulla ning tehnoloogiat mõista. "Teadmistepõhises Eestis" II (2006, 6) on õigesti kirjas, et püstitatud eesmärgid saavutatakse muu hulgas inimeste arendamisega. Kuidas parandada inimkapitali kvaliteeti, kui loovalt ja kõrgelt haritud (NB! mitte bakalaureuse kraadiga lõpetamata kõrgema hariduse tasemel, vaid doktorikraadi tasemel) inimesi ja nende koolitamise võimekust ei ole piisavalt? Paljud teadlased on tõestanud, et silmapaistvate teadlaste küllaldane olemasolu on otseselt seotud majandusedu ja konkurentsivõimega. Seda on rõhutanud ka president Toomas Hendrik Ilves ja "Teadmistepõhise Eesti" II autorid. Aga innovatsioonipoliitika eelduste loomine ja edu ei sõltu ennekõike neist, vaid poliitikuist Riigikogus, koalitsiooninõukogus ja valitsuses. Vajalike pädevuste ebapiisava juurdekasvu võimalikke tagajärgi võimendab asjatundjate äravool välismaale. Asjatundjate lahkumise põhjused ei ole ainult majanduslikud. Eesti ühiskond on hierarhiline ja korporatiivne. Liigne korporatiivsus piirab inimeste vabadust ja soodustab põhimõttekindlate, kompromissitute ning korporatiivsetest huvidest enam üldisi huve ja väärtusi tähtsustavate isiksuste lahkumist. Väidetavalt on nii juhtunud isegi Jaapanis, kus ühiskond on pigem n-ö perelaadne. J. Barkley Rosser ja Marina V. Rosser (1996, 148) põhjendavadki Jaapanis elavate Nobeli preemia laureaatide vähesust silmapaistvate tippteadlaste lahkumisega, sest ühiskonnas võimutsevad grupimentaliteet ja range hierarhia.

Kaheksa olulist tõsiasja

Eeltoodut arvestades tuleb kahetsusega tõdeda, et innovatsioonipoliitika visioonide realiseerumise ja eesmärkide saavutamise tõenäosus Eestis on väike. Innovatsiooni ja innovatsioonipoliitikat juhtida on raske ja riskantne, eriti keeruline on seda teha avalikus sektoris. Innovatsiooni juhtimine on interdistsiplinaarne ja multifunktsionaalne (Tidd, Bessant, Pavitt 2006, XI) ning teadmus- ja pädevuspõhine (*ibid*, XIII, 15) sotsiaalne protsess (*ibid*, 412). Valitsuskoalitsiooni poliitikuil ning riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnikel tuleb luua uuenduseks soodne keskkond ning taashaarata eestvedaja roll. Edu eeldus on hästi läbimõeldud ja sõnastatud ning ressursidega varustatud tegevustik, mis toetab loovuse, mõtteerksuse ja -avaruse "õitsemist" ühiskonna kõigis kihtides. Samuti vabadust selleks.

Innovatsioonipoliitika kohendamisel tuleb meeles pidada (vähemalt) kaheksat tõsiasja:

1. innovatsioon on tehnoloogiakeskne ning sõltub tehnoloogia arengust;
2. innovatsioonisüsteem peab olema seotud ühiskonna kõigi kihtidega;
3. mingit tüüpi innovatsiooni tagab kindlat laadi innovatsioonisüsteem, seega tuleb järjekindlalt kontrollida, et Eesti looks, arendaks ja tagaks tehnoloogiainnovatsiooni toetava innovatsioonisüsteemi töövõime;
4. tehnoloogia-, toote-, teenuse- jt innovatsiooniliikide edu alus on inimese mõttelaadi muutumine (paradigma innovatsioon);

5. isegi kui riik on keskendunud tehnoloogiainnovatsioonile, ei tohi jätta tähelepanu ja toetuseta teisi uuendusliike (tehnoloogiainnovatsioonile keskendudes on väga suur tõenäosus, et Eesti jääb n-ö tagaajajate hulka, kes nadivad põhiedu tehnoloogia ülekandest ja kohaldamisest);
6. innovatsiooni edu tagavat raamistikku tuleb käsitleda tervikliku süsteemina;
7. innovatsiooni juhtimist tuleb käsitleda interdistsiplinaarse ja multifunktsionaalse teadmus-, loovus- ja pädevuspõhise sotsiaalse protsessina;
8. ühiskonnas toimuvaid protsesse saavad inimesed mõjutada, kuid mitte täielikult ja lõplikult juhtida.

Kasutatud kirjandus

Eesti edu 2014 (2004). Vabariigi Valitsuse strategiadokument. – <http://www.riigikantselei.ee/failid/EE2014.doc.pdf> (11.12.2006).

European Innovation Scoreboard 2006. Comparative analysis of innovation performance. – http://www.proinno-europe.eu/doc/EIS2006_final.pdf (25.02.2007).

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

Kurik, S., Terk, E. (2005). European Trend Chart on Innovation: Annual Innovation Policy Trends and Appraisal Report. Estonia 2004–2005. A publication from the Innovation/SMEs Programme. European Commission, Enterprise Directorate-General.

Lopez-Claros, A., Altinger, L., Blanke, J., Drzeniek, M., Mia, I. (2007). The Global Competitiveness Index: Identifying the Key Elements of Sustainable Growth. – http://www.weforum.org/fweblive/groups/public/documents/wef_member_pdf/gcr_0607_1_1_gcindex.pdf(27.03.2007).

Porter, M. E. (2007). The Business Competitiveness Index (BCI) Ranking. – http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gcr_2006/BCI.pdf(28.03.2007).

Proos, I. (2006). Ühiskonna aiast. – Eesti Ekspress, 27. apr, lk B5.

Reinert, E. S. (2004). Riigi roll majanduskasvus. – <http://www.riigikantselei.ee/failid/Reinert.pdf> (1.02.2007).

Rosser, J. B., Rosser, M. V. (1996). Comparative Economics in a Transforming World Economy. Chicago: Irwin.

Säästev Eesti 21 (2005). Eesti säästva arengu riiklik strateegia. – http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=90658/SE21_est_web.pdf(11.12.2006).

Tarantola, S., Gatelli, D. (2007). European Innovation Scoreboard 2006: Strengths and Weaknesses Report. The Joint Research Centre (Institute for the Protection and Security of the Citizen) of the European Commission. – http://www.proinno-europe.eu/doc/EIS2006_strengths-weaknesses.pdf (25.02.2007).

Teadmistepõhine Eesti 2007–2013 (2006). Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. – http://www.mkm.ee/failid/TAI_strateegia_27_11_2006.doc (5.12.2006).

Tidd, J., Bessant, J., Pavitt, K. (2006). Innovatsiooni juhtimine. Tehnoloogiliste, organisatsiooniliste ja turu muutuste integreerumine. [Tallinn:] Pegasus.

Viia, A., Terk, E., Lumiste, R., Heinlo, A. (2007). Innovaatiline tegevus Eesti ettevõtetes 2002–2004. Euroopa Liidu neljanda innovatsiooniuringu (CIS 4) tulemused. – http://www.mkm.ee/failid/Novaatiline_tegevus_Eesti_ettev_tetes_CIS4_.pdf(23.02.2007).

Tulumaks Eesti kohaliku omavalitsuse tuluallikana: praktilisi probleeme

Mikk Lõhmus (RiTo 13), Tallinna Tehnikaülikooli regionaalpoliitika õppetooli lektor, doktorant

Urmas Koidu (RiTo 12), Rahandusministeeriumi kaudsete maksude talituse juhataja, Tallinna Ülikooli magistrant

Tulumaksu laekumine elaniku kohta näitab, et juba aastaid püsinud piirkondlikud tuluerinevused ei ole Eestis hoogsast majanduskasvust hoolimata kuhugi kadunud.

Kohaliku omavalitsuse tegevus lähtub ühiskonna demokraatlikest väärtustest (Sharpe 1970). Üldtunnustatud väärtused on demokraatiale lisaks ka kohalik autonoomia ja subsidiaarsus. Neile põhimõtetele tugineb 1985. aastal Euroopa Nõukogus allakirjutamiseks avatud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, mille on 2006. aastaks ratifitseerinud 43 riiki, sealhulgas 28. septembril 1994 ka Eesti (20 aastat Euroopa... 2006).

Lawrence Pratchett (2004, 364–365) on rõhutanud, et demokraatia ja kohalik autonoomia on sisutud, kui kohalikul omavalitsusel puudub fiskaalne autonoomia ja võimalus oma tulusid–kulusid planeerida. Harta artikkel 9 kohustab riiki kindlustama vallad ja linnad rahaliste vahenditega. Sealjuures tuleb väiksemate rahaliste vahenditega omavalitsuste kaitseks rakendada mehhanisme, et tasandada piirkondlikest vm põhjustest tingitud tuluerinevusi.

Kvaliteetsete avalike teenuste tagamiseks vajaliku tulubaasi ja sellega lahutamatu seotud tulumaksu temaatika on Eesti kohaliku omavalitsuse võtmeprobleeme. Tulubaasi ja tulumaksu laekumistega seotud küsimustele on tähelepanu juhtinud Riigikontroll oma 2000. aasta analüüsis, seda on mainitud ka Euroopa Regionaalsete ja Kohalike Omavalitsuste Kongressi raportis “Kohaliku demokraatia olukorrast Eestis” (The situation of... 2000) ning käsitletud teadusuuringuis (Ulst 2000). Oluline vaidlusteema on riigi ja kohaliku tasandi vaheline tulumaksu jaotus olnud iga-aastastel riigi ja omavalitsusliitude eelarveläbirääkimistel. Et tulumaks on kohaliku omavalitsuse suurim tuluallikas – näiteks 2006. aastal moodustas 43% kohalike eelarvete tuludest –, on selle maksuga seotu igati aktuaalne.

2000. aastal Tartu Ülikoolis tehtud kohaliku omavalitsuse tulubaasi analüüs ja Riigikontrolli kohalike tulude ja kulude analüüs näitavad regionaalseid tuluerinevusi ja sellest tingitud suuri lahkuminekuid linnade–valdade tulumaksulaekumises. Siit koorub esimene küsimus, millele artiklis vastust otsitakse. Missugune on olnud viimaste aastate majanduskasvu ja kohalikele omavalitsusele laekuva tulumaksu protsendi suurendamise mõjud kohaliku omavalitsuse tuludele ja regionaalsetele tuluerinevustele?

2004. aastal muutus kohalikele omavalitsusele laekuva tulumaksu arvestamise meetoodika – tulubaas muutus riiklikest maksuvabastustest sõltumatuks. Sellest tuleneb artikli teine küsimus. Kas on võimalik olukord, kus nimetatud meetoodika rakendamise tõttu saavad jõukama elanikkonnaga linnad ja vallad tegelikult kogutavast tulumaksust märksa suurema

osa kui vaesemad ning kas sellega väheneb võimalus toetada vaesemaid kohaliku omavalitsuse üksusi?

Millest koosneb tulubaas

Artiklis kasutatud arvandmed pärinevad rahandusministeeriumi kohaliku omavalitsuse talituse kodulehelt, kohaliku omavalitsuse tulude analüüsides ja kuuaruannetest, füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide koondandmeist ning tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsioonide koondandmeist. Tulumaksu arvestamise meetodikamuutus 2004. aastal tingis selle, et omavahel on võrreldavad aastad 2004, 2005 ja 2006.

Eestit loetakse fiskaalselt tsentraliseeritud riigiks, selle tõestuseks tuuakse kohaliku omavalitsuse tulubaasi suhe sisemajanduse kogutoodangusse (SKT) ja avaliku sektori kulutustesse (Ulst 2000). Euroopa ja eeskätt Põhjamaade heaoluriikidega võrreldes on meie kohaliku omavalitsuse osatähtsus nii SKT-st kui ka avaliku sektori kogukulutustest suhteliselt väike, samal ajal paigutub Eesti Ida- ja Kesk-Euroopa ulatuses keskmike hulka.

Tabel 1. Mõnede Euroopa Liidu riikide kohaliku tulubaasi suhe SKT-sse ja avaliku sektori kogukuludesse 2005. a

Riik	KOKKU (mld eurot)	% SKT-st	% avaliku sektori kuludest
Eesti	0,9	8,3	24,9
Leedu	1,7	8,1	26,3
Läti	1,2	9,5	24,2
Madalmaad	81,6	16,1	35,5
Poola	32,1	13,2	30,4
Prantsusmaa	187,5	11,0	20,4
Rootsi	72,1	25,0	44,2
Saksamaa sh föderaaltasandil	163,4 450,0	7,3 20,1	15,6 42,9
Sloveenia	2,5	9,0	19,0
Soome	31,0	19,7	39,3
Taani	68,7	32,9	62,0

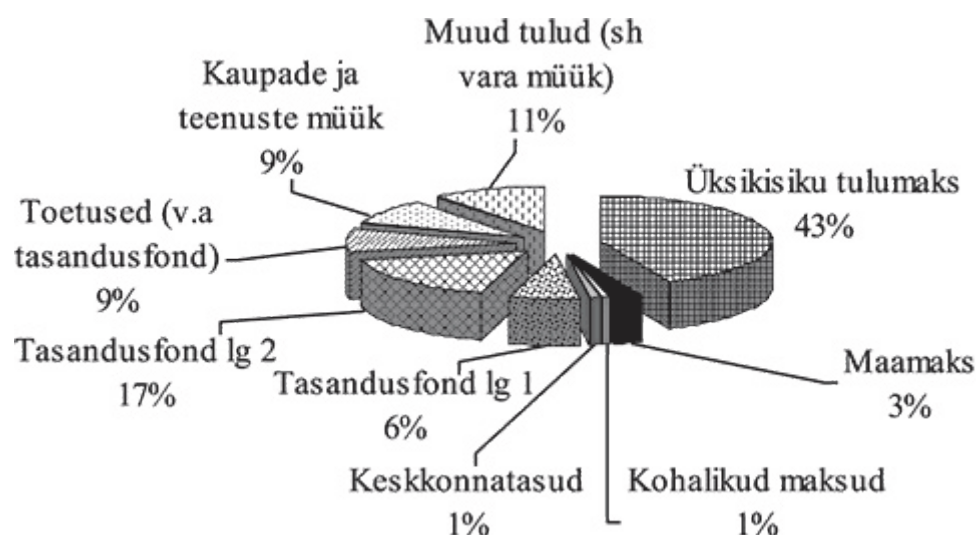
Tšehhi	11,9	11,9	27,0
Ungari	11,4	12,8	25,7
Ühendkuningriik	234,5	13,1	29,3
EL-i 25 riigi keskmine	1374,3	12,7	26,8
sh koos föderaaltasanditega	1726,1	15,9	33,7

ALLIKAS: CCRE/CEMR.

Märkus: Tuleb arvestada, et enamikus riikides on kohalikule omavalitsusele lisaks regionaalne omavalitsus. Tabelis toodud andmed on koos regionaalsete omavalitsustasemetega tuludega.

Eesti kohalikesse eelarvetesse laekus 2006. aastal kokku 18,094 miljardit krooni. Riigi ja omavalitsusliitude vahelistel riigieelarve läbirääkimistel käsitletakse tulubaasina kitsamas mõttes tulumaksust, maamaksust, kohalikest maksudest, keskkonnatasudest ja tasandusfondist (equalization fund) laekuvaid tulusid. 2006. aastal moodustasid need kohaliku omavalitsuse tuludest 54,36% ehk 9,836 miljardit krooni. Need summad pole sihtotstarbelised ja on erinevalt näiteks vara müügist laekuvast tulust hästi prognoositavad. Näiteks 2006. aastal moodustas Tallinna linna edukas varade (peamiselt maa) müük 1,141 miljardit krooni ehk 6,3% (!) kogu Eesti kohaliku omavalitsuse tuludest. Tallinna edukas maamüük moonutas artikli autorite hinnangul ka kogu 2006. aasta kohaliku omavalitsuse tulude jaotust, vähendades kõigi tuluaallikate, sealhulgas tulumaksu suhtelist osatähtsust.

Joonis 1. Eesti kohaliku omavalitsuse tulud 2006. a



ALLIKAS: Rahandusministeerium.

Linnadele ja valdadele laekuva tulumaksu arvestamise metoodika ja määrad on mitu korda muutunud. 1. jaanuaril 1994 jõustunud tulumaksuseaduse (RT 1993, 79, 1184) paragrahvi 8

kohaselt laekus 26% määraga füüsilise isiku tulumaksust kohalikule omavalitsusele 52%. 1998. aastal seadust muudeti (RT I 1998, 61, 679) ja kohalikule omavalitsusele hakkas laekuma 56% sisse tulnud tulumaksust. Sama vahetõrge säilis ka 1999. aastal vastu võetud uues tulumaksuseaduses (RT I 1999, 101, 903), ent olulised muudatused tulumaksu arvestuses toimusid 2004. aastal.

Poliitiliste kokkulepete küsimus

Vana süsteemi peamine puudus oli kohaliku omavalitsuse tulubaasi sõltuvus maksuvabastustest. Peale selle alustas 2003. aasta valimiste järgne koalitsioon tulumaksumäära vähendamist ja maksuvaba miinimumi järkjärgulist tõstmist. Sama süsteemiga jätkamine oleks tähendanud kohaliku tulubaasi vähenemist. Seetõttu tehti kohalikule omavalitsusele eraldatava tulumaksu arvestamise metoodikas põhimõtteline muudatus ning laekumist hakati arvestama enam mitte protsendina laekunud kogutulust, vaid protsendina füüsilise isiku maksustatavast tulust (arvestamata mahaarvamisi). Selline metoodika jättis kõik mahaarvamistest ja maksumäära alandamisest tekkivad riskid riigi kanda.

Alates 2003. aastast (RT I 2003, 88, 587) hakkas kohalikule omavalitsusele laekuma 11,4% füüsilise isiku maksustatavast tulust. Edaspidi on seda määra igal aastal tõstetud, 2007. aastast on see 11,9% (RT I 2004, 89, 604 – 11,6%; RT I 2005, 36, 227 – 11,8%; RT I 2006, 55, 406 – 11,9%).

Riigieelarves on nõrgema tulubaasiga üksuste toetamiseks moodustatud valla- ja linnaeelarvete tasandusfond ning see jaotatakse iga-aastases riigieelarves sätestatud valemi järgi. Tasandusfondist saadavad summad on negatiivses seoses tulumaksu laekumisega. Mida suurem on kohaliku omavalitsuse sissetulek tulumaksust, seda väiksem on toetus riigieelarvest ja vastupidi. Erinevalt tulumaksust, mille laekumine sõltub eeskätt valla- või linnaelanike jõukusest ja majanduskasvust, on riigieelarve tasandusfondi sisendsumma poliitiliste kokkulepete küsimus.

Tulumaksu kõrval pakub huvitavaid konfliktipunkte ka maamaksu analüüs. Tegemist on riikliku maksuga, mis maamaksuseaduse paragrahvi 5 kohaselt laekub 100%-liselt linnadele ja valdadele. Maksumäära kehtestavad etteantud vahemiku piires kohaliku omavalitsuse üksused ise. Üldmaas osas on see 0,1–2,5% maa maksustamise hinnast ja põllumajandusliku maa puhul 0,1–2%. Eesti 2007. aasta aritmeetiline keskmine maamaksumäär on autorite arvutuste põhjal 1,81%, kuid Tallinna linnas kehtiv 0,6% määr on Eestis madalam (madalam on see üksnes Saaremaal Mustajala (0,2%) ja Lümada vallas (0,5%)). Seega on Tallinna maamaksumäär Eesti keskmisest kolm korda madalam, kuid tulumaksu laekumine elaniku kohta Tallinnas Eesti kõrgemaid (vt lisa 1). Tallinn on kehtestanud küll mitu kohalikku maksu – parkimistasu, teede ja tänavate sulgemise maks, reklaami- ja kuulutustemaks (www.tallinn.ee) –, kuid mitte fiskaalsel eesmärgil. Näiteks parkimistasu on siiski rohkem mõjutava kui fiskaalse eesmärgiga, sest parkimistasu on kehtestatud üksnes kõige parkimistihedamates piirkondades. Seega võiks püstitada hüpoteesi, et Tallinn on teinud oma elanikele soodustuse maamaksu madala määra näol teiste omavalitsusüksuste

arvel. Huvipakkuv oleks ka teiste maakondade maamaksumäära regionaalsete erinevuste analüüs.

Tulumaksu laekumine 2004–2006

Kuidas mõjutas kohalikule tasandile laekuva tulumaksu tõus 11,4%–st kuni 11,8%–ni (suhteline tõus 3,39%) linnade ja valdade tulubaasi? Analüüs näitab, et kohalikule omavalitsusele laekuv tulumaks on sama ajaga suurenenud koguni 41,23%, s.t 5,544 miljardilt kroonilt 2004. aastal 7,83 miljardile kroonile 2006. aastal. Seejuures kasvas 2004–2005 laekumine 14,8% ja 2005–2006 kokku 23,02%. See võimaldab teha olulise järelduse – majanduskasvust ja paranenud maksulaekumisest tingitud kasv oli niivõrd suur, et määra tõstmisest tingitud laekumise suurenemise mõju on äärmiselt väike. Seda näitab ka arvude 3,39% ja 41,23% võrdlemine.

Sellest hoolimata ei tohi laekuva osa 3,39% suurendamist alahinnata – kui majanduskasvust tingitud enamlaekumine aitab hoida kohaliku omavalitsuse osatähtsust avaliku sektori kogukulutustes, siis tulumaksulaekumise protsendi tõstmine suurendab tulubaasi kvalitatiivselt. Kohaliku omavalitsuse tulumaksulaekumise kasv on olnud kiirem muude kohalike tulude kasvust ning 2005 ja 2006 on kasv olnud võrreldav riigieelarve kasvuga.

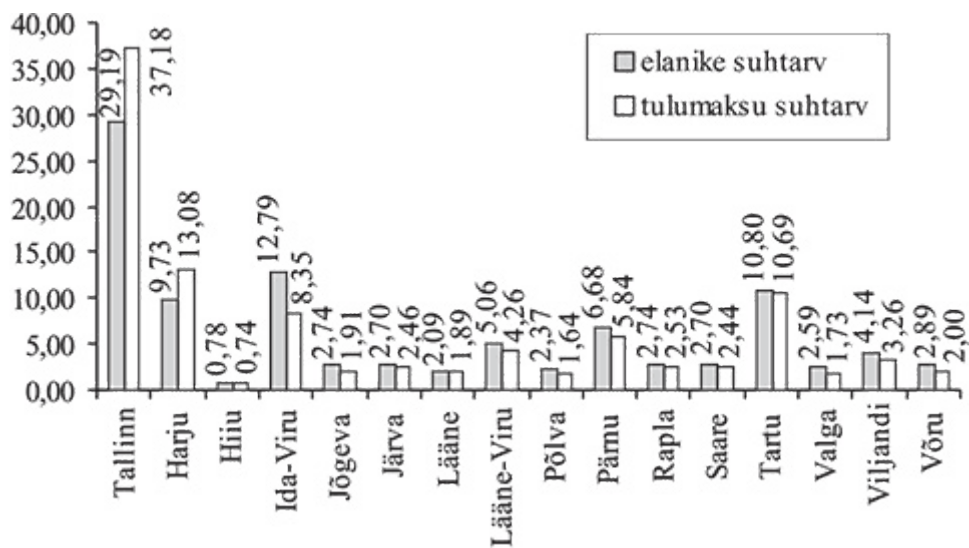
Tabel 2. Kohalike eelarvete ja riigieelarve kasv aastail 2004–2006 (mld krooni)

	2004	2005	2006	Kasv 2004– 2006 %	Kasv 2005– 2006 %
Riigieelarve tulud	46,659	55,508	67,849	18,96	22,23
Kohaliku omavalitsuse tulud sh ilma Tallinna 2006. a maamüügituludeta	12,854	14,663	18,094 16,953	14,07	23,39 15,60
Kohaliku omavalitsuse laekuv tulumaks	5,444	6,364	7,830	14,80	23,02

ALLIKAS: Rahandusministeerium.

Kuidas on majanduskasv ja sellest tulenev elanikkonna jõukuse kasv mõjutanud Eesti piirkondlikke tuluerinevusi? Artikli autorite tehtud analüüs näitab tuluerinevuste säilimist. Ilmestav näide sellele faktile on see, kui võrrelda maakondade elanike arvu osatähtsust Eesti koguelanikkonnast maakondadest laekuva tulumaksu suhtega Eesti kogulaekumisse.

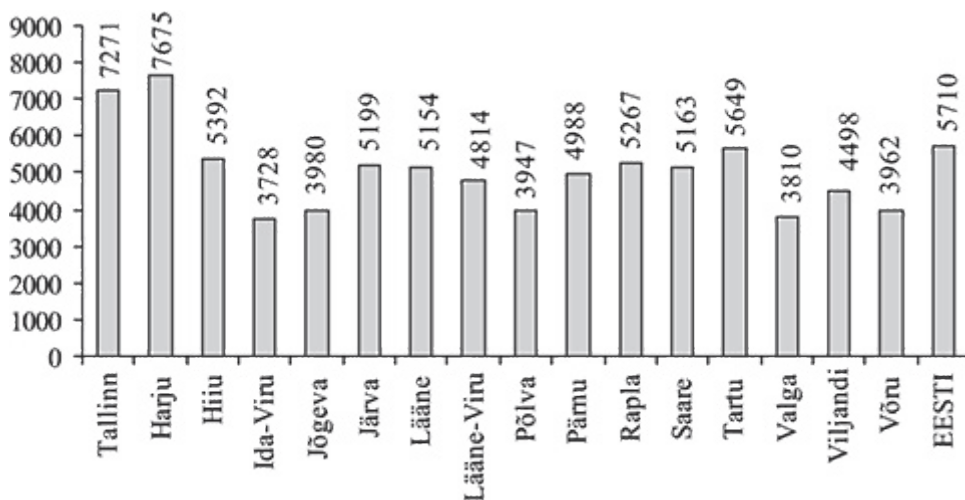
Joonis 2. Maakondade (ja Tallinna linna) elanike arvu ja tulumaksu laekumiste osatähtsus Eestis 2006. a



ALLIKAD: Rahandusministeerium 2006, autorite arvutused.

Ainus maakond, kus laekunud tulumaksu osatähtsus on suurem kui elanikkonna oma, on Harjumaa. Sealjuures eraldi välja toodud Tallinnas elab 29,2% Eesti elanikest, aga laekub 37,2% kohalikule omavalitsusele kogunevast tulumaksust. Märgatav on vahe ka Harjumaal, mille elanike arv (ilma Tallinnata) on 9,73% Eesti elanike arvust, kes maksavad aga 13,08% laekuvast tulumaksust. Autorid pidasid vajalikuks hinnata ka tulumaksulaekumise dünaamikat 2004–2006. Parema võrdluspildi saamiseks kasutati keskmist laekumist ühe elaniku kohta. Kuigi sellel näitajal on puudusi, mis on tingitud elanikkonna vanuselise ja tööhõivelise struktuuri piirkondlikest erinevustest, annab see siiski võimaluse maakondade võrdlemiseks.

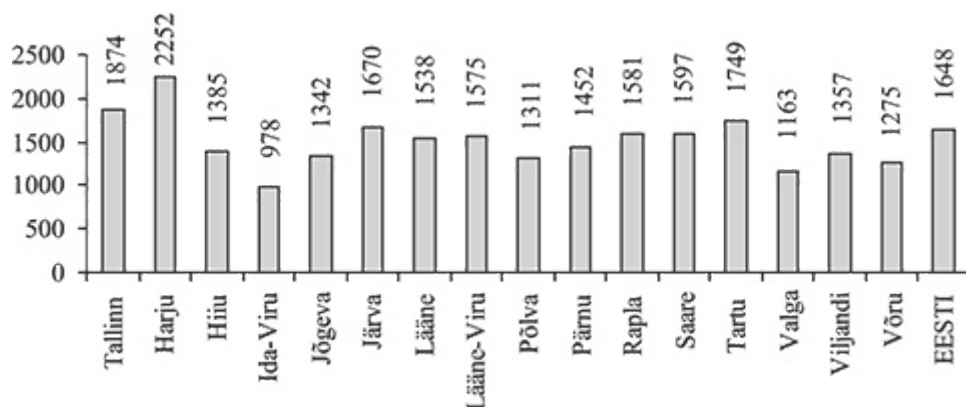
Joonis 3. Tulumaksulaekumine elaniku kohta 2006. a



ALLIKAD: Rahandusministeerium, autorite arvutused.

Tulumaksulaekumine elaniku kohta näitab, et juba aastaid püsinud regionaalsed tuluerinevused on säilinud. Selgelt on eristatavad kõrgema laekumisega Tallinn ja Harjumaa ning keskmisest tunduvalt madalama laekumisega Ida-Viru, Jõgeva, Põlva, Võru ja Valga maakond. Samad maakonnad olid keskmisest madalama tulumaksulaekumisega ka 2000. aastal koostatud uuringu järgi (Ulst 2000).

Joonis 4. Tulumaksulaekumise kasv elaniku kohta aastail 2004–2006

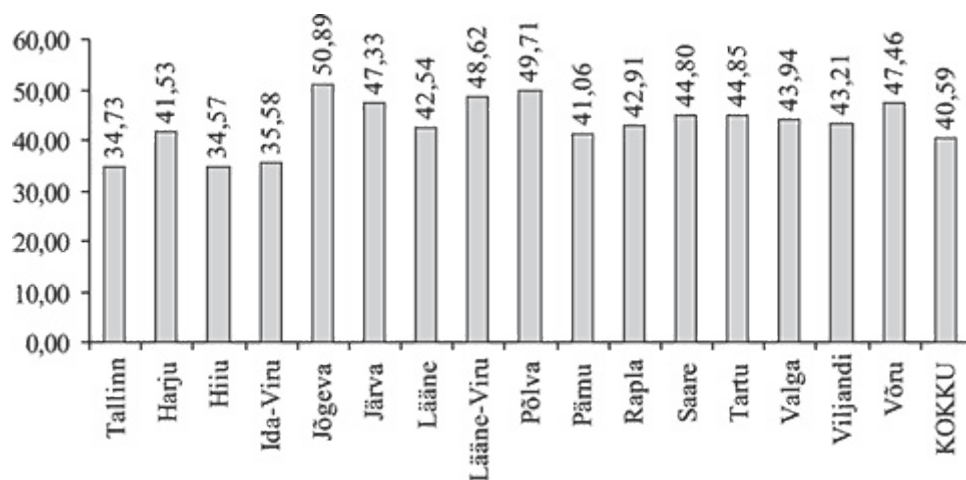


ALLIKAD: Rahandusministeerium, autorite arvutused.

Ka laekumiste absoluutset kasvu iseloomustav joonis 4 kinnitab tuluerinevuste säilimist ja süvenemist. Seejuures on eriti ilmekas Harjumaa (ilma Tallinnata) laekumiste kasv. Ilmselt on see tingitud jätkuvast valglinnastumisest ning jõukama elanikkonna koondumisest Tallinna lähisvaldadesse. Eesti keskmist näitajat ületasid ka ettearvatult Tallinn, Tartumaa (Tartu linna mõjul) ja Järvamaa.

Kuigi Harjumaa ja Tallinna tulumaksulaekumiste absoluutkasv ületas teiste maakondade kasvu, pidasid uuringu tegijad vajalikuks selgitada ka tulumaksulaekumise suhtelist kasvu ja seda protsentides alglaekumisest inimese kohta.

Joonis 5. Tulumaksulaekumise suhteline kasv aastail 2004–2006 elaniku kohta (%)



ALLIKAD: Rahandusministeerium, autorite arvutused.

Tulumaksulaekumise kasv elaniku kohta oli keskmisest suurem maakondades, mille tulumaksu absoluutlaekumine oli keskmisest madalam. Eriti silmapaistev oli see absoluutlaekumises tagumistel kohtadel olevatel Võrumaal, Põlvamaal ja Jõgevamaal, kuid ka keskmise hulka kuuluvail Lääne-Virumaal ja Järvamaal. Ühest küljest võib seda seletada sellega, et madala absoluutlaekumise korral annab isegi väiksem absoluutlõõus suurema kasvuprotsendi, teisest küljest võib eeldada ka nende maakondade elanike sissetulekute kasvu, maksukultuuri paranemist ning maakondades toimunud majanduslikku elavnemist. Selles plaanis teevad murelikuks Ida-Virumaa madalad näitajad.

Mahaarvamiste mõju tulubaasile

Tulumaksuseaduse neljandast peatükist tuleneb residendist füüsilise isiku õigus teha tulumaksust mahaarvamisi. Üldine maksuvaba tulu 2006. aastast alates on 24 000 krooni aastas, s.t 2000 krooni kuus (RT I 2003, 88, 587). Seda soodustust saavad eranditult kõik, kes mingit tulu saavad. Sellele lisaks on residendist füüsilisele isikule lubatud maksustamisperioodi tulust maha arvata näiteks eluasemelaenu intressid, koolituskulud, annetused ja ametiühingu liikmemaksud. 2005. aastast vähendati lubatud mahaarvamiste piirmäär 100 000 kroonilt 50 000 kroonile aastas maksumaksja kohta (RT I 2003, 88, 587). Üldine maksuvaba tulu, täiendav maksuvaba tulu pensionile ja tööõnnetus- või kutsehaigushüvitisele ning täiendav maksuvaba tulu paljulapselistele peredele ei kuulu kirjeldatud piirangu alla.

Käesolevas artiklíosas analüüsivad autorid, kas kohaliku omavalitsuse tulubaasi sõltumatus mahaarvamistest võib tekitada olukorra, kus tegelikult laekuv füüsiliste isikute tulumaksu osakaal on omavalitsusüksustes väga erinev ja selle mehhanismi tulemusel on sissetuleva tulumaksu protsent seda suurem, mida suurem on mahaarvamiste osakaal. Esialgse hüpoteesi kohaselt on see tunduvalt suurem kõige jõukamates linnades-valdades. Järgnevalt selgub, kuidas mahaarvamiste erinevus võib mõjutada tulumaksu jaotumist kohaliku omavalitsuse ja riigi vahel.

Ilmekas on seda illustreerida kahe näite varal, eeldades, et vallas elab üks inimene, kelle aastane brutotulu on 100 000 krooni. Esimese näite põhjal mahaarvamisi pole, teise põhjal tehakse mahaarvamisi 25 000 krooni ulatuses:

- esimene mahaarvamisteta variant, kus maha tuleb siiski arvata maksuvaba tulu 24 000 krooni, seega on maksustatav tulu 76 000 krooni. Linn või vald saab seaduses ettenähtud 11 900 krooni (11,9% 100 000-st) ja riigile jääb 4820 krooni (22% 76 000-st - 11 900 krooni);
- teine mahaarvamistega variant, kus maha tuleb jällegi arvata maksuvaba tulu 24 000 krooni, kuid selle näite varal ka lubatud mahaarvamised 25 000 krooni. Seega on maksustatav tulu 51 000 krooni. Linn või vald saab seaduses ettenähtud 11 900 krooni (11,9% 100 000-st), kuid riigile jääb -680 krooni (22% 51 000-st - 11 900 krooni), mis tähendab, et riigile ei laeku midagi ja ta peab vallale muude laekumiste arvel need 680 krooni hüvitama.

Eeltoodud näide on siiski äärmiselt lihtsustatud ning püstitatud eeldusel, et 100 000–kroonisest tulust on üldse võimalik teha selliseid kulutusi, mis võimaldavad mahaarvamisi. Tegelikuses nii väikese sissetulekuga isikud endale sellises mahus mahaarvamisi lubada ei saa. Kuivõrd tulumaksutagastus toimib tagantjärele, kuid vastava kulutuse tegemise hetkel peab isikul endal vastav summa olema, eeldab selline mehhanism küllaldast sissetulekut soodustuse kasutamiseks. Maksumaksja ei saa arvestada soodustusega hetkel, millal tal seda tegelikult vaja on (eluaseme ostul või koolituse eest tasumisel). 2005. aastal deklareeriti mahaarvamisi kokku 16,934 miljardit krooni (k.a üldine maksuvaba tulu). Sealhulgas Tallinnas deklareeriti neid 151 753 korral kogusummas 5,61 miljardit krooni, mis teeb deklareerija kohta 37 000 krooni mahaarvatud tulumaksu. Samal ajal oli Järvamaal keskmine mahaarvatav summa 31 500 krooni ja teistes maakondades samuti keskmiselt 32 000 – 33 000 krooni.

Vaesematele ei tehta liiga

Arvates maha üldise maksuvaba tulu, mis 2005. aastal oli 20 400 krooni, tuleb erinevus selgemini välja: Tallinnas on mahaarvatav tulumaks 16 600 krooni, mujal keskmiselt 12 000 krooni. 2005. aastal oli tulu deklareerijate aritmeetiline keskmine aastasissetulek ligi 102 000 krooni ja aritmeetiline keskmine mahaarvatav tulumaks (v.a maksuvaba tulu) 13 900 krooni, mis on 13,6% deklareeritud sissetulekust. Seega kui keskmiselt kulutatakse tulumaksusoodustusega kulutustele (peamiselt eluasemelaenu, koolitus) 13,6% maksustavast tulust, siis peaks nende tulusaajate brutosissetulek, kes kasutavad ära maksimaalsed 50 000 aastas, olema keskmiselt vähemalt 367 000 krooni, mis teeb kuusissetulekuks üle 30 000 krooni. See on üle nelja korra kõrgem keskmisest palgast (2005. aastal oli keskmine brutopalk 8073 kr). Tulumaksu mahaarvamiste piirang 50 000 krooni on üle nelja korra suurem, kui väljaspool Tallinna keskmiselt mahaarvamisi deklareeritakse.

Seega võib tõdeda, et mahaarvamistest (v.a üldine maksuvaba tulu) saab tegelikku kasu eelkõige jõukam elanikkond, kes aga tulumaksulaekumise analüüsi põhjal elab Tallinnas ja Harjumaal. Kuigi Tallinna ja Harjumaal elanikud teenisid 2005. aastal ligikaudu 51% Eestis deklareeritud tuludest, pärines siit näiteks eluasemelaenu intresside mahaarvamise (suurim mahaarvamiste liik) summast 62%. Seega kasutatakse enim maksusoodustust just Tallinnas ja selle lähiümbruses. 2006. aastal deklareeriti 2005. aasta eest eluasemelaenu intresside mahaarvamisi 842,6 miljoni krooni ulatuses. Aastaiks 2006–2008 prognoositakse eluasemelaenu intresside mahaarvamisi järgmiselt: 2006. a – 1,066 mld; 2007. a – 1,222 mld; 2008. a – 1,379 mld.

Prognoosides ei ole arvesse võetud intressimäära võimalikku muutust, mis võib olulisel määral tagastatava tulumaksu summat muuta. Näiteks 10-aastase tähtajaga eluasemelaenu intressi kasv 10% toob rahandusministeeriumi arvutuste kohaselt kaasa tulumaksu tagastuse suurenemise ligi 11%. Autorite tehtud ning maksu- ja tolliameti andmeil põhineva arvutuse kohaselt oli 2004. ja 2005. aastal riigile laekunud tulumaksu osakaal (korregeeritud mahaarvamistega) füüsilistelt isikutelt kinnipeetud tulumaksu summas valitud maakondades järgmine.

Tabel 3. Riigile laekunud tulu osakaal füüsilistelt isikutelt kinnipeetud tulumaksust 2004. ja 2005. a

Maakond (sh Tallinn)	2004 %	2005 %
Tallinn	41,9	33,6
Harju	43,2	35,1
Hiiu	36,9	25,9
Järva	36,6	25,9
Jõgeva	33,3	19,9
Põlva	32,2	19,6

ALLIKAD: Maksu- ja tolliamet, autorite arvutused.

Arvutusel põhinevad andmed lubavad püstitatud hüpoteesi – jõukamad vallad ja linnad saavad kogutavast tulumaksust suurema protsendi – ümber lükata. Kohaliku omavalitsuse üksustele eraldatava tulumaksu osakaal on tõusnud kohati isegi üle 80% (Jõgeva, Põlva), aga märgatavalt ka jõukamates üksustes (Tallinnas 66,4%ni) eelkõige tulumaksu mahaarvamiste suurenemise (peamiselt maksuvaba tulu tõus) arvel.

Autorite hinnangul on põhjus selles, et Tallinna ja Harju maakonna tulud on lihtsalt niivõrd kõrged, et mahaarvamiste osakaal on nendes ikkagi väike. Seda näitab tõsiasi, et kuigi mahaarvamiste summa tulu saaja kohta on Tallinnas kõige kõrgem, on seal mahaarvamiste suhe kogutuludes madalam kui vaesemates maakondades. Arvestada tuleb ka seda, et põhiosa mahaarvamisest annab maksuvaba tulu ja seda soodustust kasutavad eranditult kõik tulu saajad, samuti on selle mõju seda väiksem, mida suurem on maksumaksja absoluutne tulu.

Tabel 4. Tulumaksu mahaarvamiste osakaal kõigist tuludest ja keskmine deklareeritud tulu 2004. ja 2005. a

Maakond (sh Tallinn)	Maha- arvamiste osakaal tuludes 2004 (%)	Ühe deklareerija keskmine tulu 2004	Maha- arvamiste osakaal tuludes 2005 (%)	Ühe deklareerija keskmine tulu 2005
Tallinn	28,6	105 900	28,8	126 400
Harju	27,8	104 800	27,7	127 000

Hiiu	34,7	74 300	36,8	85 700
Järva	36	70 200	37,7	82 100
Jõgeva	40,7	62 100	43,5	72 300
Põlva	40,9	63 800	43,6	73 900

ALLIKAD: Maksu- ja tolliamet, autorite arvutused.

Seega teevad autorid järelduse, et tegelikult kogutavast tulumaksust saavad suurema osa just keskmisest vaesemad kohaliku omavalitsuse üksused – seda eelkõige maksuvaba tulu arvel, mille riik muude mahaarvamiste hulgas kompenseerib.

Jätkuva majanduskasvu tingimustes

Eesti viimaste aastate majanduskasv ei ole jätnud mõju avaldamata ka kohaliku omavalitsuse tulubaasile ja eeskätt tulumaksulaekumistele. Kuigi laekuva tulumaksu määra tõsteti aastail 2004–2006 nelja protsendikümnendiku võrra, on muudest mõjuritest (majanduskasv, parem maksulaekumine) tingitud laekumise kasv niivõrd suur, et maksumäära tõstmise mõjud pole otseselt mõõdetavad. Sealjuures teeb murelikuks, et üldise majanduskasvu taustal kohaliku omavalitsuse osatähtsus avaliku sektori kogukulutustest kahaneb. Linnadele–valdadele laekuva tulumaksu osatähtsuse tõus aitab seda protsessi pidurdada.

Teiseks näitas tulumaksu analüüs, et nn vaesemate maakondade jõudsamast arengust hoolimata ei ole regionaalsed tuluerinevused kadunud. Suured ja süvenevad regionaalsed tuluerinevused viitavad ka vajadusele reformida kohalike omavalitsuste eelarvete tasandusfondi. Erinevalt tulumaksust ei ole tasandusfond praegusel kujul sõltuv majanduskasvust ning seetõttu ei vasta ka kohaliku omavalitsuse tegelikele vajadustele. Kasutatava mehhanismiga toetussüsteem küll toimib, kuid mitte solidaarsusprintsipi põhjal jõukamate arvel, samuti pole tasandusfondi sisendsummad sõltuvuses laekunud tulumaksust, vaid on poliitiliste kokkulepete küsimus.

Autorid on jõudnud järeldusele, et tegelikult kogutavast tulumaksust saavad suurema osa just keskmisest vaesemad kohaliku omavalitsuse üksused. Kuigi praegu pole otsest ohtu, et riik peaks hakkama kohaliku omavalitsuse garanteeritud laekumise tagamiseks peale maksma, tuleb selle võimalusega tulevikus siiski arvestada. Tulumaksumäära järkjärguline vähendamine ning üldise maksuvaba tulu tõstmine eeldaks tingimata asjakohaste arvutuste tegemist ning põhistatud lahendusi kohalike omavalitsuste tulubaasi jätkusuutlikkuse tagamiseks.

Arvestamata ei saa jätta ka seda, et jätkuva majanduskasvu tingimustes võib üha suurem osa maksumaksjaist lubada endale täiendavaid maksusoodustusi võimaldavaid kulutusi. Mida kõrgemaks tõstetakse kohaliku omavalitsuse üksustele määratud protsenti füüsiliste isikute maksustatavast tulust (11,9% – 2007) ning mida rohkem võimaldab riik tulumaksu

mahaarvamisi, seda kiiremini jõutakse olukorrani, kus riik hakkab kohaliku omavalitsuse üksustele tulumaksu mahaarvamiste tõttu riigieelarvest peale maksuma.

Et tulumaksusoodustused (v.a üldine maksuvaba tulu) muudavad tulumaksusüsteemi regressiivseks ja suurendavad enim maksusoodustusi kasutavate elanikega kohaliku omavalitsuse üksuste tulubaasi, võiks autorite arvates regressiivsuse vähendamiseks kehtestada tulule mingi ülemise piiri, millest alates ei saa kasutada tulumaksu mahaarvamisi. Ülemise piiri võiks kehtestada teatud kordajana keskmisest palgast (näiteks neljakordne Eesti keskmine palk). Alternatiivina võiks kaaluda ka soodustuste (v.a üldine maksuvaba tulu) kaotamist, sest soodustuste tõttu toetab riik eelkõige jõukamaid inimesi, kuid ei suurenda kõige väiksema tuluga inimeste heaolu. Kõige väiksema tuluga inimeste heaolu suurendab ennekõike üldise maksuvaba tulu tõstmine.

Kasutatud kirjandus

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. – Riigi Teataja II 1994, 26, 95.

Füüsiliste isikute tuludeklaratsioonide koondandmed 2004–2005. Maksu- ja Tolliamet.

89 200 sub-national authorities in the European Union (2006). CCRE/CEMR & DEXIA. Resources: Eurostat, National Statistics Offices, National experts, CEMR, Dexia Credit Local. – www.ccre.org/bases/T_599_42_3524.pdf

2006. aasta riigieelarve seadus. – Riigi Teataja I 2005, 69, 535.

20 aastat Euroopa kohaliku omavalitsuse hartat ja selle tähendus Eestile (2006). Konverentsi materjalid. Koost S. Mäeltsemees. Tallinna Tehnikaülikool ja Euroopa Nõukogu Tallinna Infotalitus. Tallinn: [Tallinna Tehnikaülikool].

Kohalike omavalitsusüksuste eelarvete tulude ja kulude analüüs. Peakontrolöri 18. jaanuari 2000. a otsus nr 70–13/008. – www.riigikontroll.ee

Kohaliku omavalitsuse üksuste finantsnäitajad 2004–2006. Rahandusministeerium. – www.fin.ee

Maamaksuseadus. – Riigi Teataja I 1993, 24, 428; 1996, 41, 797; 89, 1589; 1997, 82, 1398; 1999, 27, 381; 95, 840; 2000, 95, 612; 2001, 102, 666; 2002, 44, 284; 2003, 71, 472; 88, 587; 88, 589; 88, 591; 2004, 84, 572; 2005, 57, 451; 2006, 55, 406.

Pratchett, L. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the „New Localism”. – Political Studies, Vol 52, Issue 2, pp 358–375.

Sharpe, L. J. (1970). Theories and Values of Local Government. – Political Studies, Vol 18, Issue 2, pp 153–174.

The Situation of Local Democracy in Estonia (2000). Explanatory memorandum on the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE). Rapporteur: Owen MASTERS (United Kingdom).

Tulu- ja sotsiaalmaksu ning kohustusliku kogumispensioni ja töötuskindlustuse maksete deklaratsioonide koondandmed 2004–2005. Maksu- ja Tolliamet.

Tulumaksuseadus. – Riigi Teataja I 1999, 101, 903; 2001, 11, 49; 16, 69; 50, 283; 59, 359; 79, 480; 91, 544; 2002, 23, 131; 41, 253; 44, 284; 47, 297; 62, 377; 111, 662; 2003, 18, 105; 58, 387; 82, 549; 88, 587; 88, 591; 2004, 36, 251; 37, 252; 45, 319; 59, 414; 84, 568; 89, 604; 2005, 22, 148; 25, 193; 36, 277; 54, 430; 57, 451; 2006, 7, 40; 7, 41; 26, 193; 28, 208; 30, 232; 55, 406; 63, 468.

Ulst, E. (2000). Eesti kohalike omavalitsuste tuludebaasi analüüs. Uurimistöö lõpparuanne. Tartu Ülikooli majandusteaduskond. – <http://portaal.ell.ee/7942>

Vabariigi Valitsuse ministeeriumidevahelise komisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni läbirääkimiste lõpp-protokoll 2007. aasta riigieelarve ning “riigi eelarvestrateegia 2007–2010” osas. – www.ell.ee

Lisa 1. Tulumaksu ja tasandusfondi laekumine aastail 2004–2006

ALLIKAS: Rahandusministeerium, autorite arvutused.

Lisa 2. Tulumaksu laekumise kasv aastail 2004–2006

Allikas: Rahandusministeerium, autorite arvutused.

Riiklikud eripensionid – oht sotsiaalsele õiglusele või ametnike motivaator

Lauri Leppik (RiTo 9), Tallinna Ülikooli professor

Eripensionid, mille loomist on kannustanud valitsusliikmete ja rahvaesindajate soov kujundada stabiilset ja lojaalset ametnikkonda, haakuvad halvasti Eesti pensionisüsteemi teiste osadega.

Nõukogude pensionisüsteemi osaks olid teatavasti personaalpensionid, mida määrati NSV Liidu Ministrite Nõukogu 1977. aasta "Personaalpensionide määrustiku" alusel riigi ees erilisi teeneid omanud isikutele ja nende perekondadele. Eestis saavutas personaalpensionäride arv maksimumi 1990. aastate algul, ulatudes üle 4000. Uute personaalpensionide määramine lõpetati 1990. aasta 1. juulist Vabariigi Valitsuse korraldusega, personaalpensionide maksmine 1992. aasta 1. jaanuarist Ülemnõukogu otsusega Eesti Vabariigi pensioniseaduse rakendamise kohta (RT 1991, 12, 170).

Paraku tähendas riigikorra muutus ühtede pensionisüsteemis eriõigusi omavate isikute kategooriate asendamist teistega. Uute eripensionide puhul võetakse pensioni määramisel harilikult arvesse ka Nõukogude ajal vastaval ametikohal töötamist. Taasiseseisvunud Eesti esimesed eripensionid sätestas Ülemnõukogu kohtunikele 23. oktoobril 1991 vastu võetud Eesti Vabariigi kohtuniku staatuse seadusega (RT 1991, 38, 473), mis jõustus 1. jaanuaril 1992.

Enne põhiseaduse jõustumist jõudis Ülemnõukogu vastu võtta ka seaduse "Eesti Vabariigi presidendi ja Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide kohta" (RT 1992, 28, 381). Hiljem on eripensionide kategooriad kasvanud välja peamiselt väljateenitud aastate pensionide seadusest eri teenistujagruppide eraldamise ja neile soodsamate pensionisätete kehtestamisega. Paraku haakuvad eripensionide põhimõtted ja korraldus halvasti Eesti pensionisüsteemi teiste osadega, tekitades sotsiaalseid, õiguslikke ja fiskaalseid küsitavusi ning probleeme.

Seadused sätestavad riiklike pensionide suhtes eriõigused järgmistele ametnikele ja teenistujatele:

1. kaitseväelased;
2. politseiametnikud;
3. piirivalveametnikud;
4. riigikontrolli ametnikud;
5. kohtunikud;
6. prokurörid;
7. õiguskantsler;
8. Vabariigi President;
9. Riigikogu liikmed.

Parlamendipensioni makstakse Ülemnõukogu XII koosseisu ning VII, VIII ja IX Riigikogu liikmetele. X Riigikogust alates parlamendipensionile õigust ei teki. Riigikontrolli ametniku

pensiooni õigus on riigikontrolöril ja peakontrolöril ning neil riigikontrolli ametnikel, kellel praegu kehtiva riigikontrolli seaduse jõustumise ajaks 2002. aastal oli täitunud vähemalt 70% riigikontrolli ametniku pensiooni saamiseks nõutavast staažist ning kui neil enne pensionile jäämist täitub kogu nimetatud staaž. Loetletud kategooriaist välja jäävaile avalikele teenistujaile on kehtestatud vanaduspensiooni lisa avaliku teenistuse staaži pikkuse järgi.

Edasilükatud kohustus

Sisult võib eripensione käsitleda tööandja pensionina – riik kui tööandja tagab mõnede ametnikele ja teenistujaile vanaduspõlveks teistest kõrgema sotsiaalse kaitse. Tööandja pensiooni keskne funktsioon on töötajate motiveerimine, samal ajal on tööandja pension töötajaskonna lojaalsuse suurendamise vahend (OECD 1997). Ametkondade huvi eripensione kehtestada kannustab soov kinnistada tööjõudu. Loodetakse, et eripension täidab seda eesmärki palgast tugevamalt. Ka suhteliselt kõrge töötasu ei pruugi iseenesest takistada tööjõu voolavust, sest avalik sektor on alati avatud erasektori palgasurvele.

Eripensiooni õiguse tekkeks rakendatav staažinõue mõnevõrra kindlasti piirab tööjõu liikuvust. Riiklike vanaduspensionide üldist taset arvestades on ametist tulenev kõrgem pension teenistuja vaatenurgast märkimisväärne stiimul avalikus sektoris töötamiseks. Ametnike eripensionid ongi suletud avaliku teenistuse süsteemi ehk nn karjäärisüsteemi (Auer *et al* 1996) iseloomulikke elemente.

Erinevalt töötasust on eripensionid riigile kui tööandjale edasilükatud kohustus. Fiskaalpoliitiliselt on mõnele ametkonnale uusi eripensione palgatõusust lihtsamgi rakendada, sest riigieelarve lisakoormus on esialgu suhteliselt väike. Olemuselt on eripensioniõigused aga riigi varjatud võlg (*implicit debt*), mis tegelikult laenukoormusest erinevalt ei kajastu valitsemissektori võlatasemes (Holzmann *et al* 2001). Koormus kasvab sedamööda, kuidas eripensionide skeemid küpsevad, see tähendab, et eripensionile õigust andvatel ametikohtadel töötavad isikud omandavad pensiooniõigusi.

2000. aastal piirdus eripensiooni saajate arv 113 inimesega, 2006. aasta lõpuks oli neid juba 1678 (tabel 1). Seega on viimase seitsme aastaga eripensiooni saajate arv suurenenud ligi 15 korda, peamiselt uute eripensionile õigust omavate isikute kategooriate lisandumisega. Samal ajal on kõik eripensioniskeemid alles varases küpsusastmes. Praegu eripensionidele õigust andvatel ametikohtadel töötavate isikute hulka arvestades võib eripensionäre paarikümne aasta pärast olla üle kümne tuhande.

Tabel 1. Eripensiooni saajate arv ja keskmine pension

Eripension	Pensiooni saajate arv (aasta lõpus)			Keskmine pension (aasta alguses)		
	2000	2003	2006	2001	2003	2006

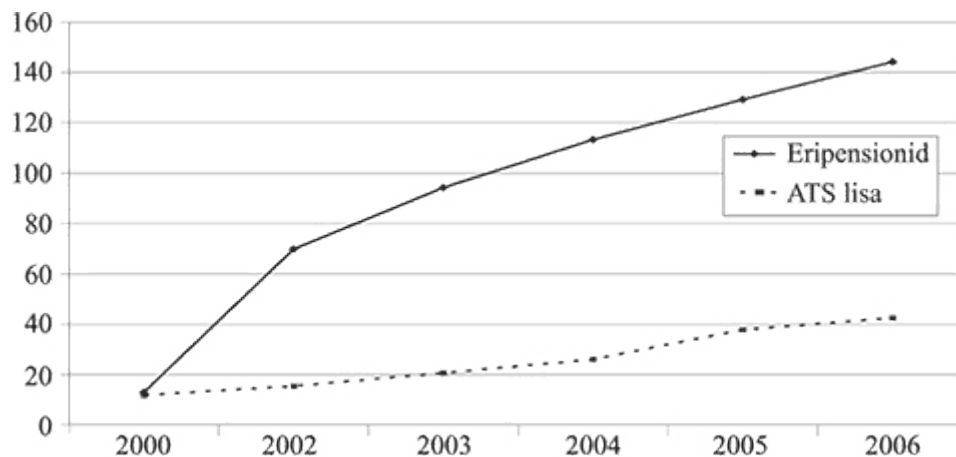
Politseiametnike pensionid	–	962	1168	–	5 061	5 494
Kaitseväelaste pensionid	–	190	302	–	4 718	5 305
Kohtunike pensionid	14	30	36	11 786	18 996	24 327
Kohtuniku toitjakaotuspension	3	2	–	...	...	–
Prokuröripensionid	15	19	19	9 067	9 026	14 342
Õiguskantsleri pension	–	1	1	–	22 500	30 000
Riigikontrolli ametniku pensionid	17	24	28	4 765	6 461	9 930
Riigikogu liikmete ja presidendi pensionid	64	82	124	...	...	...
Avaliku teenistuja vanaduspensioni lisa	1733	2687	3867	573	616	860
Eripensioni saajad kokku (ilma avaliku teenistuse pensionilisata)	113	1310	1678	...	...	...
Eripensioni ja avaliku teenistuse pensionilisa saajad kokku	1846	3997	5545	...	...	...

ALLIKAS: Sotsiaalministeerium.

Märkused: ... andmed puuduvad; – pensionisaajaid polnud.

Ajavahemikus 2000–2006 on kulutused eripensionidele kasvanud 13 miljonilt kroonilt 144 miljonile kroonile aastas (joonis 1). Avalike teenistujate vanaduspensionilisa kulud on samal ajal suurenenud 12 miljonilt kroonilt 42 miljonile kroonile.

Joonis 1. Eripensionide ja avalike teenistujate pensionilisade kulud aastail 2000–2006



ALLIKAS: Sotsiaalministeerium.

Märkus: ATS lisa – avaliku teenistuse seadusest tulenev ametniku vanaduspensioni lisa.

Kasvav eelarvekoormus ei pruugi iseenesest olla probleemne, kui on tugev avalik huvi toetada maksutuludest täiendavalt teatud ametnike ja teenistujate pensione. Paraku tunnetab avalik arvamus eripensione pigem sotsiaalse ebaõiglusena (juhtkiri “Ebvõrdsed pensionärid” – Postimees, 16.12.2005; Kai Kalamees “Eripensionide uus laine tuleb varasemate lubaduste kiuste” – Eesti Päevaleht 12.12.2006; juhtkiri “Pension maksuvabaks, aga eripension ajalukku” – Äripäev 11.12.2000).

Väga suured erinevused

Erakondade suhtumine eripensionidesse on olnud vastuoluline. Valitsuse poolt 2. juunil 1997 heaks kiidetud pensionireformi kontseptuaalsed alused võttis suuna eripensionide vähendamisele, nägemata ette nende kaotamist: “Pensionisüsteemis eriõigusi omavate isikute kategooriaid vähendatakse. /.../ õigused hüvitistele peaks olema võimalikult ühetaolised ja üldjuhul ei ole põhjendatud erinevate gruppide erinev kohtlemine. /.../ Uus pensionisüsteem peab olema võimalikult universaalne. Erandite tegemisel või pensionilisade määramisel peab nende finantseerimine toimuma väljaspool põhisüsteemi.”

Samal ajal sai Reformierakonna, Isamaaliidu ja Mõõdukate 1999. aasta koalitsioonileping aluseks politseiametnike ja kaitseväelaste eripensionide kehtestamisele, sest koalitsioon lubas “tõsta politseitöö kvaliteeti /.../ madalama pensionieaga ning täiendavate sotsiaalsete tagatistega” ja “tagada kutselistele sõjaväelastele konkurentsivõimelise palga ja sotsiaalsed garantiid”.

Res Publica, Eesti Reformierakonna ja Eestimaa Rahvaliidu 2003. aasta koalitsioonileping väljendas pigem kriitilist lähenemist eripensionidele, kuid ei olnud sõnastuses siiski konkreetne: “Vaatame läbi ametnike tulemuspalga, riigi ametikorterite ja eripensionide süsteemi.” 2007. aasta aprillis allkirjad saanud Reformierakonna, Isamaa ja Res Publica Liidu ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koalitsioonileping lubab hoiduda uute eripensionide

kehtestamisest: "Valitsusliit /.../ toetab töötajate võrdset kohtlemist ning ei toeta täiendavate eripensionide sisseseadmist", kuid ei võta seisukohta olemasoleva eripensionide süsteemi suhtes.

Pensionisummade suurte erinevuste kõrval (PRAXIS–e 2004. a pensioniuuringu järgi oli eripensionide mediaan 2,3 korda kõrgem üldise vanaduspensioni mediaanist (Tiit *e/ a/2004*)) põhjustab avalikkuse kriitilist suhtumist eripensionidesse ka asjaolu, et olukorras, kus pensionireformi järel on kasvanud indiviidi vastutus oma tulevase vanaduspensioni suhtes, tagatakse teatud ametnikele soodsad pensioniõigused üksnes ametikohast tulenevalt. Samal ajal puudub erasektori töötajail lootus tööandjapoolsele lisapensionile. Ükski õigusakt ei keela eraõiguslikul tööandjal oma endisele töötajale lisapensioni maksta, kuid seadused käsitlevad sellist hüvitist maksustamisele kuuluva erisoodustusena. Riigi kui tööandja poolt ametnikele ja teenistujaile riigieelarvest makstavaid eripensione erisoodustusena ei käsitleta. Seega on riigil tööandja pensioni maksmisel erasektori tööandjatega võrreldes oluline maksueelis.

Süsteemide erinevatest aluspõhimõtetest tulenevalt ei haaku eripensionid ka Eesti pensionisüsteemi uue, n-ö sambalise struktuuriga. Eripensioniskeemide alusprintsüübid erinevad nii riiklikust vanaduspensionist (esimene samm) kui ka kohustuslikust kogumispensionist (teine samm), sest eripensionid on kindlaksmääratud hüvitised (*defined-benefit*), mida arvutatakse seaduses fikseeritud protsendina ametipalgast. Riiklik vanaduspension ja kohustuslik kogumispension sõltuvad aga kindlaksmääratud sissemaksetest (*defined-contribution*) – riiklik vanaduspension sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osast ja kohustuslik kogumispension kogumispensioni maksetest. Samal ajal on kõik eripensionile õigust andvatel ametikohtadel töötavad isikud üldises korras pensionikindlustatud ning nende töötasudelt makstakse sotsiaalmaksu ja kogumispensioni makset.

Eripensionide mittehaakumine kolmesambalise pensionisüsteemiga on toonud kaasa pensionikindlustatute erineva kohtlemise kohustusliku kogumispensioniga (teise sambaga) liitumisel. Teise sambaga liitumisel isiklikule pensionikontole kantav sotsiaalmaksu osa (4%) vähendab riikliku vanaduspensioni kindlustusosakut. Eripensioni saajail teise sambaga liitumine eripensioni suurus ei mõjuta, sest riiklikust pensionist erinevalt ei sõltu eripension makstud sotsiaalmaksust. Seetõttu on eripensionile õigust andvatel ametikohtadel töötavil isikuil olnud kogumispensioniga liitumise korral teiste kindlustatutega võrreldes märksa soodsamad tingimused.

Õiguslikult tõeline segapuder

Eripensionide süsteemi iseloomustab ka suur õiguslik fragmenteeritus. Erinevate eripensionide maksmise tingimused, pensionile õigust andev vanus, staažinõuded ja pensioni arvutamise kord erinevad suuresti, seejuures puudub erisustel enamasti ratsionaalne põhjendus. Pigem on põhjuseks asjaolu, et igal eripensione sätestaval õigusaktil on olnud oma autorid ning ametkondadel on olnud võimalus kirjutada seadustesse sisse mõne konkreetse, sageli väikesearvulise isikuterühma erihuvid.

Oluliste ebakõladena võib välja tuua järgmised asjaolud.

1. Terminoloogia ebäühtlus. Eripensioni liikide nimetused varieeruvad, peegeldades mõistelist baselgust, näiteks politseiametniku pension, kaitseväelase väljateenitud aastate pension, riigikontrolöri ametipension, prokuröri vanaduspension.
2. Pensioniea erinevused. Õigus kohtuniku ja prokuröri vanaduspensionile ning riigikontrolöri ja õiguskantsleri ametipensionile tekib üldises vanaduspensionieas, õigus politseiametniku pensionile ja kaitseväelase väljateenitud aastate pensionile nõutava staaži olemasolu korral juba 50-aastaselt. Seega eeldatakse kohtunikul kutsealase töövõime säilimist üldise pensionieani, mitmete politseiametnike puhul eeldab aga seadus, et juba 50. eluaastast alates ei tule isik senise teenistuse jätkamisega toime. Mitme eripensioni liigi puhul on tegemist kahe soodustusega – varasem pensioniiga ja kõrgem pension. Sotsiaalministeeriumi andmeil on ligikaudu kaks kolmandikku politseiametniku ja kaitseväelase pensioni saajaist tööealised. Eripensionärid alandavad keskmist pensionile siirdumise vanust, valdav osa eripensionäridest jätkab aga töötamist mõnel muul ametikohal või kutsealal.
3. Pensionide suuruse ja kujunemise aluste erinevused. Politseiametniku pension ja kaitseväelase väljateenitud aastate pension 20-aastase eristatav korral moodustab 50% ametipalgast (kaitseväelasel arvutatakse pension palgataseme keskmise ja aastametasu summast). Kohtuniku vanaduspension moodustab aga 15-aastase eristatav korral 75% ametipalgast, prokuröri vanaduspension 25-aastase eristatav korral 65% ametipalgast ja riigikontrolöri peakontrolöri ametipension 15-aastase eristatav korral 60% ametipalgast (tabel 2). Sellest tuleneb ka eripensionide erinev teoreetiline lisandusmäär (accrual rate), s.t ühe aasta eripensionile õigust andval ametikohal töötamise väärtus protsendina ametipalgast. Politseiametniku ja kaitseväelase eripensionil on lisandusmäär 2,5% ja prokuröri pensionil 2,6% ametipalgast, riigikontrolöri peakontrolöril kuni 4% ja kohtunikul kuni 5% ametipalgast. Erinevused peituvad ka asjaolus, et politseiametnikel ja kaitseväelastel on võimalik täiendava eristatav (kuni 10 aastat) korral eripensioni suurendada kuni 75% ametipalgast, kohtunikel, prokuröridel ja riigikontrolöri peakontrolöridel miinimumnõudest pikema eristatav korral pension ei suurene.
4. Erinevused pensionistatav arvestamisel. Ühtede eripensionide puhul võetakse pensionile õigust andva staaži hulgas arvesse ka töötamist teatud teistel ametikohtadel avalikus teenistuses, teiste puhul läheb arvesse ainult konkreetsetel ametikohtadel töötamise aeg. Politseiametnikel arvestatakse teenistusstaaz 1991. aasta 1. märtsist kuni 1994. aasta 1. septembrini sooduskorras kolmekordselt. Et politseiteenistuse staaži hulka arvestatakse ka politseiõppeasutuses õppimine ja tegevteenistus kaitseväes, on politseiametnikuna töötamise tegelik ajavahemik sageli küllaltki lühike.
5. Finantseerimise alused. Politseiametnike, kaitseväelaste, piirivalveametnike, riigikontrolöri ametnike, Riigikogu liikmete ja presidendi pensione ning ametniku pensionilisasid finantseeritakse täies ulatuses riigieelarvest. Ülejäänud eripensione – kohtunike, prokuröride, õiguskantsleri, riigikontrolöri pensione – finantseeritakse kahest allikast, riikliku pensioni ulatuses sotsiaalmaksu vahendeist, riiklikku pensioni ületavat osa riigieelarvest. Mitmeid erisusi on ka muudes üksikasjades, näiteks

pensioni arvutamise aluseks oleva töötasu kindlaksmääramise reegleis ja eripensioni maksmises teatud ametikohtadel töötamise korral.

Tabel 2. Eripensionide tingimused ja arvutamise alused

Eripension	Pensioniiga	Ametialase staaži nõue	Pensioni suurus
Kohtuniku vanaduspension	üldine	15 aastat	75% ametipalgast
Kohtuniku väljateenitud aastate pension	–	30 aastat	75% ametipalgast
Riigikohtu esimees	üldine	7 aastat	75% ametipalgast
		alla 7 aasta	50% ametipalgast
Prokuröri vanaduspension	üldine	25 aastat	65% ametipalgast
Riigikontrolöri ametipension	üldine	10 aastat	70% ametipalgast
		5 aastat	50% ametipalgast
Riigikontrolli peakontrolöri ametipension	üldine	15 aastat	60% ametipalgast
Õiguskantsleri ametipension	üldine	5 aastat	70% ametipalgast
Õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ametipension	üldine	5 aastat asetäitja-nõunikuna ja 15 aastat avalikus teenistuses	65% ametipalgast
Politseiametniku pension	50 aastat	20 aastat	50% ametipalgast + 2,5% iga täiendava staažiaasta eest kuni 75% ametipalgast
	55 aastat koondamisel	25 aastat üldine pensionistaaž, sh 12,5 aastat politseis	30% ametipalgast + 2,5% iga täiendava staažiaasta eest kuni 75% ametipalgast

Politseiameti või Kaitsepolitseiameti juhi pension	–	2 ametiaega	75% ametipalgast
Kaitseväelase väljateenitud aastate pension	50 aastat	20 aastat	50% ametipalgast ¹ + 2,5% iga täiendava staažiaasta eest, kuni 75% ametipalgast
		25 aastat üldist pensionistaaži, sh 13 aastat kaitseväe-teenistuses ²	30% ametipalgast + 3% iga täiendava staažiaasta eest kuni 75%-ni
Piirivalveametniku väljateenitud aastate pension ³	55 aastat	20 aastat	50% ametipalga ja auastmetasu summast + 2,5% iga täiendava staažiaasta eest, kuni 75%-ni
		25 aastat üldist pensionistaaži, sh 12,5 aastat piirivalveteenistuses	30% ametipalga ja auastmetasu summast + 2,5% iga täiendava staažiaasta eest kuni 75%-ni
Kaitsejõudude peastaabi ülema väljateenitud aastate pension	–	–	75% ametipalgast
Vabariigi Presidendi ametipension	–	5 aastat	75% ametipalgast
Parlamendiliikme vanaduspension ⁴	üldine ⁵	25 aastat üldist pensionistaaži, Riigikogu liige vähemalt 3 aastat	sõltuvalt Riigikogu liikmena töötamise ajast: 3 aastat – 40% ametipalgast, 6 aastat – 60% ametipalgast,

			9 aastat – 75% ametipalgast
--	--	--	-----------------------------

Märkused: Tabel kajastab vanuse ja/või staaži alusel makstavaid eripensione, välja on jäetud eriseaduste alusel makstavad töövõimetus- ja toitjakaotuspensionid.

¹ – pensioni arvutatakse auastmele vastava palgataseme keskmise ja auastmetasu summast.

² – alates 2008. a teenistusse astunuil see õigus puudub.

³ – jõustub 1.07.2007, seni kaitseväeteenistuse seaduse alusel.

⁴ – parlamendiliikme vanaduspension määratakse Ülemnõukogu XII koosseisu ning VII, VIII ja IX Riigikogu liikmeile, töötamise aega X ja järgmiste Riigikogude liikmena ei liideta parlamendiliikme vanaduspensionile õigust andva staaži hulka.

⁵ – v.a juhul, kui Riigikogu liikme volituste lõppemise ajaks puudus pensionieast kuni 2 aastat.

Eripensionide asemel riigi tööandjapension

On huvitav juriidiline küsimus, kas eripensionide puhul on tegemist põhiseaduse paragrahvis 28 nimetatud riigi abiga vanaduse korral. Selliselt küsimust püstitama suunab asjaolu, et eripensionid asendavad riiklikku vanaduspensionilisa. Kuigi põhiseaduse paragrahv 28 delegeerib seadusandjale pädevuse sätestada seadusega abi liigid, ulatus ning saamise tingimused ja kord, tekib siiski küsimus põhiseaduse 12 paragrahvi valguses, mis ütleb, et kõik on seaduse ees võrdsed, ning sätestab diskrimineerimiskeelu, sealhulgas sotsiaalse seisundi ja muude asjaolude alusel. Praeguses õiguskorras sätestavad seadused teatud ametnikele mõnel kutsealal või ametikohal töötamise eest vanaduse korral sisuliselt suurema riigi abi.

Kuigi põhiseadus ilmselgelt ei keela tööandjal täiendavaid pensione maksta, ei ole senised eripensionid juriidilises mõttes sätestatud tööandjapoolse lisapensionina (v.a avalike teenistujate vanaduspensionilisa), vaid riikliku pensioni erisustena teatud ametnikele ja teenistujaile.

Millised võiksid olla kujunenud probleemide lahendused? On selge, et õigusriigis tuleb tunnustada kõiki riigi antud lubadusi, kaasa arvatud juba omandatud pensioniõigust nii määratud eripensionide kui ka väljateenitud eripensionistaaži kujul. Eripensionide tuleviku kavandamisel tuleb esmalt leida vastus küsimusele, millisena soovitakse näha avaliku teenistuse üldist arengut. Kui avalikku teenistust või selle teatud osi soovitakse kujundada edasi suletud karjäärisüsteemina, siis eripensionid ilmselt säilivad. Ent eklektilise iseveoolutee asemel tuleks soovitada süsteemset ja korrastatud lahendust, mis tugineb selgeile põhimõtetele ja haakub pensionisüsteemi muude osadega. Killustatud eripensione võiks asendada unifitseeritud riigi tööandjapension, mis lisandub riiklikule vanaduspensionile.

Kasutatud kirjandus

Auer, A., Demmke, C., Poltet, R. (1996). Civil Services in the Europe of Fifteen. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Holzmann, R., Palacios, R., Zviniene. A. (2001). On the Economics and Scope of Implicit Pension Debt: An International Perspective. – Empirica, Vol 28, No 1, pp 97–129.

OECD (1997). Civil Service Pension Schemes. SIGMA Papers, No 10, Paris.

Tiit, E.-M., Leppik, L., Võrk, A., Leetmaa, R. (2004). Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide mõju Eesti pensionisüsteemile. – PRAXISE Toimetised 14.

Hoolekandesüsteem lahendab probleeme poolikult

Andres Siplane (RiTo 11), Tallinna Ülikooli doktorant

Aastatepikkune paberite täitmine võib sotsiaaltöötajad viia selleni, et päriselu nähtused paigutatakse tuimalt ametlike mõistete lahtritesse ja kaotsi lähevad ametlikes mõistetes puuduvad nüansid.

Sotsiaaltöötajate nagu paljude teiste nn pehmete elukutsete esindajate kuvand on ühiskonnas enamasti positiivne. Sotsiaaltöötajad on üldjuhul toredad ja haritud inimesed, kes on hästi motiveeritud aitamaks neid ühiskonna liikmeid, kellel on toimetulekuraskusi.

Artiklis vaatlen hoolekandesüsteemi üldise süsteemiteooria valguses. Nimelt on üldise süsteemiteooria keskseid väiteid, et elemente süsteemi integreerides ilmnevad uued omadused, mida me elemente ükshaaval vaadeldes ei näe.

See kehtib ka sotsiaaltöötajate kohta. Kui toredad ja klientide abistamisele keskendunud sotsiaaltöötajad on integreeritud hoolekandesüsteemi, hakkavad nende isiklikust tahtest sõltumata mõjuma muud mehhanismid, mis alati ei pruugi klientide heaolu suurendada.

Artikli eesmärk on juhtida tähelepanu süsteemi toimimise reeglipärasustele, mis hoolekandesüsteemis töötavad teatud puhkudel sotsiaaltöö eesmärkidele vastu. Tutvustan üldise süsteemiteooria teket ja keskseid seisukohti ning seejärel vaatlen hoolekandesüsteemi ilminguid, mis avalduvad üksikute sotsiaaltöötajate isiku- või kutseomadustest sõltumata.

Üldisest süsteemiteooriast

On raske leida teadlast, kes väidaks, et tema kasutatav teooria või tema teadustööd ei ole süstemaatilised. Teaduse põhiolemus ongi maailmas aset leidvate protsesside käsitlemine viisil, mis analüüsib protsesside kõiki aspekte ning teeb seda usaldusväärsete meetoditega. Sellest hoolimata nimetatakse kõigi süsteemsete teooriate hulgast üht üldiseks süsteemiteooriaks, mille autoriks peetakse Ludwig von Bertalanffyt (1901–1972).

Ludwig von Bertalanffy oli oma teooria loomisel ajendatud mehaanilisest lähenemisest 1920. aastate bioloogias, kus tema arvates jäeti arvestamata organismide “elu” mõõde (Bertalanffy 1968, 12). Ta leidis, et kõikidel süsteemidel on teatavad ühised omadused süsteemi detailidest ja olemusest sõltumata (*ibid* 57).

Süsteemi kontseptsiooni käsitlemiseks on oluline määratleda viis järgmist mõistet (Sillamaa 1999, 1):

1. element – süsteemi osis, mida käsitletakse süsteemi vaatlemisel jagamatuna;
2. struktuur – elementidevahelised suhted, mis võivad olla stabiilsed, ajutised, vastastikused, sattumuslikud;
3. terviklikkus – elementide ja nendevahelise struktuuri ühtsus, põhjus elementide kogumi vaatlemiseks süsteemina;

4. sisend – süsteemile väliskeskkonnast suunatud signaal, mõju või surve;
5. väljund – süsteemi reaktsioon väliskeskkonnast tulnud sisendile.

Seega on süsteem mis tahes nähtus, mis koosneb elementidest ja nendevaheliste suhete struktuurist. Peagi leiti, et süsteemina saab vaadelda aatomeid, molekule, ühiskonda, perekonda, majandust, universumit – teiste sõnadega kõikvõimalikke elementide kogumeid, mis on olemuslikult seotud (Laszlo 2002, 10; Mereste 1987, 27). Nendele kogumitele kehtivad alati ühesugused reeglipärasused.

Vadim Sadvski (1974, 20) rõhutab, et kui teadlane on üldist süsteemiteooriat kasutades valinud teatava analüüsitasandi, peab ta sellele püsima jääma ning mitte jagama elemente veel väiksemateks osisteks.

Käesolevas artiklis käsitlen sotsiaaltöötajaid elementidena, kes moodustavad riigi- või kohalike omavalitsuste asutustes töötades hoolekandesüsteemi.

Hoolekandesüsteem ei ole must kast

On öeldud, et süsteem on elementide summa pluss veel midagi. See “veel midagi” on elementides olemas kogu aeg, kuid avaldub alles siis, kui elemendid on süsteemi integreeritud (Malinovski 1973, 54). Siinkohal on hea näide perekond, sest taastootmisvõime on olemas nii meestel kui ka naistel, kuid selle võime realiseerumiseks on vaja mõlemat osapoolt. Teine lähenemisviis ütleb, et “veel midagi” on süsteemi struktuur, sest seda ei ole üheski elemendis, kuid avaldub siis, kui vaatleme elemente süsteemi integreerituna (Mereste 1987, 33). Võib-olla on siin kohane näiteks tuua hoolekandesüsteemi, sest nagu ma hiljem osutan, ilmnevad seal nähtused, mille algeid sotsiaaltöötajaid ükshaaval vaadeldes tuvastada ei ole võimalik.

Süsteem on igal hetkel mingis seisundis. Nende seisundite jada annab meile aimu süsteemi käitumisest ja olemusest. Igale süsteemile on oluline teatav koondumus ja protsesside stabiilsus (Sillamaa 1999, 71).

Sotsiaalhoolekandesüsteemi vaadeldes võib täheldada, et selle põhieesmärk on pakkuda abi toimetulekuraskustes inimestele. Selleks osutatakse mittemateriaalseid sotsiaalteenuseid ja materiaalseid sotsiaalabi. Seega sarnaneb hoolekandesüsteem paljude teiste teenuseid pakkuvate süsteemidega – klient külastab asutust, saab sealt vajalikku abi ja naaseb tavaellu. Tõsi, sotsiaalhoolekandesüsteemist jäävad kliendid tihti sõltuma pikaks ajaks ja külastavad seda tihti (näiteks toimetulekutoetuse saamiseks).

Hoolekandesüsteem on avatud süsteem, mille elemendid alluvad väljastpoolt tulevatele signaalidele (näiteks lahkub sotsiaaltöötaja töölt, kui ta saab parema tööpakkumise). Samuti allub süsteem tervikuna välisele mõjule (näiteks omavalitsuse või riigi kehtestatud eelarvele, õigusaktide muudatustele või avalikule arvamusele).

Hoolekandesüsteem on läbipaistev. See ei ole must kast, milles toimuvad protsessid on hoomamatud. Hoolekandesüsteemi toimimise reeglid on avalikud, tegevusest tuleb aru anda

ja rahalised kulutused on dokumenteeritud. Põhimõtteliselt on alati võimalik tuvastada, millises järgus on kliendiga tehtav töö.

Sotsiaaltöötajad süsteemis

Järgnevalt vaatlen hoolekandesüsteemis esile kerkivaid protsesse. Paljud neist on omased igale bürokraatlikule organisatsioonile, kuid mõned ainult hoolekandesüsteemile.

1. Asutuse huvid. Üks populaarne mõtteharjutus küsib: kui sotsiaaltöötajad teevad oma tööd hästi, siis mida nad teevad järgmisel päeval? Sotsiaaltöö eesmärk on aidata inimestel iseseisvalt toime tulla, seega kaob eesmärgi täitumisel ühiskonnas vajadus sotsiaaltöötajate järele. Ei saa välistada, et alateadlikult peab iga hoolekandetasutus või –kontor oma tegevuses alati silmas enesesäilitamise vajadust.

On omaette küsimus, mis tunne võib olla sotsiaaltöö kliendil, kui ta teadvustab endale süsteemi enesesäilitamise püüde: süsteemi enesesäilitamise tagab ju ainult kliendi heaolu ja toimetulekuvõime paranemise edasilükkamine. Klient ei saa sel juhul kindel olla, et ta saab parimat teenust.

2. Personali volavus. Sotsiaaltöötajad on kõigis minule teadaolevates ühiskondades kõrgharidusega spetsialistide seas alamakstumaid. Minu kogemuse kohaselt on sotsiaaltöö üks liberaalsemaid erialasid ning võib-olla on see ka personali suure volavuse põhjus. Töötajate vahetumine tähendab seda, et kaotsi läheb paberil fikseerimata teave pikaajaliste kliendijuhtumite kohta. Äsja ametisse astunud sotsiaaltöötaja peab langetama otsuseid formaalse ja pealiskaudse info põhjal, kliendil on raske muutuda usaldavaks järjekordse uue sotsiaaltöötaja suhtes. Pigem tekib kliendil motiiv uue töötaja teadmatust ära kasutada.

3. Suur töökoormus. Bürokraatlikus süsteemis, kus igal elemendil on palju tööülesandeid, tähendab see pinges ja ülekoormuses töötamist (võib-olla on tõesti kusagil sotsiaaltöötajaid, kes väidavad, et neil pole piisavalt tööd, mina pole selliseid kohanud). Kui töö käigus tuleb läbi töötada liiga palju infot, võib mõtlemine ja otsustamine muutuda reaktsiooniliseks. Otsuseid hakatakse tegema siis, kui seda ei ole enam võimalik edasi lükata. Survestatud olukorras tehtud otsusel on aga suur tõenäosus osutuda mittemõistlikuks.

4. Ressursipuudus. 2004. aasta esimesel poolel arutati Riigikogus toimetulekutoetuse suuruse vastavust põhiseadusele. Toimetulekutoetus on nimelt väiksem minimaalse ostukorvi maksumusest. Viimane on aga väikseim summa, mille eest üksikisik saab oma tervist taastada või säilitada. Seega on kõik toimetulekutoetuse saajad pandud olukorda, kus riigi pakutav abi halvendab, mitte ei paranda nende seisundit. Sama leiab aset laste asendushoolduses – enamikus õhtumaistes ühiskondades on kasuperesid vähem kui kasuperehooldust vajavaid lapsi. Teiste sõnadega on klientide vajadused ilmsed, kuid eraldatud ressursside piiratus ei võimalda neid piisavas mahu rahuldada.

5. Rajasõltuvus (ingl *path dependence*). Mõistagi viivad nimetatud asjaolud probleemide kuhjumisele, mille lahendamine läheb kokkuvõttes palju rohkem maksma kui algne eeldatav investeering. Mõnikord ei too ka ressursside lisamine ja teenuse mahu suurendamine

lahendustega kergendust, sest oleme teatud probleemidele institutsionaliseerinud teatud standardsed lahendused ja seejuures juurutanud valed lahendused. Niisugusel juhul ei ole teenuste mahtude suurendamisest vähimatki kasu.

Näiteks võib alati küsida, kas hoolde- või lastekodus on seetõttu kõik kohad täis, et vajadus vastava teenuse järele ongi täpselt selline. Aga äkki on vastupidi – inimeste tegelikud vajadused pole tähtsad, kuni kõik voodikohad on täis. Majanduslikult ei ole otstarbekas pidada ülal hooldekodu, kus täidetud on ainult pooled kohad.

6. Diagnostikaprobleemid. Nagu kõik professionaalid, on sotsiaaltöötajad mõjutatud oma eriala kultuurist. Sotsiaaltöö kultuuri kujundab see, mida sotsiaaltöötajad õpivad, raamatud, mida nad loevad. Kuid paradigmad, millesse sotsiaaltöötajad juurduvad, piiravad diagnooside ulatust, mida nad klientidele määravad. Mulle on jäänud näiteks mulje, et Ameerika Ühendriikide sotsiaaltöö on pisut ülepsühhiatriseeritud. On lähenemisi, kus inimese toimetulekuprobleemides süüdistatakse üksikisiku tasandit või vastupidi, kõik probleemid pannakse ühiskondliku ebavõrdsuse arvele. Sotsiaalprobleemide põhjusi võib defineerida ka meditsiinilises või kultuurilises paradigmas.

Mingi kliendijuhtumi alustamine või lõpetamine on alati sotsiaaltöötaja otsustada. Juhtumile paneb diagnoosi sotsiaaltöötaja, seetõttu ei pruugi tehtav otsus olla mõjutatud mitte ainult valitsevast sotsiaaltöö kultuurist, vaid ka konkreetse inimese tujust või tõekspidamistest.

7. Ressursikasutuse ratsionaliseerimine. Avalik haldus peab teadupärast olema efektiivne. See tähendab muu hulgas ressursikasutuse ratsionaliseerimist ja normeerimist. Sotsiaaltöö puhul tähendab see seda, et kliendi staatusesse sobimiseks peab inimene vastama teatavatele viletsuse ja toimetulematuse kriteeriumidele. Alles siis tekib tal õigus saada sotsiaalabi või –teenust. Kuni isik ei ole küllalt sügavas kriisis, ei kvalifitseeru ta abisaajaks. See võib viia olukorrani, kus inimene on motiveeritud käituma düsfunktsionaalsemalt, kui ta tegelikult käituks. Düsfunktsionaalne käitumine muutub seega funktsionaalseks, sest ainult nii on võimalik eesmärki saavutada.

Tööjaotusega kaasnevatest ohtudest

Spetsialiseerumine ja sotsiaaltöötajate tööjaotus viib meid olukorda, kus ühe kliendiga tegeleb mitu sotsiaaltöötajat, igaüks vastutab mingi kitsa valdkonna eest. Kui üks sotsiaaltöötaja on teinud teatava operatsiooni, saadetakse klient edasi järgmise spetsialisti juurde. Selline klientide põrgatamine annab igale bürokraatlikule organisatsioonile võimu ja võltsi professionaalsuse tunde.

Sotsiaaltöös on kindlasti tulemuseks ka kliendi ja sotsiaaltöötaja võõrandumine. Sotsiaaltöötaja ei kontrolli enam kogu teenusepakkumise ahelat, ta muutub ühesuunalise kommunikatsiooni meediumiks. Nähes ahelast ainult üht lõiku, ei oska sotsiaaltöötaja arengut ega liikumist lõppeesmärgi poole hinnata. Selline industrialiseerimine ja fordism toob lähedale ohu, et töö muutub tähendusest tühjaks ega stimuleeri töötajat. Tulemuseks on mehaaniline töö, kus vahendid on ette antud ja määravad oskuste vajaduse ning tööprotsess ei eelda analüüsi.

Pikaajaline võõrandumine viib ka selleni, et sotsiaaltöötaja maailma ja põhjuslike seoste mõistmine muutub piiratuks. Oma tööprotseduuride üleskirjutamine ja kõikvõimalike plankide täitmine võib viia selleni, et päriselu nähtused paigutatakse ametlike mõistete lahtritesse ning kaotsi lähevad nüansid, mida mõistetes ei ole.

Pärast aastatepikkust paberite täitmist nüansse võib-olla enam ei eristatagi: sotsiaaltöötaja õpib märkama ainult reeglipärasusi ja mitte märkama ebareeglipärasusi. O'Brien (2004, 102) nimetab seda olukorda tööpsühhoosiks (ingl *occupational psychosis*). Kui küsida inimeselt, mis tööd ta teeb, loetleb ta ette tööoperatsioonid ega nimeta organisatsiooni üldist missiooni.

Eeltoodust võime järeldada, et mõningat süsteemi toimimise negatiivset mõju saavad sotsiaaltöötajad ise leevendada (näiteks diagnostikaprobleeme), kuid mõne (näiteks ressursipuudus) puhul on oht, et see muudab ka sotsiaaltöötajad ohvriks. Nii maksumaksjad kui ka kliendid eeldavad tõhusaid sotsiaalteenuseid ja kui ootused ei täitu, vastutavad selle eest sotsiaaltöötajad.

Paljud nimetatud kõrvalnähtud on omased kõigile bürokraatlikele süsteemidele ja neist ei olegi võimalik vabaneda. Peaksime neid aga endale paremini teadvustama, et muuta süsteem paindlikuks ja inimlikuks.

Kasutatud kirjandus

Bertalanffy, L. (1968). General System Theory. Foundations, Development, Applications. New York: George Braziller.

Davidson, M. (1983). Uncommon Sense. The Life and Thought of Ludwig von Bertalanffy, Father of General Systems Theory. Los Angeles: J. P. Tarcher Inc.

Laszlo, E. (2002). The Systems View of the World. A Holistic Vision for Our Time. Cresskill, NJ: Hampton Press.

Лейбин, В. М. (1986). Системные исследования и символическая концепция человека. – Системные исследования. Методологические проблемы. Москва: Наука, стр 64–83.

Малиновский, А. А. (1973). Механизмы формирования целостности систем. – Системные исследования. Ежегодник 1973. Москва: Наука, стр 52–63.

Mereste, U. (1987). Süsteemkäsitlus. Süsteemsest mõtlemisviisist majandusnähtuste käsitlemisel. Tallinn: Valgus.

O'Brien, T. M. (2004). Child Welfare in the Legal Setting. A Critical and Interpretive Perspective. New York: The Haworth Press

Ruesch, J. (1967). Epilogue. Toward a Unified Theory of Human Behaviour. New York: Basic Books.

Садовский, В. Н. (1974). Основания общей теории систем. Москва: Наука.

Sillamaa, H. (1999). Süsteemiteooria I. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.

Perele suunatud rahaliste toetuste mõju vaesuse leevendamisele Eestis

Alari Paulus (RiTo 15), Essexi Ülikooli Sotsiaal- ja Majandusuuringute Instituudi teadur

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

Lastega perele suunatud rahaliste toetuste osa vaesuse vähendamisel analüüsides selgub, et meetmete tõhusus on erinev.

Sotsiaalpoliitika üks eesmärke on vaesust vähendada. Eestis on suurt tähelepanu pööratud lastega perele vaesusele. Empiirilised uuringud on näidanud, et lastega perele vaesusrisk oli väga kõrge 1990. aastate teisel poolel (Tiit, Käärik 1999; Vaesuse leevendamine Eestis... 1999; Käärik jt 2001; Tiit 2006). Ehkki viimaseil aastail on allpool absoluutset vaesuspiiri elavate laste osakaal langenud – 1998. aastal oli allpool absoluutset vaesuspiiri 40,4%, 2004. aastal 25,3% lastest –, ületab see tunduvalt rahvastiku keskmist näitajat, mis 1998. aastal oli 32,8% ja 2004. aastal 17,0% (Sotsiaalministeerium 2005). Lastega perele vaesuse vähendamine on ka sotsiaalministeeriumi prioriteet (Sotsiaalministeerium 2006). Seega võib lastega perele suunatud sotsiaalpoliitika õnnestumise või ebaõnnestumise kriteeriumiks lugeda selle suutlikkust vähendada vaesuses elavate laste hulka.

Lastega perele toetamiseks on kaks peamist võimalust – rahaline (nt peretoetused või maksusoodustused laste arvu järgi) ja mitterahaline toetus (nt tasuta eluase, subsideeritud lastehoiu- või tervishoiuteenused). Rahalise toetamise esmane mõju on toetatavate perele sissetuleku suurenemine, mille tulemusena muutub tulude jaotus ja väheneb lastega perele vaesus. Suurem sissetulek võib omakorda mõjutada lastevanemate tööturu- ja sündimuskäitumist.

Artiklis analüüsitakse, missugune on perele suunatud rahaliste toetuste roll vaesuse vähendamisel Eestis. Artikkel on lühendatud ja uuendatud kokkuvõtte Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS poolt sotsiaalministeeriumi tellimisel tehtud uuringust “Perele suunatud rahaliste toetuste mõju vaesuse leevendamisele Eestis: analüüs mikrosimulatsioonimeetodi abil”, mille tulemusi esitleti 2007. aasta märtsis (vt Võrk, Paulus 2007).

Analüüsis kasutatakse PRAXIS-e maksude ja toetuste mikrosimulatsioonimudelit (Paulus 2006; Võrk, Paulus 2006; Võrk, Paulus 2007). Mudeliga simuleeritakse otseste maksude ja rahaliste toetuste suurused leibkondadele etteantud poliitikareeglite kohaselt. See võimaldab hinnata nii tegeliku kui ka hüpoteetilise poliitika mõju sissetulekute jaotusele ja vaesusele, vaadelda poliitikameetmeid detailsemalt, kui seda võimaldavad küsitlusandmed. Simulatsioonidega leiame iga meetme puhul vaesuses elavate laste osakaalu nii meetme olemasolul kui ka siis, kui konkreetset meetet ei eksisteeri. Sellisel viisil leiame meetme mõju laste vaesusele ning kõrvutame seda meetme maksumusega.

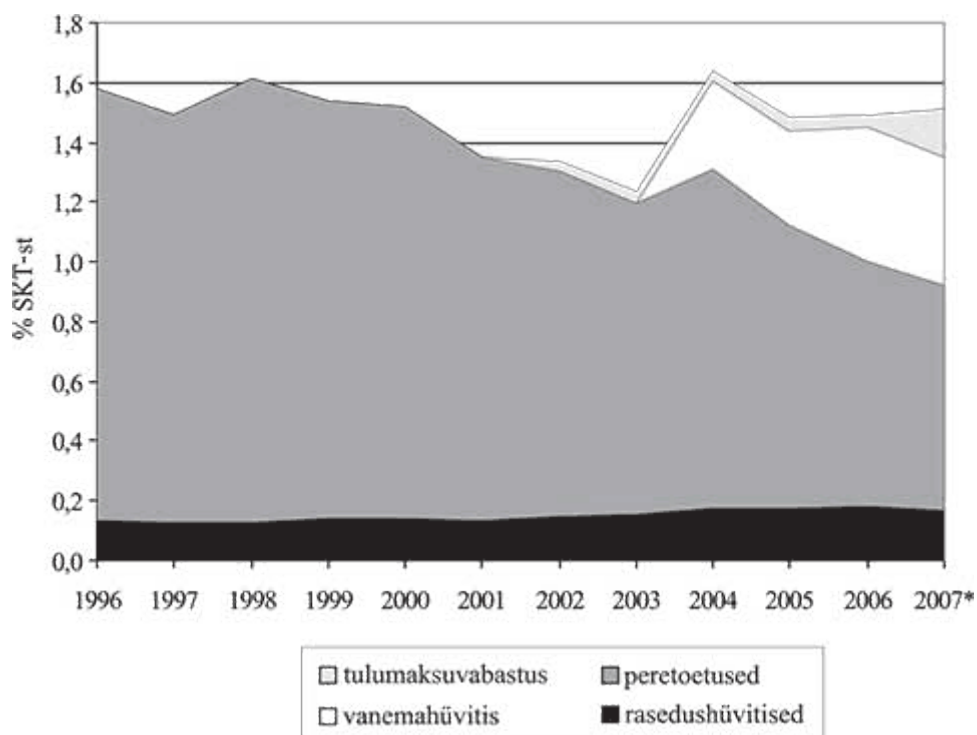
Artiklis käsitletakse toetusi, mida makstakse riiklike peretoetuse seaduse ja vanemahüvitise seaduse alusel, samuti tulumaksuseadusega võimaldatud täiendavat tulumaksuvabastust laste arvu järgi. Mudeli lähteinfo leibkondade struktuuri ning sissetulekute ja väljaminekute kohta pärineb Eesti Statistikaameti leibkonna eelarve uuringu andmeist aastail 2000–2005,

simuleeritavad maksude ja toetuste poliitikareeglid hõlmavad aastaid 2000–2007. Analüüsis on kasutatud mudeli täiendatud ja parandatud versiooni seisuga 1. aprill 2007. Varasema uuringuga (Võrk, Paulus 2007) võrreldes on järeldused peretoetuste mõju kohta vaesusele samad, ehkki arvilised tulemused pisut erinevad.

Toetuste dünaamika

Eestis kulutati 2006. aastal riiklikele peretoetustele, vanemahüvitistele, rasedus- ja sünnitushüvitistele ning täiendavatele tulumaksuvabastustele laste arvu järgi ligi 2,8 miljardit krooni ehk 1,4% sisemajanduse kogutoodangust. Viimase kümne aasta jooksul on see osakaal SKT-st püsinud 1,2–1,6% vahel, kasvades, kui on lisandunud uus toetus (nt vanemahüvitis) või suurendatud märkimisväärselt mõnda toetust, ning kahanedes vahepealsetel perioodidel, sest siis on nominaalne SKT kasvanud kiiremini. Vähenemine kestis 2003. aastani, kui suhtelised kulud olid kõige madalamad, langes 1,2 protsendini SKT-st. 2004. aastast on vanemahüvitis tõstnud suhtelised kulud SKT-st taas 1990. aastate lõpu tasemele. 2007. aasta algul kehtinud seaduste kohaselt moodustavad prognoositud riiklikud peretoetused kõigist toetustest ligi poole, vanemahüvitis ligi kolmandiku ning rasedushüvitis ja tulumaksuvabastus laste arvu järgi kumbki ligi kümnendiku.

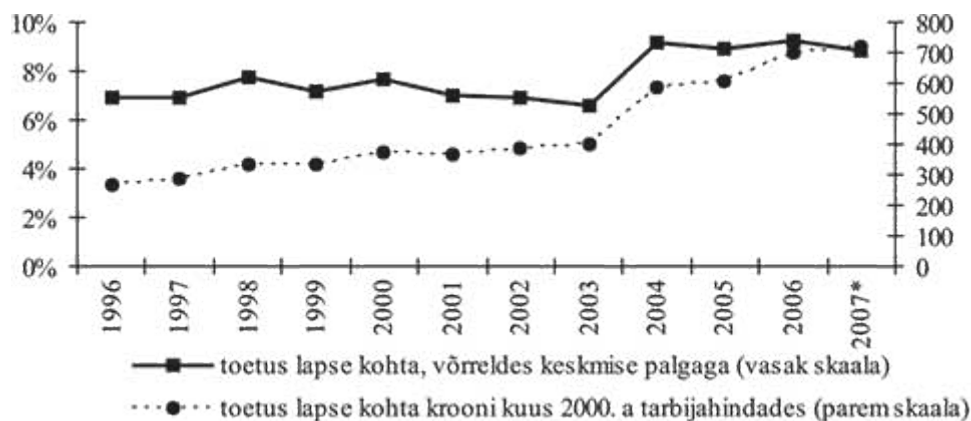
Joonis 1. Perele suunatud rahaliste toetuste suurus (% SKT-st)



ALLIKAD: Sotsiaalkindlustusamet (peretoetused, vanemahüvitis), statistikaamet (rasedus- ja sünnitushüvitised, sisemajanduse kogutoodang), PRAXIS-e arvutused tulumaksuvabastuse kohta 2001–2007 ning kõigi teiste andmete prognoos 2007. aastaks PRAXIS-e sotsiaaleelarve mudelist.

Keskmine toetus ühe lapse kohta oli stabiilselt ligikaudu 7% keskmisest brutopalgast 2003. aastani (joonisel 2 pidevjoon). 2004. aastast alates, pärast vanemahüvitise kehtestamist, on see ligi 9%. Tarbijahindade muutumisega võrreldes on keskmine toetus lapse kohta kasvanud siiski kiiremini (joonisel 2 katkendlik joon) – reaalkasv 1996. aastast 2007. aastani on üle 2,7 korra.

Joonis 2. Peredele suunatud rahalised toetused ühe lapsetoetust saava lapse kohta keskmise palga ja tarbijahindadega võrreldes



ALLIKAD: Statistikaamet, sotsiaalkindlustusamet, PRAXIS-e arvutused, 2007. a prognoos.

Seega domineerisid varem Eestis universaalsed peretoetused (nt lapsetoetused või lapsehooldustasud), mis ei sõltu perede sissetulekust, vaid nende struktuurist, eelkõige laste arvust ja vanusest. Viimastel aastatel on lisandunud leibkonna sissetulekutasemest positiivselt sõltuvad toetused nagu vanemahüvitis ja täiendav maksuvaba tulu laste arvu järgi.

Mida ebavõrdsem on perede palgatulu või omanditulu jaotus, seda vähem tõhusad on vaesuse leevendamisel universaalsed peretoetused, sest selleks et leevendada kõige kehvemas seisukorras olevate leibkondade olukorda, tuleb tõsta kõigi perede toetusi, mis on aga väga kulukas. Sissetulekutasemest samasuunaliselt sõltuvad toetused on vaesuse leevendamisel veelgi vähem tõhusad.

Varasemad uuringud

Sotsiaaltoetuste sihipärasust ja nende mõju vaesuse leevendamisele on Eestis ka varem uuritud. Maailmapanga uuringus (World Bank 1996, refereeritud Kuddo jt 2002 vahendusel) analüüsiti 1995. aasta Eesti Statistikaameti leibkonna eelarve uuringu andmete põhjal sotsiaaltoetuste (lastetoetused, töötu abiraha ja sotsiaalabi) seost perede tulutasemega ja nende mõju vaesuse leevendamisele. Töös järelitati, et lastetoetuste mõju vaesuse vähendamisele oli küllaltki tagasihoidlik. Töötu abiraha ja rahaline sotsiaalabi olid märksa selektiivsema iseloomuga toetuste liigid.

Kuddo jt (2002) analüüsisid 2000. aasta statistikaameti leibkonna eelarve uuringu põhjal samuti lastetoetuste, töötu abiraha ja muude sotsiaaltoetuste sihitust ning mõju vaesuse

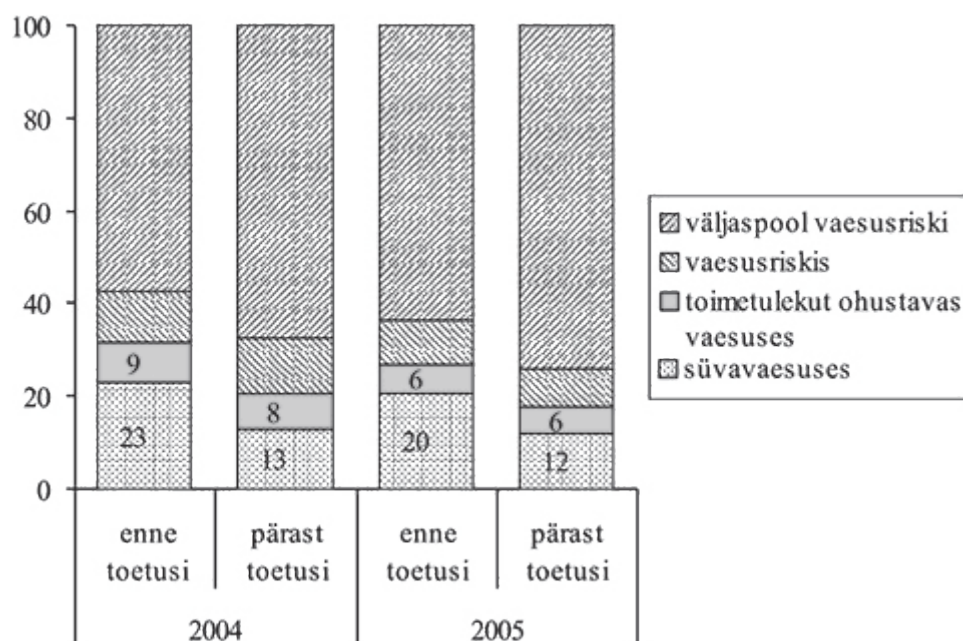
leevendamisele. Vaesuspiirina kasutati 60% taset leibkondade mediaantulust. Analüüsiga leiti, et lastetoetuse abil liikus 2,9% peredest vaestest mittevaeste hulka. Paljulapselistes (3 ja enam last) ja üksikvanemaga peredes oli lastetoetusel perede vaesusest väljatoomisel suurem roll, lastetoetusteta oleks nendes leibkonnarühmades vastavalt 12,6% ja 8,5% rohkem vaeseid peresid.

Analüüsi tulemused

Käesolevas analüüsis kasutame vaesuse mõõtmiseks nii absoluutset kui ka suhtelist vaesuspiiri ning leiame allpool vaesuspiiri elavate laste (kuni 14-aastased) osakaalu enne ja pärast peredele suunatud rahalisi toetusi. Absoluutse vaesuspiiri puhul kasutatakse statistikaameti leitud väärtusi 2004. ja 2005. aasta kohta (vastavalt 1836 ja 1938 krooni). Suhtelise vaesuse piirina kasutame 60% leibkondade simuleeritud lõppsissetulekute mediaanväärtusest. Suhtelist vaesuspiiri hoitakse muutumatuna, kui leitakse vaeste leibkondade osakaal enne toetusi. Sisuliselt omandab suhteline vaesuspiir praegusel juhul osaliselt absoluutse vaesuspiiri tähenduse, sest selle väärtus ei sõltu leibkondade sissetulekute muutusest poliitikameetme tagajärjel (pikemalt vaesuse tasemete kohta eri definitsioonide kohaselt vt ka Tiit 2006).

PRAXIS-e simulatsioonide järgi elas allpool absoluutset vaesuspiiri, s.t süvavaesuses või toimetulekut ohustavas vaesuses 2004. aastal 21% ning 2005. aastal 18% lastest (joonis 3). Enne toetusi oleksid need näitajad olnud vastavalt 32% ja 26%. Seega vähenes toetuste tõttu absoluutses vaesuses elavate laste osakaal 2004. aastal 11 protsendipunkti ja 2005. aastal 8 protsendipunkti ehk ligikaudu kolmandiku võrra.

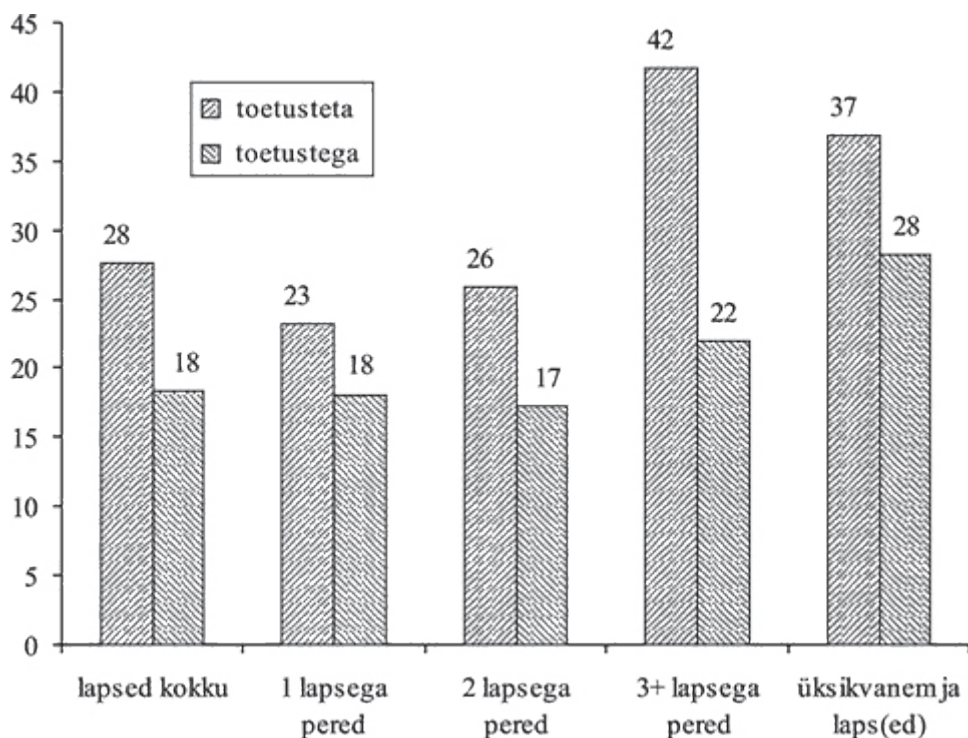
Joonis 3. Peredele suunatud rahaliste toetuste mõju absoluutses vaesuses elavate laste osakaalule (%)



ALLIKAD: Statistikaamet, arvutused PRAXIS-e mikrosimulatsioonimudeli põhjal.

Samasugusele järeltulele – toetused vähendavad lastega perede vaesust ligikaudu kolmandiku võrra – jõuame ka suhtelist vaesuspiiri kasutades. Aastate 2000–2005 keskmisena elas allpool suhtelist vaesuspiiri 18% lastest. Enne toetusi oleks neid olnud 28% (joonis 4). Toetuste mõju suhtelise vaesuse vähendamisele on seda suurem, mida rohkem on peredes lapsi. Kolme- ja enamalapselistest peredest oleks enne toetusi olnud 42% allpool suhtelist vaesuspiiri, toetuste tõttu vähenes see osakaal 22 protsendile. Kahe lapsega peredes on toetuste mõju vaesuse vähendamisele 9 protsendipunkti ja ühe lapsega peredes 5 protsendipunkti.

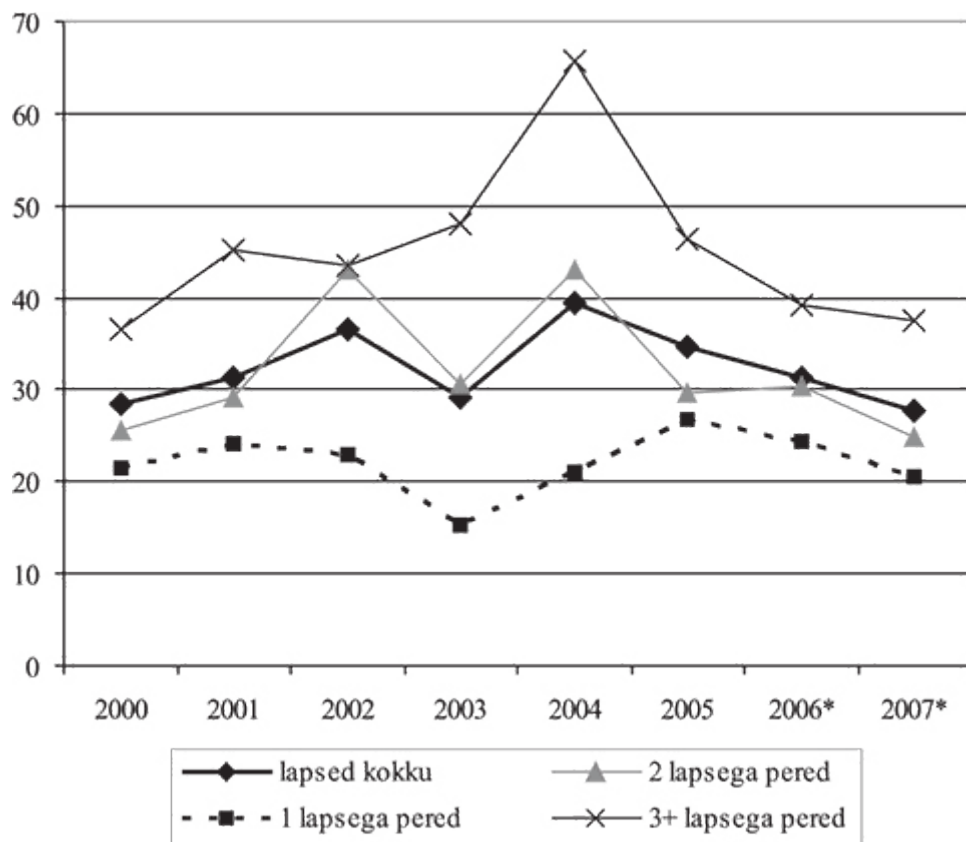
Joonis 4. Peredele suunatud rahaliste toetuste mõju suhtelises vaesuses elavate laste ja lastega perede osakaalule aastail 2000–2005 keskmiselt (%)



ALLIKAS: Arvutused PRAXIS-e mikrosimulatsioonimudeli põhjal.

Aastail 2000–2007 on peretoetuste mõju suhtelises vaesuses elavate laste arvule olnud võrdlemisi stabiilne (joonis 5). Toetuste tõttu vähenes allpool suhtelist vaesuspiiri elavate laste hulk eri aastail 30–40%. Kõige suurem oli toetuste mõju 2004. aastal, eriti kolme- ja enamalapselistele peredele, sest siis laienesid suure pere kvartalitoetused ka kolmelapselistele peredele. 2004. aastal hakkas kehtima ka vanemahüvitis.

Joonis 5. Suhtelises vaesuses elavate laste arvu vähenemine peredele suunatud rahaliste toetuste mõjul aastail 2000–2007 eri peretüüpides (%)

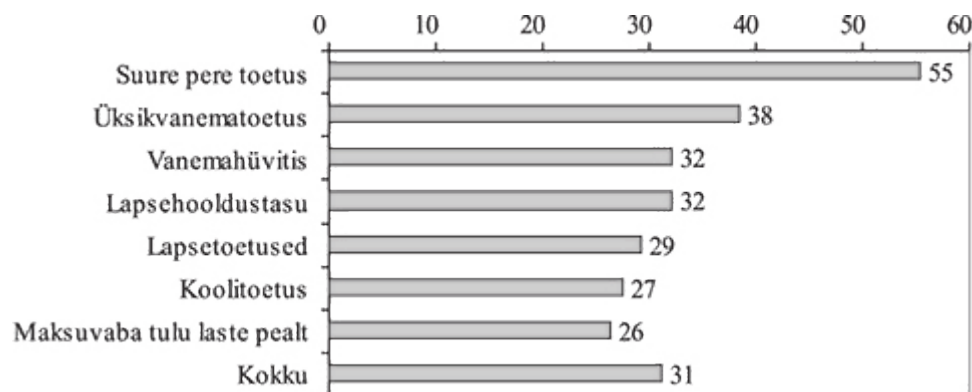


ALLIKAD: Arvutused PRAXIS-e mikrosimulatsioonimudeli põhjal, aastaiks 2006 ja 2007 prognoositud väärtused.

Toetuseliikidest on kõige enam vaestele peredele suunatud suure pere toetused (joonis 6). Käsitledes vaestena neid peresid, kelle sissetulek enne toetusi oli allpool suhtelist vaesuspiiri, läks vaadeldud toetustest aastail 2000–2005 keskmiselt vaestele 31%. Paljulapseliste perede kvartalitoetusest läks vaestele peredele aga ligi 55%. Järgmine vaesematele suunatud toetus on üksikvanematoetus, selle mõju oli vaesuse leevendamisel suhteliselt väike. Kuigi suur osa üksikvanematoetuse saajaist jääb allapoole vaesuspiiri, pole see toetus piisavalt suur, et vaesusriski oluliselt vähendada. Vanemahüvitis, lapsehooldustasu ja lapsetoetused on suhteliselt sarnased vaestele mineva summa osakaalu poolest. Kõige väiksem on vaestele suunatud täiendav maksuvaba tulu laste pealt. 2006. aastast, kui rakendus täiendav maksuvaba tulu teisest lapsest, vähenes vaestele mineva summa osakaal ligi kaks korda, moodustades seejärel kõigest 13%.

PRAXIS-e mikrosimulatsioonimudel is leitakse iga aasta kohta lõplik tulumaksukohustus, kuigi tegelikkuses saavad leibkonnad osa tulumaksust tagasi (või peavad juurde maksma) järgmisel aastal, pärast tulude deklareerimist. Kasutatud lähenemine võimaldab võrrelda igakuiseid lapsetoetusi ja täiendavat tulumaksuvaba tulu laste arvu järgi sama aja kohta.

Joonis 6. Vaestele peredele minev toetuste osakaal aastate 2000–2005 kogutoetustest keskmiselt (%)



ALLIKAS: Arvutused PRAXIS-e mikrosimulatsioonimudeli põhjal.

Meetmete kulutõhusus

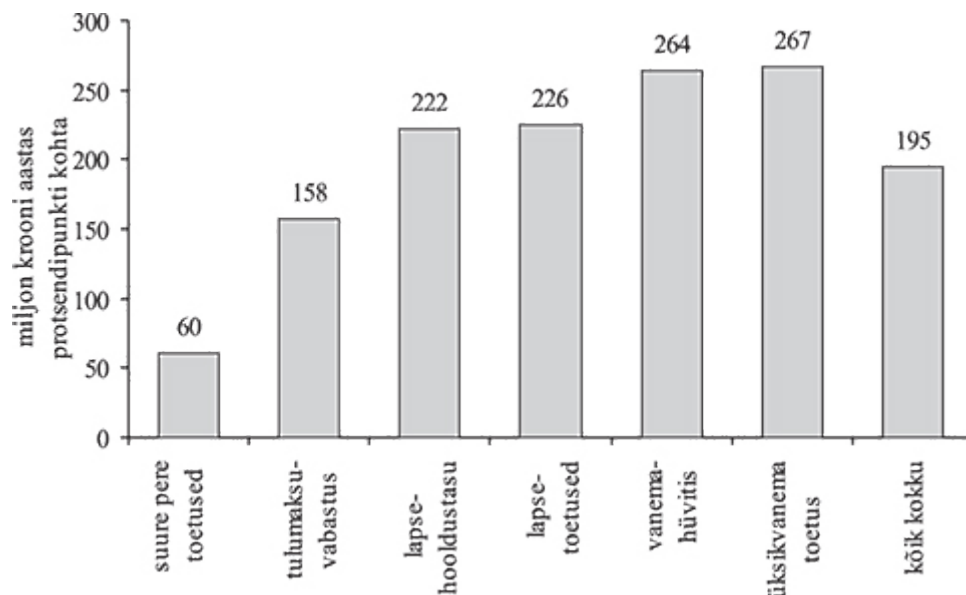
Järgnevalt analüüsime meetmete kulutõhusust vaesuse vähendamisel 2004. ja 2005. aastal. Selleks leiame, kui palju läks riigile maksma ühe protsendipunkti võrra vaesuse vähendamine laste seas vastava meetme abil (vt järgmist valemit).

$$\text{Meetmete kulutõhusus} = \frac{\text{Meetmete netomaksumus}}{\text{Vaesus ilma meetmeta (\%)} - \text{vaesus koos meetmega (\%)}}$$

Meetmete kulutõhususe võrdlus näitab, missugune meede suudab kõige odavamalt vaesust vähendada. Netomaksumuse leidmisel riigi jaoks arvestame vanemahüvitiselt tagasi saadavat tulumaksu ja kokku hoitud lapsehooldustasu, samuti teiste toetuste puhul võimalikku kokkuhoidu toimetulekutoetuste vähenemise pealt.

Analüüs näitab, et ühe protsendipunkti laste (see on suurusjärgus ligi kaks tuhat last) toomine suhtelisest vaesuspiirist ülespoole läheb maksma keskmiselt 195 miljonit krooni aastas (joonis 7). Suurtele peredele suunatud toetused on laste vaesuse vähendamisel kõige kulutõhusamad – ühe protsendipunkti vaesuse vähendamise maksumus on 60 miljonit krooni. Tõhususelt järgnevad täiendav maksuvaba tulu kolmandast lapsest, lapsehooldustasu ja lapsetoetused. Suhteliselt kallid vaesuse vähendamiseks on vanemahüvitis ja üllatuslikult ka üksikvanema toetus. Viimase põhjuseks on asjaolu, et üksikvanema toetus tagab väga harva liikumise suhtelisest vaesuspiirist ülespoole.

Joonis 7. Ühe protsendipunkti vaesuse vähendamise netokulu (arvestades koosmõju teiste toetuste ja maksudega) eri meetmetel 2004.–2005. aastal keskmiselt



ALLIKAS: Arvutused PRAXIS–e mikrosimulatsioonimudeli põhjal.

Proгноосid 2006. ja 2007. aasta kohta näitavad, et tulumaksusoodustuse laiendamine teisest ning esimesest lapsest alates vähendavad tunduvalt meetme kulutõhusust, muutes selle kõige ebaefektiivsemaks vaesuse leevendamise meetmeks. Vanemahüvitise pikenemine 2006. aastast peaks samuti vähendama meetme tõhusust, sest mida pikem on vanemahüvitise maksmise periood, seda suurem on võimalus, et samal ajal saadakse lisaks töötasu.

Kokkuvõttes näitas analüüs, et riiklikud peretoetused, vanemahüvitis ning täiendav maksuvaba tulu laste arvu järgi kokku vähendasid aastail 2000–2005 suhtelisest vaesuspiirist allpool elavate laste osakaalu peaaegu kolmandiku võrra (ligi 20 000 last) ehk suurusjärgus 10 protsendipunkti. Kõige rohkem on toetused vähendanud paljulapseliste perede vaesust. Nendele peredele mõeldud toetused on ühtlasi olnud kõige enam vaestele suunatud ja kõige kulutõhusamad vaesuse vähendamisel.

Analüüsis rakendatud mikrosimulatsioonimeetod tõestab oma kasulikkust poliitikameetmete võrdlemisel, eriti kui meie huviobjektiks on nende esmane mõju tulude ümberjaotamisele ja vaesusele. See peaks aitama poliitikakujundajaid peredele suunatud sotsiaalpoliitiliste otsuste vastuvõtmisel.

Järgmise sammuna tuleks terviklikuma analüüsi saamiseks hinnata peretoetuste mõju lapsevanemate tööturu- ja sündimuskäitumisele. Viimastel aastatel on suurenenud ning 2007. aasta algul sõlmitud koalitsioonileppe kohaselt kasvab ilmselt veelgi vanemahüvitise ja täiendava tulumaksuvabastuse osakaal peredele suunatud rahalistes toetustes. Analüüsist selgub, et vanemahüvitis ning täiendav maksuvaba tulu teisest ja eriti esimesest lapsest on lastega perede vaesuse vähendamisel suhteliselt kallid meetmed. Seega, et hinnata, kas

suuremad kulutused nendele meetmetele on otstarbekad, oleks kindlasti vaja täiendavalt analüüsida nende meetmete oodatavat positiivset mõju lastevanemate tööturu- ja sündimuskäitumisele, võrreldes sissetulekust mittesõltuvate universaalsete peretoetustega.

Kasutatud kirjandus

Kuddo, A., Leetmaa, R., Leppik, L., Luuk, M., Võrk, A. (2002). Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele. Tallinn: Poliitikauuringute keskus PRAXIS.

Käärik, E., Tiit, E.-M., Vähi, M., Valton, A. (2001). Lastega perede majanduslik toimetulek 1999–2000. Rahvastikuministri büroo. –
<http://www.riik.ee/rahvastik/kaarik.html> (10.12.2006).

Paulus, A. (2006). Maksude ja toetuste ümberjaotuslike mõjude hindamine mikrosimulatsioonimudeli abil Eesti näitel. Magistritöö. Tartu Ülikooli majandusteaduskond. –
<http://www.utlib.ee/ekollekt/diss/mag/2006/b18309471/paulusalari.pdf>

Sotsiaalministeerium (2005). Sotsiaalsektor arvudes. Tallinn. –
[http://www.sm.ee/est/HtmlPages/sotsiaalsektor_2005/\\$file/sotsiaalsektor_2005.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/sotsiaalsektor_2005/$file/sotsiaalsektor_2005.pdf)

Sotsiaalministeerium (2006). Sotsiaalse kaitse ja kaasatuse riiklik aruanne 2006–2008. Tallinn. –
<http://www2.sm.ee/kaasatus/failid%2FSotsiaalse%20kaitse%20ja%20kaasatuse%20riiklik%20aruanne%202006-2008.pdf>

Tiit, E.-M. (2006). Vaesuse suundumused Eestis aastail 2000–2004. Jätkuprojekti aruanne. Eesti Vabariigi Sotsiaalministeerium, AS Resta. –
[http://www.sm.ee/est/HtmlPages/VaesusesuundumusedETveebi/\\$file/Vaesuse%20suundumusedETveebi.doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/VaesusesuundumusedETveebi/$file/Vaesuse%20suundumusedETveebi.doc) (10.12.2006).

Tiit, E.-M., Käärik, E. (1999). Lastega leibkondade sissetulekud ja tarbimine 1998. aastal ESA leibkonnauuringu andmetel. Tartu Ülikool. –
<http://www.riik.ee/pere/leibkond.html> (10.12.2006).

Vaesuse leevendamine Eestis. Taust ja sihiseaded (1999). Tartu Ülikool, Sotsiaalministeerium, ÜRO Arenguprogramm. Tartu: Tartu Ülikool.

World Bank (1996). Estonia: Living Standards during the Transition: A Poverty Assessment Report No 15647-EE. Washington DC.

Võrk, A., Paulus, A. (2006). Eesti sotsiaaltoetuste ja maksude mõju inimeste tööjõupakkumise stiimulitele. Uurimisprojekti raport. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. –
http://www.praxis.ee/data/VorkPaulus_PRAXIS_Stiimuliteanalyyys.pdf

Võrk, A., Paulus, A. (2007). Peredele suunatud rahaliste toetuste mõju vaesuse leevendamisele Eestis: analüüs mikrosimulatsioonimeetodi abil. Uurimisraport.

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. –

http://www.praxis.ee/data/VorkPaulus_Peretoetusedjavaesus.pdf

Riigikaitse poliitiline debatt ja avalik arvamus Eestis

Juhan Kivirähk (RiTo 9), Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse vanemteadur

Paistab, et suuremad poliitilised tormid kaitseväekorralduse kiireks ja põhjalikuks muutmiseks on Eestis selleks korraks möödas ning debatt võib jätkuda juba rahulikumas meeleolus.

Euroopa Liidu ja NATO-ga liitumise eel tundus, et välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas valitseb Eesti erakondade vahel täielik konsensus. Seetõttu mõjusid kohe pärast Eesti NATO liikmeks saamist riigikaitse küsimustes esile kerkinud erimeelsused ootamatult. Kuid ilmselt oli aeg uueks riigikaitsedebati pärast pikka konsensuseperioodi lihtsalt küpsaks saanud.

Kui varem oli päevakorral tõepoolest üks ja ainus valik – pääs NATO-sse –, siis nüüd on selge, et NATO-liikmesusest hoolimata on meil oma rahvusliku julgeoleku tagamiseks mitmesuguseid valikuid ja võimalusi. Uut üksmeelt saab leida ainult siis, kui eri pooled oma seisukohtadest teada annavad.

Esmapilgul võib tunduda, et tõsised vastuolud said alguse pärast Jürgen Ligi asumist kaitseministri ametisse ning teravnesid viimase piirini, kui eelmine kaitseväge juhataja Tarmo Kõuts otsustas ühineda Isamaa ja Res Publica Liiduga. Siiski ei maksaks Ligi ja Kõutsi vastasseisu panna ainult kahe mehe raske iseloomu arvele. Ehkki isikuil on Eesti poliitikas suur roll, on vastuolud kerged tekkima siis, kui poolte õigused ja kohustused ei ole seadustega täpselt reguleeritud. Tegelikult pole see esimene kord, kus kaitseminister ja kaitseväge juhataja riigikaitse küsimustes eri meelt on.

Mis on erimeelsuste taga

Riigikaitse õiguslik regulatsioon on Eestis endiselt päevakorral. XI Riigikogu avaistungil pühendas Vabariigi President Toomas Hendrik Ilves oma kõnes sellele sihilikult tähelepanu. Toomas Hendrik Ilves leidis, et kogu taasiseseisvumisjärgset perioodi ilmestanud vastuolud kaitseministeeriumi ja kaitsejõudude juhtide vahel tulenevad põhiseadusesse esimesest iseseisvusajast jäänud rudimendist. Kaitseväge ei peaks olema põhiseaduslik institutsioon, mille juhataja määrab ametisse Riigikogu presidendi ettepanekul, vaid täitevvõimu struktuur, mille juhi määrab ametisse valitsus ning mille juht asub kaitseministri otsealluvuses.

Presidendi pakutud lahenduses ei maksa näha viimase instantsi tõde, vaid üksnes üht ettepanekut probleemi lahendamiseks. Pole kahtlustki, et tsiviilkontrolli relvajõudude üle on vajalik, kuid selle teostamise viisidest on taas erinevaid arusaamu.

Kuigi Reformierakonna vastumeelsus kohustusliku ajateenistuse vastu on olnud kogu aeg teada, oli isegi Eesti õhukesevõitu poliitilises kultuuris veidi ootamatu, et ametisse astunud minister hakkas oma parteilisi põhimõtteid propageerima. Tsiviilkontrolli reeglite järgi peaks kaitseväge juht küll ministrile alluma, kuid mõistetav on ka see, kui riigiametnik endale põhiseaduse poliitilisest käsust kõrgemale seab.

Nüüd on Jürgen Ligi ja Tarmo Kõuts Riigikogu liikmed ja küllap on nad mõlemad oma seisukohtadele riigikaitse küsimustes kindlaks jäänud. Seega peame kaitseväge juhataja ametisse nimetamise korra muutmisest sõltumata vaatama silma tõsiasjale, et Eesti poliitikas on riigikaitse arendamiseks erinevaid kontseptsioone.

Tegelikult pole erimeelsuste taga ainult isesugused arusaamad riigikaitse korraldusest, vaid üksikindiviidi ja ühiskonna suhete erinev mõistmine laiemas plaanis. Kolumnist Ahto Lobjakas võttis selle kirjeldamiseks appi poliitfilosoofia, mis jagab ühiskonnad kaheks: esiteks universitas'e tüüp, mida iseloomustab üleühiskonnalise sihi olemasolu, millele allutatakse osaliselt kodanike eneseteostus, teiseks civitas'e tüüp, kus kõige olulisemaks väärtuseks peetakse üksikindiviidi vabadust end teostada. Esimene tüüp jäävat minevikku, teisele kuuluvat tulevik (Lobjakas 2006).

Seega peegeldub erinevates kaitsekontseptsioonides eri väärtusmaailmade – modernistlik–rahvusriikliku ja postmodernistlik–individualistliku – kokkupõrge Eesti ühiskonnas. Meie praegust poliitilist maailmapilti iseloomustav mustvalge mõtlemine püüab kangekaelselt nende vahel valikut tehes ühe liigitada õigeks ja teise valeks lähenemisviisiks. Oma voorused ja puudused on mõlemal ning küsimus peaks seisnema mõistliku kompromissi leidmises.

Julgeolek pärast NATO–ga liitumist

Lahkuminevale filosoofilisele platvormile lisaks on ühiskonna mõistmisel viimase paari aasta vältel toimunud kaitseteemalisele debatile hoogu andnud ka isesugused arusaamad sellest, mis ikkagi tagab Eesti julgeoleku.

Ühe arusaama kohaselt on selleks ühemõtteliselt NATO liikmeks olek. Eesti sõjavägi on ühtlasi ka NATO vägi ning meid kaitseb alliansi põhiharta paragrahv 5: rünnakut Eesti vastu käsitletakse rünnakuna NATO vastu. Selline rünnak praeguste üleilmsete jõuvahekordade korral oleks ilmselt väga ebatõenäoline. See sunnibki meid keskenduma eelkõige NATO võimekusele ja välispoliitikale.

Peaminister Andrus Ansip kirjutas Eesti Päevalehes: "Me ei ehita enam paberil suuri territoriaalkaitseüksusi, vaid arendame tegelikke sõjalisi võimeid, mida on võimalik kasutada nii rahvusvahelistel operatsioonidel väljaspool Eestit kui ka vajadusel kodus ning mis on jätkusuutlikud ja mobiilsed." (Ansip 2006.)

"Meie kaitsevajadus ei eelda massiarmeed, vaid professionaalseid üksusi, kes oleksid valmis osalema rahvusvahelistel missioonidel," ütles ka kaitseministri ametis Jürgen Ligi intervjuus Postimehele (Ligi pooldab... 2005). "Minu jaoks on kaitsepoliitika suuresti välisasjades /.../ Püssid ja maastikumängud mind väga ei köida," lisas ta intervjuus Eesti Päevalehele (Vajame arutelu... 2005).

Teise arusaama kohaselt sõjaline oht Eestile siiski eksisteerib ning NATO jääb meile n-ö onuks välismaalt. Ehkki Eesti peab olema võimeline oma üksustega osalema NATO missioonides, on meie esmase julgeoleku tagamine siiski meie endi kättes.

Isamaaliidu esimees Tõnis Lukas leidis, et "pea- ja kaitseministri tasemel riigi kaitsevõimet puudutavate poliitiliste avalduste tegemist, ilma süvaanalüüsita reformi võimalikest tagajärgedest, võib pidada riigivastaseks tegevuseks" (Lukas 2005).

Ka siis, kui paragrahv 5 toimib sajabrotsendilise kindlusega, võib teoreetiliselt konstrueerida olukorra, kus NATO-poolse kaitse käivitumisel on Eesti de facto juba okupeeritud. Probleemi tuuma kirjeldas küllalt hästi ajakirjanik Kaarel Kaas, küsides: "Kas Eesti jaoks on saabunud lõpp eksistentsiaalsetele riskidele või võib meie suveräänsust ja territoriaalset puutumatust kas või väikese tõenäosusega lähema 10–15 aasta jooksul ähvardada siiski sõjaline oht?" (Kaas 2005.)

Kaarel Kaas viitas USA ajustrusti RAND analüüsile, kus kõrvuti Iraaki, Taiwanit ja Ladina-Ameerikat puudutavate sõjaliste stsenaariumide kõrval käsitletakse ka Eesti ja Läti tagasivallutamist Vene armeelt. Selline tähelepanu osutab, et Eesti ohuhinnang ei saa olla sugugi nullilähedane ning seetõttu võib väidet, et ainus Venemaa poolt Eestile suunatud oht seisneb Sosnovõi Bori aatomielekttriijaama võimalikus avariis, mõista poliitilise eufemismina, mitte tegeliku ohuhinnanguna.

Ka tunnustatud Ameerika julgeolekuanalüütik Edward N. Luttwak soovitab Postimehes just Venemaa naabruse tõttu Eestil ehitada oma armee üles pigem Soome eeskujul ning mitte loota ainult NATO liikmeks olekule. Eesti armees peaksid kahtlemata olema elukutselised sõdurid missioonides osalemiseks, kuid 90 protsenti kaitse-eelarvest peaks Luttwaki sõnul minema Eesti kaitse arendamiseks (Julgeolekuekspert: unustage jutud... 2006).

Kas ajateenistus või profiarmee

On üpris selge, et NATO vihmavarjust hoolimata on Eestile vaja teatud iseseisvat võimekust vastase sõjaliseks heidutamiseks. Ka selle tagamisel tulevad esile erinevad arusaamad. Miks ei võiks selliseks jõuks olla elukutseline armee, mitte ajateenistuses väljaõpetatud reservvägi?

Küsimus, kui suur osa elanikkonnast peab olema valmis riigikaitstes osalema, on teine teema, mis *universitas*'e ja *civitas*'e tüüpi ühiskonnakäsitlusi eristab. Profiarmeele ülemineku toetajate argumentatsioon lähtub suuresti majanduslikust otstarbekusest, mille puhul väljend "piisav võimekus" tähendab "nii väike kui võimalik".

Reformierakonna põhitees on üleminek reaalkaitsele, mille aluseks on vaba inimese vabad valikud ja vaba tahe. Sundajateenistus ja sellele rajatud reservarmee ei sobi selle põhimõttega. Põhiseaduses kirjas olevat riigikaitstes osalemise kohustuse sisu tuleb näha laiemalt kui kaevikurinnatiselt vaenlase pihta tulistamises. Eesti julgeoleku tugevdamisse saab anda oma panust mitmel viisil, kirjutas Reformierakonna eelmine esimees Siim Kallas juba enne Eesti ühinemist NATO-ga (Kallas 2003).

Reformierakondlase, praeguse sotsiaalministri Maret Maripuu silmis on kohustuslikul ajateenistusel Eestis säilinud vaid üks funktsioon – kasvatada isamaalist kodanikku (Maripuu 2005). Seda võib aga Maripuu arusaamade kohaselt veeblist edukamaltki teha nooruki ema.

Just kodus ja koolipingis peab selgeks saama, et põhiseaduses nimetatud kaitsekohustus ei ole tühi sõnakõlks, vaid nõue tegelikult valmisolekuks.

Kodanikuhariduse andmine ja kaitsetahte kujundamine peavad alguse saama muidugi juba kodus ja koolist, ajateenistuse ülesanne on kujundada võitlusvõimelisi sõjalisi üksusi, mida klassi- ega koolikollektiividest kuidagi ei saa. Kohustusliku ajateenistuse säilitamise poolt seisjad ei räägi nii palju praegustest ohuhinnangutest ja otstarbekusest kui ühiskonna iseseisvast kaitsevõimest ning sellest, et valitsev päikesepaiste ei tähenda veel vihma puudumist tulevikus (Laneman 2006).

Mihkel Mutt kirjutas Eesti Päevalehes: "Me kõik kobame pimeduses. Keegi ei tea, mis laadi konfliktid ootavad meid tulevikus. /.../ Ainult üks on kõikidele selge: tuleb valmis olla, parem karta kui kahetseda. /.../ Palgaarmee jätab kaitsefunktsiooni ühe väikese inimrühma hooleks. Ülejäänud on molluskrahnas, hea nahka pista esimesel ettejuhtujal, kes siia põikab." (Mutt 2006.)

Militaarvaldkonna tippspetsialiste kolonelleitnant Leo Kunnas paneb asjad paika sõjaväelise otsekohesusega: "Täispalgalise armee tegemine Eestile ei ole sõjaliselt relevantne, see pole majanduslikult võimalik ning see ei ole ka sotsiaalselt ja demograafiliselt saavutatav." (Triibuline särk... 2006.)

Muidugi ei saa jätta arvestamata ka ajateenistuse rolli üldise kaitsetahte kujundajana. Rahvaliitlane ja Kaitseliidu vanematekogu liige Tiit Tammsaar leiab, et "tunduvalt tähtsam kui relvil meeste arv riigis on selle riigi kõigi kodanike ühine tahe koos, õlg-õla kõrval oma riiki kaitsta" (Tammsaar 2005).

Ka Edward N. Luttwak on kindel, et ajateenistus peaks olema kohustuslik kõigile kodanikele, sest kui ajateenistuse läbib ainult 25 protsenti noormeestest, stimuleerib just see asjaolu teenistusest kõrvale hoidmist ja demoraliseerib ka kodanike kaitsetaht (Julgeolekuekspert: unustage jutud... 2006).

Kutsealune Kim Järvpõld aga leiab meie riigikaitsekorraldust kritiseerivas artiklis, et kohustuslik ajateenistus tuleks kaotada või viia kooskõlla põhiseadusega. See, et ajateenistuse läbib ainult väike osa noormeestest, on viimaste suhtes ebaõiglane. "Et põhiseadust täita, peaks ka vaimult või lihalt nõdrad ajateenistusse kutsuma. /.../ vähemalt supikeetja saaks igast lampjalgsest noorsandist," leiab ta (Järvpõld 2007).

Avalik arvamus

Avalik arvamus ei kujunda oma suhtumist riigikaitse küsimustesse välja isiklikust kogemusest lähtudes ega põhjalikul informeeritusel tugineva analüüsi alusel. Avalikkus teeb oma valiku nende seisukohtade vahel, mida pakuvad talle arvamusiidrid. Nagu eelnevalt loetust nähtub, on ajakirjandus viimasel ajal arvamuse kujundamiseks rohkesti materjali pakkunud. Küsimus on selles, kui oluliseks avalikkus riigikaitse valdkonda üldse peab, milline on tema huvi selle teemaga seotud küsimuste ja diskussioonide vastu.

Riigikaitse ei kuulu elanikkonna arvates valitsuse esmast tähelepanu vajavate probleemide hulka. Riigi kaitsevõime tugevdamist peab viie olulisema teema hulka kuuluvaks 12 protsenti, Eesti koostööd NATO-s rahu ja rahvusvahelise julgeoleku tagamisel aga kõigest viis protsenti elanikkonnast. Eelkõige oodatakse valitsuselt inimeste elatustaseme tõstmist (78%), siseturvalisuse tagamist (63%), majanduse (50%) ning hariduse ja kultuuri (48%) arendamist.

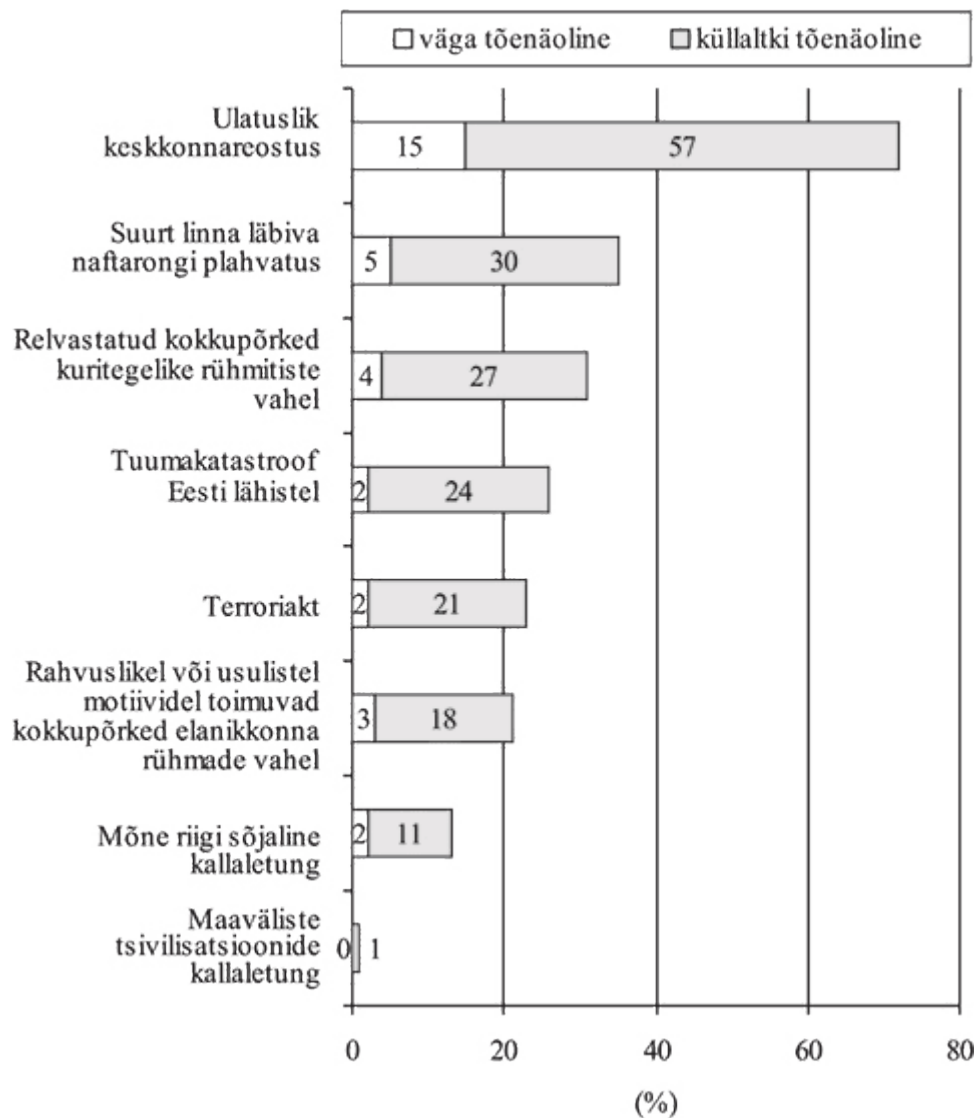
On ootuspärane, et riigikaitse teema pälvib avalikkuse tähelepanu ainult väga oluliselt uudiskünnist ületavate teemadega. Eelmisel aastal olid selleks näiteks vanemveebel Andrei Koroli juhtum märtsis ning kaitseväge juhataja vahetumine novembris. Mõlemal juhul küündis riigikaitset puudutavate meediakajastuste osakaal üle tuhande korra kuus. Tavaliselt on riigikaitseteemaliste sõnumite osa ajakirjanduses väiksem – alla 800.

Riigikaitse väheolulisus elanikkonna silmis tuleneb iseenesest väga positiivsest asjaolust nagu riigi kaitstus. Ehkki julgeoleku olukorda maailmas peetakse pingeliseks, ei arva inimesed, et Eestit võiks ohustada mõne võõrriigi sõjaline kallaletung.

Juba rohkem kui viie aasta jooksul, 2001. aasta septembrist alates, on Eesti elanikkonna hinnang maailma turvalisusele pessimistlik. Enam kui 40 protsenti küsitletuist leiab, et eeloleval aastakümnel süveneb maailmas ebastabiilsus ja kasvab sõjaliste konfliktide oht. Vastajate osakaal, kes usuvad maailma muutumist turvalisemaks, on viimase kolme aasta jooksul jäänud umbes seitsmendiku piiresse.

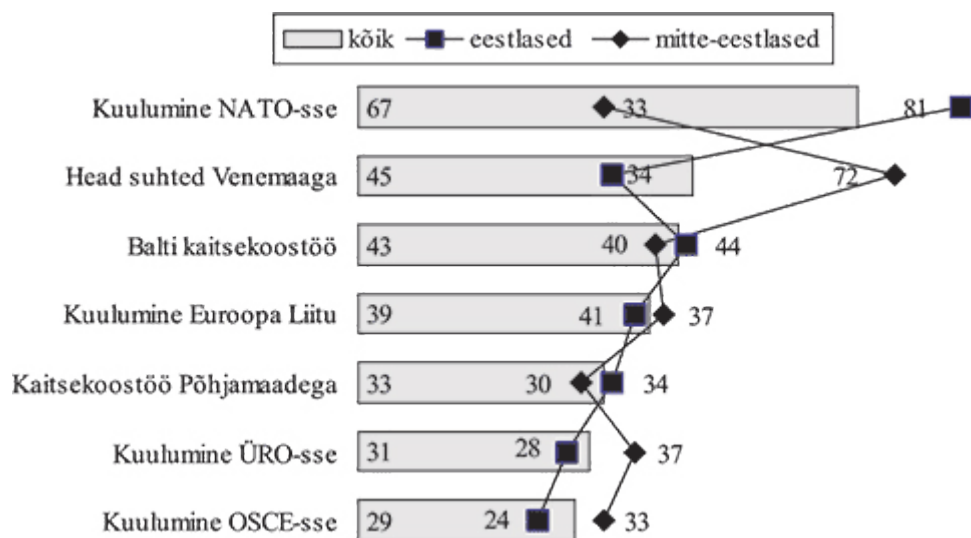
Seevastu relvastatud kallaletungi Eestile peavad tõenäoliseks väga vähesed. Kõige suuremateks ohtudeks peetakse hoopis keskkonnareostust või naftarongi plahvatust (joonis 1). Küllap on arvamuste sellist jaotumist mõjutanud Eesti rannikut 2006. aasta algul tabanud naftareostus.

Joonis 1. Erinevate ohtude tõenäosus



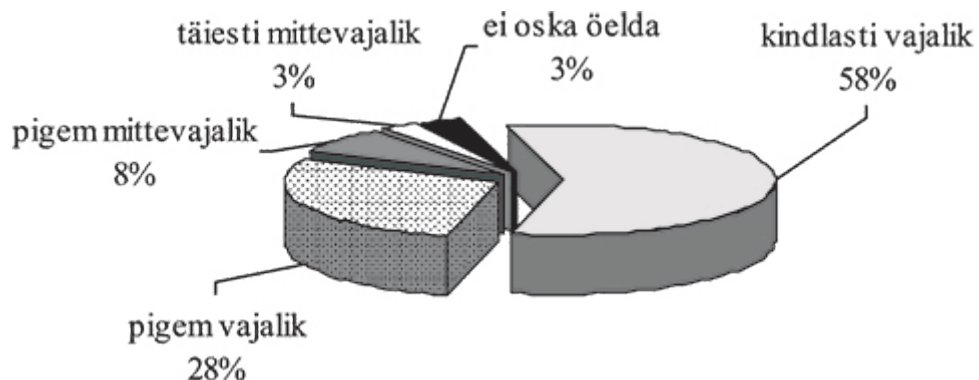
Eesti julgeoleku kõige kindlama tagatisena nähakse konkurentsitult kuulumist NATO-sse. Kolm järgmist turvalisuse tagatist on head suhted Venemaaga, Balti riikide kaitsekoostöö ja kuulumine Euroopa Liitu (joonis 2). NATO tähtsus meie riigi turvalisuse tagamisel seletab ka seda, miks NATO-sse kuulumist toetab kolm neljandikku elanikkonnast, sealhulgas ligi 90 protsenti eestlastest.

Joonis 2. Eesti julgeoleku garantiid



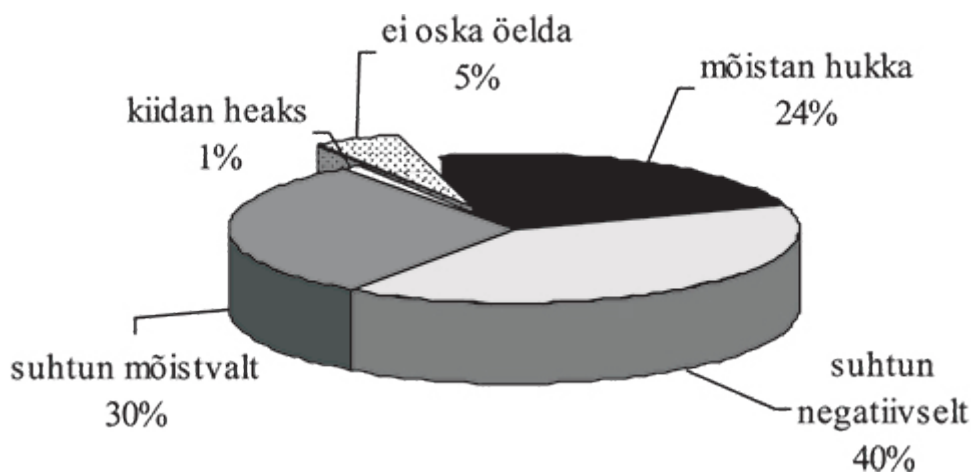
Võiks arvata, et sellise arvamuste ja hoiakute taustsüsteemi korral ei pea avalikkus kodanike panustamist riigikaitseks eriti tähtsaks ning populaarsust võiks pälvida just Reformierakonna propageeritav üleminek kutselisele armeele. Ka Nõukogude ajal polnud armeeteenistus noormeeste seas ülearu populaarne. Ent vastu ootusi peab ligi 90 protsenti elanikkonnast ajateenistuse läbimist noormeestele väga või küllalt vajalikuks. Väga vajalikuks peab ajateenistust koguni 63 protsenti eesti- ja 46 protsenti venekeelseist vastajaist (joonis 3).

Joonis 3. Suhtumine ajateenistuse vajalikkusesse



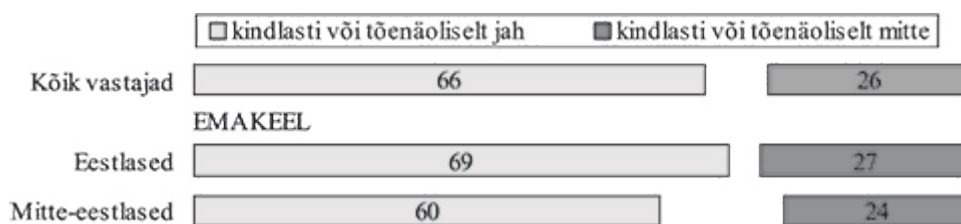
Ajateenistuse oluliseks pidamist kinnitab ka negatiivne suhtumine ajateenistusest kõrvalehoidmisest. 64 protsenti kõigist vastajaist mõistab selle hukka või suhtub sellesse negatiivselt. Ainult üks protsent kiidab ajateenistusest kõrvalehoidmise heaks ning 30 protsenti suhtub sellesse mõistvalt (joonis 4).

Joonis 4. Suhtumine ajateenistusest kõrvalehoidmisse



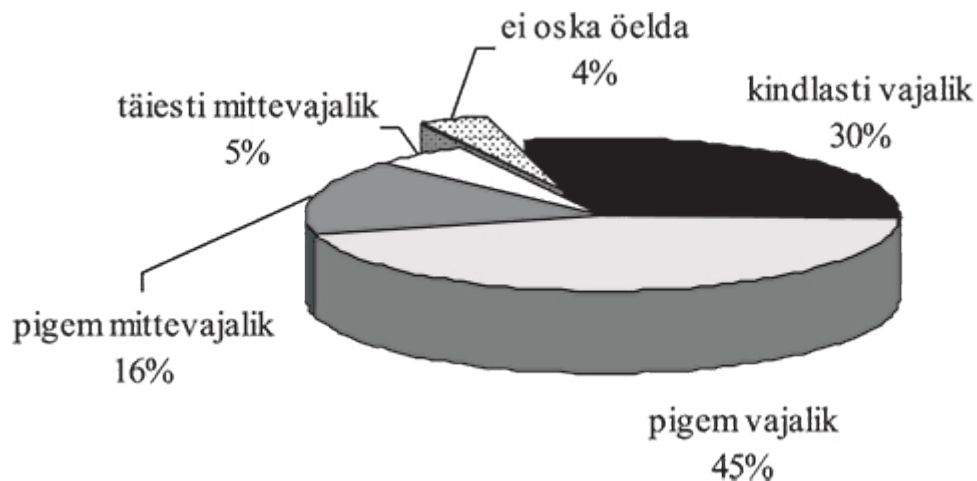
Ehkki ajateenistuse ikka jäävates vanusegruppides on poolehoid ajateenistusele leigem ja suhtumine sellest kõrvalehoidmisse leebem, jagab ka suurem osa noori avalikkuse enamiku seisukohti. Uuringute põhjal võib Eesti avalikku arvamust kõigi vanuserühmade ulatuses hinnata väga kaitsetahteliseks. Valmisolekut osaleda Eestile kallale tungimise korral kaitsetegevuses väljendab kaks kolmandikku elanikkonnast (joonis 5).

Joonis 5. Valmisolek osaleda kaitsetegevuses



Elanikkonnas leiab positiivse vastuvõtu ka ettepanek rakendada nooruki ajateenistusse mitesobivuse korral senisest ulatuslikumalt asendusteenistust. Koguni 75 protsenti küsitletuist peab seda, et sõjaväkke mitesobilikud noormehed kutsutaks asendusteenistusse (rakendades neid päästetöödel, keskkonnakaitstes või mujal), kas väga või pigem vajalikuks (joonis 6). Võib arvata, et kui riik leiaks tööpoolest võimaluse rakendada veendumustega ja põdurama tervisega noormehi asendusteenistuses, paraneks meie poiste tervislik seisund hüppeliselt. Asendusteenistuse rolli suurendamist julgeolekuriskide maandamisel soovitas enne kaitseväge juhataja ametist lahkumist ka viitseadmiral Tarmo Kõuts (Kõuts 2006).

Joonis 6. Suhtumine asendusteenistusse



Kokkuvõttes peab rohkem kui kolm neljandikku avalikust arvamusest sobivaks praeguse riigikaitsekorralduse edasikestmist, kus kutseline kaitsevägi eksisteerib kohustusliku ajateenistusega kombineeritult. Ainult kutselisel sõjaväel tuginevat riigikaitset pooldab viiendik elanikkonnast.

Valimislubadusena ahvatlev

Ei saa jätta märkimata, et kutselise sõjaväe ja ajateenistusteemalise debati käivitumisel suurenes avalikkuse toetus ajateenistusel tugineva riigikaitsekorralduse vastu hüppeliselt. Seega tootis *civitas*'e tüüpi lahenduste propageerimine hoopis *universitas*'ele sobivaid hoiakuid.

Paistab, et poliitilised tormid kaitseväekorralduse kiireks ja põhimõtteliseks muutmiseks on selleks korraks möödas. Ehkki koalitsioonilepingu riigikaitset puudutav osa on valdavas osas kopeeritud Reformierakonna valimisprogrammist, on sealt välja jäetud lõik, mis väidab, et nüüdisaegne kaitsevägi saab olla vaid professionaalne ning et kaitseväeteenistuse läbimine peaks olema noortele vabatahtlik.

Uues koalitsioonis kuulub kaitseministri portfelli Isamaa ja Res Publica Liidule, seega võib loota, et radikaalseid ümberkorraldusi ega ka üleskutseid nende korraldamiseks enam ei tule. Uus kaitseminister Jaak Aaviksoo kinnitas ajalehele Postimees antud intervjuus, et ajateenistuse lõpetamine tormaka poliitilise otsusena ei ole mingil juhul otstarbekas. Aaviksoo leiab, et noormeeste ajateenistus on vajalik nii sõjalise kui ka kodanikukasvatuse funktsioonina. Kui noormeestel puudubki praegu piisav kaitsetahe (ehkki uuringute andmed seda ei näita, kõneleb sellest ajateenistusse kutsumise praktika), järeldeb sellest, et ajateenistuse korralduses on vajakajäämisi, mis ei lase tekkida usaldusel (Eestlastel on kaitsetahtega... 2007).

Loodetavasti seisab Eesti riigikaitse ees veidi rahulikum, kuid samas ka loomingulisem ajajärk, mis võimaldab tulevikuplaanid mõttetu üksteisele vastandumise ja sõnasõjata läbi mõelda. Sotsiaalteadlased on üritanud anda oma panuse Eesti tulevikueesmärkide leidmisse

strateegia "Säästev Eesti 21" loomisega. Muide, selle strateegia kiitis 2005. aasta sügisel heaks ka Riigikogu ja see sisaldab põhjalikult läbikaalutud ettepanekuid selle kohta, kuidas ühiskonnana jätkusuutlikult tegutseda.

Praeguse individualismi kultiveeriva ja majanduslikku heaolu absolutiseeriva "nähtamatu käe" poliitika jätkamist peab strateegia perspektiivituks. Just sellest civitas'e tüüpi ideoloogiast lähtus Reformierakonna soov ajateenistuse kohustus kaotada. Sarnaselt tulumaksu protsendi vähendamisega võib kaitsevääkohustuse puudumine tunduda üksikindiviidi positsioonilt vaadates valimislubadusena ahvatlev. Ent selle sammu hind kogu Eesti ühiskonnale võib osutuda saatuslikult kalliks.

Lähtudes parimast teadmisest

Vastukaaluks individualismile ja liberaalsete väärtuste rõhutamisele on ühiskonnas üha enam tunda uuskonservatiivsete väärtuste (ehk universitas'e ideoloogia) pealetungi, mille esindajana kuulub valitsuskoalitsiooni Isamaa ja Res Publica Liit.

Selliste väärtuste esiletõus võimaldaks ühiskonda kindlasti mingil määral tasakaalustada ja üldisi huve paremini esile tõsta, kuigi see võib viia enesesse kapseldumiseni ümbritsevas postmodernses maailmas ega tarvitse kokku sobida meie liikmestaatusega Euroopa Liidus. Sellise väärtussüsteemi esindajad peavad ajateenistust väärtuseks iseeneses, mille vajalikkuse kahtluse alla seadmine on võrdne pühaduse rüvetamisega. Nad ei arvesta sellega, et noorte teistsugused väärtused ei tulene mitte pahatahtlikust lodevusest, vaid ühiskonnas aset leidnud muutustest.

Strateegia "Säästev Eesti 21" pakutud sünteesstsenaarium – Eesti kui teadmusühiskond – ei pea ühtegi olemasolevat lahendust dogmaks, mille otstarbekuse üle ei võiks arutleda. Üksikisiku vabadust ja ühiskonna vajadusi ei tohiks üksteisele jäigalt vastandada. Tegemist on ühe telje kahe vastandpoolusega, mille vahele jääb praeguses ühiskondlikus situatsioonis optimaalne keskpunkt.

Strateegia autorid kujutavad tulevikus toimuvaid otsustusprotsesse ette nii: "Otsuste kujunemisel väheneb kodukootud tarkuse, emotsioonide ja grupihuvide osakaal, tasapisi tuleb kasutusele vastava eluvaldkonna parim teadmine" (Säästev Eesti 21, lk 48). Selles kontekstis tähendaks see lähtumist mitte soovunelmaist, vaid ühiskonna tegelikust seisundist ja võimalustest, riigi julgeolekuriskide kainest hindamisest.

Praeguse riigikaitsemudeli säilitamist või selle muutmist ei ole võimalik otsustada teiste arvamuste suhtes hoolimatult ja lahmivalt ning ainult oma erakondlikku lähenemist absolutiseerides. Paradigmade vahetus, kus vanad väärtused on muudetud küsitavaks, kuid uued pole veel valmis, tuleb läbida konstruktiivselt, kogu ühiskonna teadmisi kaasates, alustamata olemasolevate struktuuride lõhkumist enne, kui on selge, millega need asendada. Väga tähtis on jälgida, et teemakohaste arutelude sisu jõuaks avalikkuseni ning väljapakutavad lahendused saaksid enne realiseerumist avaliku arvamuse poolehoiu.

Kasutatud kirjandus

Ansip, A. (2006). Kuidas võidelda garaažipuldi vastu? – Eesti Päevaleht, 25. apr.

Eestlastel on kaitsetahtega probleeme. Intervjuu Jaak Aaviksooga. – Postimees, 4. apr 2007.
Julgeolekuekspert: unustage jutud Eesti palgaarmeeest. Intervjuu Edward N. Luttwakiga. – Postimees, 1. dets 2006.

Järvpõld, K. (2007). Ajateenistusest, ausalt! – Postimees, 9. apr.

Kaas, K. (2005). Läänerindel muutusteta. – Postimees, 21. dets.

Kallas, S. (2003). Reaalkaitse – meie doktriin. – Eesti Päevaleht, 2. okt.

Kõuts, T. (2006). Relvaga ja relvata. – Postimees, 5. sept.

Laneman, A. (2006). Strateegiline sõdur ja taktikaline kindral. – Eesti Päevalehe lisaleht Riigi Kaitse, 21. juuni. Ligi pooldab kutselist armeed. Intervjuu Jürgen Ligiga. – Postimees, 5. okt 2005.

Lobjakas, A. (2006). Kaitsta vabadust. – Eesti Päevaleht, 24. apr.

Lukas, T. (2005). Vale idee, valel ajal, vales kohas. – Postimees, 10. nov.

Maripuu, M. (2005). Poolt: Kas Eesti peaks üle minema palgaarmeele? – Postimees, 17. nov.

Mutt, M. (2006). Uuteks ohtudeks palgaarmee ei kõlba. – Eesti Päevaleht, 17. nov.

Säästev Eesti 21 (2005). Eesti säästva arengu riiklik strateegia. Eesti Keskkonnaministeerium.

Tammsaar, T. (2005). Vastu: Kas Eesti peaks üle minema palgaarmeele? – Postimees, 17. nov.

Triibuline särk kuuli ei peata. Intervjuu Leo Kunnasega (2006). – Eesti Päevalehe lisaleht Riigi Kaitse, 22. veebr.

Vajame arutelu kutselise kaitseväge teemal. Intervjuu Jürgen Ligiga (2005). – Eesti Päevaleht, 10. okt.

Teerullitaktika kasutamisest riigieelarve arutamisel aastail 1998–2005

Erkki Tori (RiTo 15), Kaitseministeeriumi välissuhete büroo nõunik

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

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

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

Valimiks neli valitsusperioodi

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

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

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

Teerullitaktikana käsitletakse selles artiklis järgmisi riigieelarve menetlemisel esineda võivaid tegevusi:

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

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

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

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

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

Kuidas ettepanekud lahterdati

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

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

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

1. fraktsioonide muudatusettepanekud lahterdati fraktsioonide kaupa;

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

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

VIII Riigikogu ja Mart Siimanni valitsus

VIII Riigikogu valimiste tulemusel jaotusid mandaadid Riigikogus järgmiselt:

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

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

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

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

Tabel 1. 1998. aasta riigieelarvesse esitatud ettepanekute edukus

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

Tabel 2. 1999. aasta riigieelarvesse esitatud ettepanekute edukus

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

IX Riigikogu ja Mart Laari valitsus

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

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

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

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

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

Tabel 3. 2000. aasta riigieelarvesse esitatud ettepanekute edukus

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

Tabel 4. 2001. aasta riigieelarvesse esitatud ettepanekute edukus

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

Tabel 5. 2002. aasta riigieelarvesse esitatud ettepanekute edukus

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

IX Riigikogu ja Siim Kallase valitsus

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

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

Tabel 6. 2003. aasta riigieelarvesse esitatud ettepanekute edukus

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

X Riigikogu ja Juhan Partsi valitsus

X Riigikogu valimiste tulemusel said erakonnad mandaate järgmiselt:

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

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

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

Tabel 7. 2004. aasta riigieelarvesse esitatud ettepanekute edukus

Esitaja	Esitatud ettepanekud	Arvesse võetud ettepanekud	Eelnõu lõpptekstis kajastuvate ettepanekute %

Koalitsioon	1	1	100
Opositsioon	242	22	9

Tabel 8. 2005. aasta riigieelarvesse esitatud ettepanekute edukus

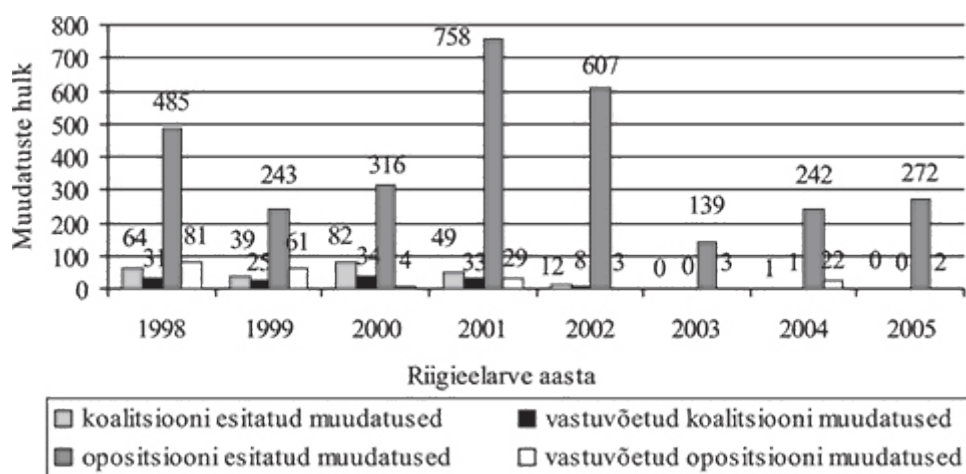
Esitaja	Esitatud ettepanekud	Arvesse võetud ettepanekud	Eelnõu lõpptekstis kajastuvate ettepanekute %
Koalitsioon	0	0	0
Opositsioon	272	2	1

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

Riigieelarvete üldine analüüs

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

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



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

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

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

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

Eeldus teerullitaktikaks olemas

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

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

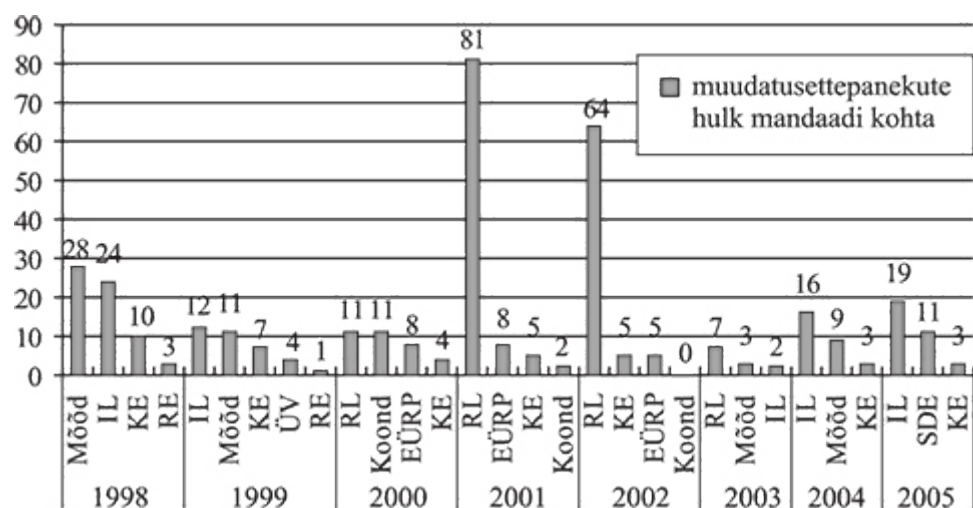
Vaatamaks nimetatud Binderi jaotuse kolmanda väite võimalikku kehtivust riigieelarve arutamisel Riigikogus, on tabelis 9 ja joonisel 2 välja toodud, mitu muudatusettepanekut mandaadi kohta on opositsioonifraktsioonid eri riigieelarvete arutamise käigus teinud (Tori 2007, 78–79).

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

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

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

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



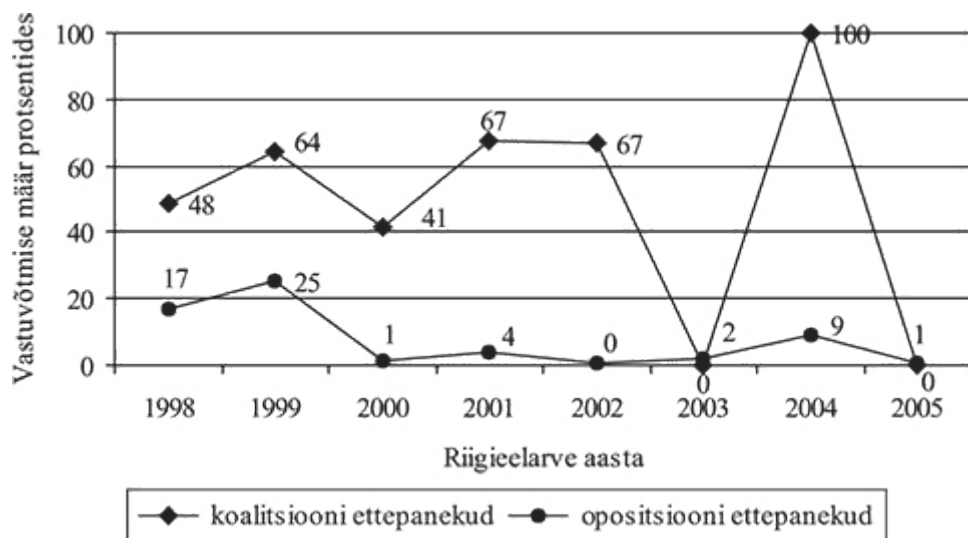
Märkus: Eestimaa Rahvaliid – RL, Eestimaa Ühendatud Rahvapartei – EÜRP, Isamaaliit – IL, Keskerakond – KE, Koonderakond – Koond, Mõõdukad – Mõöd / Sotsiaaldemokraatlik Erakond – SDE, Reformierakond – RE, Ühendatud Vene fraktsioon – ÜV.

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

Selget mustrit ei tekkinud

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

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



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

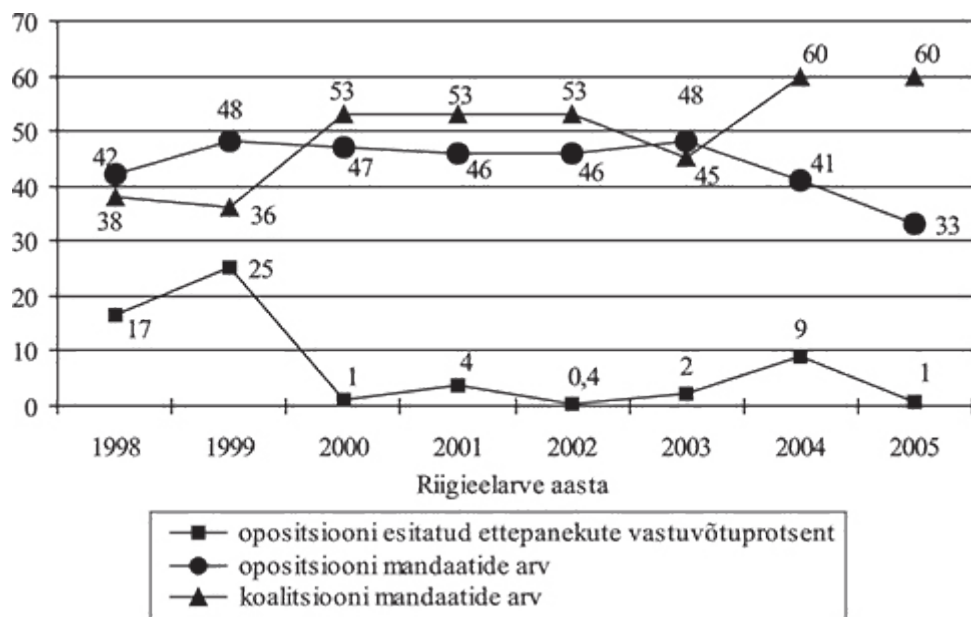
hulgal, samal ajal arvestati opositsioonifraktsioonide ettepanekuid minimaalselt. Samasugune suundumus jätkus 2003.–2005. aasta riigieelarvete puhul.

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

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

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

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



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

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

Opositsioonil puudus ühtsus

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

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

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

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

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

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

Kasutatud kirjandus

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

Kaio, H. (2002). Riigikogu võttis eelarve vastu Rahvaliidu abil. – Äripäev, 12. dets:http://www.aripaev.ee/2295/uud_uudid_x_229503.html (27.12.2006).

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

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

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

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

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

Avaliku teenistuse eetikast Eestis

Aive Pevkur (RiTo 15), Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna nõunik

Avaliku teenistuse eetika ei tegele inimese isikliku moraaliga, vaid on seotud inimese kui ametniku kutserolli täitmisega.

Avaliku teenistuse eetika kui ühe ameti eetilisi nõudmisi käsitlev distsipliin on teiste ametieetikate seas suhteliselt noor. Eelmise sajandi keskel seati Ameerika Ühendriikides (Vietnami sõja ja Watergate'i skandaaliga seoses) kahtluse alla demokraatia võimalikkus riigivalitsemises, see omakorda mõjutas valitsemist ennast, kutsudes esile suuri reforme. Avaliku teenistuse eetika tõusiski tähelepanu keskmesse haldusreformide mõjul.

Eelmise sajandi viimasel kümnendil lahvatasid mitmel pool – Austraalias, USA-s, ka Euroopa riikides – korruptsiooniskandaalid. Neile järgnes uute seaduste laine, mille eesmärk oli korruptsiooni ennetada ja ohjata. Kui sai selgeks, et selliste seaduste rakendamine ei ole tõhus, tekkis vajadus teistsuguste vahendite järele, ning pöörduti eetika poole.

Tänapäeval on levinud arusaam, et ametniku eetika on ametnikule kui professioni kandjale tema funktsionaalsest rollist lähtuvate nõudmiste kogum. Avaliku teenistuse eetika on ametnike kutse-eetika. Avaliku teenistuse eetikaga tegelemise eesmärk on välja selgitada ametniku igapäevatöö parimad praktikad ja hea tava. Seetõttu ei saa ametniku eetikast rääkida abstraktses ja filosoofilises võtmes. Eetika roll avalikus teenistuses on määratleda ametniku õige käitumine ning seda teadmist levitada.

Eetilise käitumise saavutamise võimalustest rääkides mainitakse tavapäraselt kaht eetilise käitumise edendamise teed avalikus teenistuses. Nn kitsa teena mõistetakse käitumise vastavust seadustele ja reeglitele (Rohr 1989, 60). Kitsas tee eeldab ametnikult allumist seadustes ja normides (mis võivad olla väljendatud käitumiskoodeksite, sisekorraeeskirjade või muude ettekirjutustena) ettenähtud nõuetele. Tähelepanu on koondatud formaalsetele nõuetele vastamisele, nende jõustamisele ja probleemidele juriidiliste lahenduste leidmisele. Kitsas tee ei hooli sellest, et enamik inimesi tahab teha häid otsuseid. Eesmärk on, et enamiku inimeste tegevus vastaks käitumise miinimumnõuetele (Lewis, Gilman 2005, 16). Seetõttu nimetatakse sellist lähenemist sageli ka vastavusel põhinevaks käsitluseks, sest rõhutakse välisele kontrollile, mis hakkab ametnike käitumist kujundama (Maesschalk 2004–5).

Teise võimalusena nimetab John Rohr nn laia teed, mis tugineb sellele, et eetiline ametnik analüüsib, otsustab ja tegutseb iseseisvalt ning võtab vastu eetilisi otsuseid, sest ametniku rolli täites kannab ta professionaalset väärikust. Viimase all mõistetakse tavapäraselt seda, et ametnik tunneb väärtusi, mille kandmist temalt kui professionaalse rolli täitjalt oodatakse. Kõnealuseid väärtusi nimetatakse sageli ka avaliku teenistuse põhiväärtusteks. Need väärtused on erinevais demokraatlikes õigusriikides suhteliselt sarnased, sest põhinevad ühesugustel lähtekohtadel: demokraatial, sarnasel kultuuriruumil, samasugusel funktsionaalsel rollil ühiskonnas. Väärikusel põhinev ametnikueetika käsitlus keskendub iga

ametniku enesekontrollile (Maesschalk 2004–5). “Individuaalne vastutus on nii algus– kui ka lõpp–punkt ametnikuvääriskuse teel avalikus teenistuses” (Lewis, Gilman 2005, 16, 17).

Esimesed suuremad uuringud

20. sajandi lõpus olid mitme riigi valitsemispraktikud ja –teoreetikud jõudnud äratundmisele, et avalikul eetikal on oma roll ja funktsioon riigivalitsemises. 21. sajandi algul on huvi ametnike ning laiemalt kogu riigi ja avaliku sektori eetika vastu veelgi suurenenud. Kui avaliku teenistuse eetika teoreetiliste alustega on juba mõnda aega tegeldud, siis empiiriline teadmine eetilistest hoiakutest avalikus sektoris on napim. Et muuta ametnike hoiakuid, on vaja teada, mida ja kuidas muuta.

Iirimaa ja Hollandi eesistumise ajal korraldas EIPA (European Institute of Public Administration) 2004. aastal professor Christoph Demmke eestvedamisel uuringu Working towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity. See oli esimene suur üleeuroopaline uuring, milles kaardistati 25 Euroopa Liidu liikmesriigi eetikaalase poliitikakujundamise sarnasused ja erinevused. Püüti fikseerida liikmesriikide seisukohad lihtsates, kuid põhilistes küsimustes: millised on erinevused ametiisikute oodatavate ja tegelike hoiakute vahel, kas on vaja avaliku teenistuse eetikakoodekseid, millised on avalike teenistujate väärtused, milline on avaliku teenistuse eetika ja erasektori eetika erinevus, millised on kõige tõhusamad ebaeetilise käitumise vastu võitlemise vahendid.

Osutan siinkohal mõnele üldisele tähelepanekule. Eetikavaldkonna analüüs ei ole liikmesriikides väga levinud. Nii ekspertide, akadeemiliste ringkondade kui ka avaliku teenistuse tasandil ollakse pigem huvitatud korruptsiooni– ja pettusevastasest võitlusest. Sellegipoolest ei ole enamik korruptsioonivastastest kampaaniatest suurendanud rahva usaldust rahvuslike avalike teenistuste vastu, millest võib järeldada, et negatiivsetele kampaaniatele lisaks on vaja positiivseid kampaaniaid.

Teise olulise aspektina toob uuringu raport välja ebaühtlase personalipoliitika. Ehkki sageli deklareeritakse, et inimesed on avaliku teenistuse kõige suurem vara ja neid tuleb selle järgi ka kohelda, kipuvad finantsargumendid tegelikkuses tähtsamad olema.

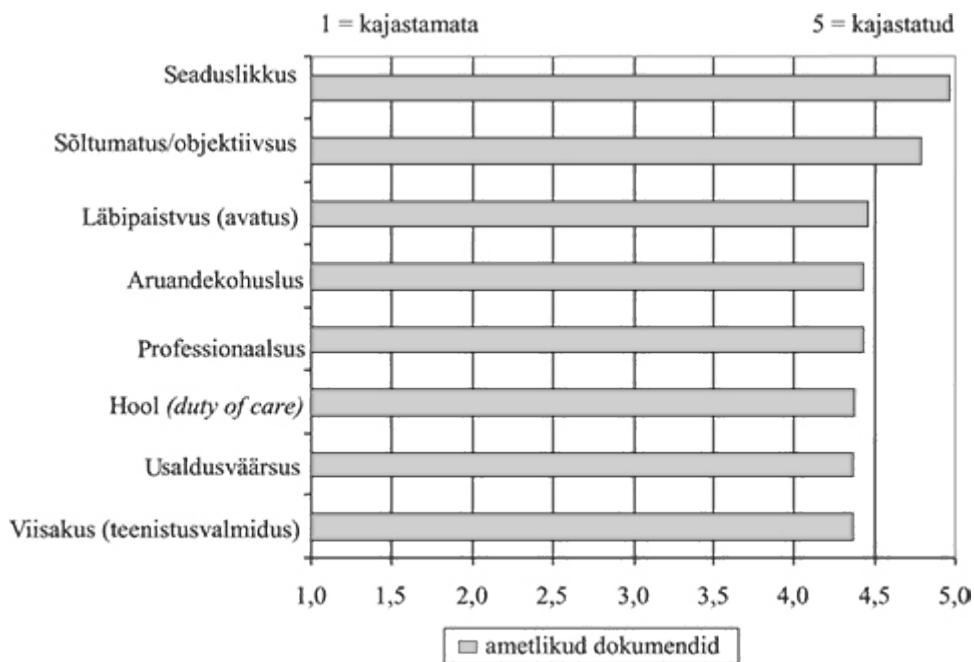
Omaette probleem on seegi, et paljud avalikud teenistujad peavad eetikast kõnelemist puhtalt sõnade tähenduse küsimuseks ega näe ametnikueetikaga tegelemisel praktilist mõtet. Olukorras, kus alalise reformimise tingimustes tuleb tegelda pidevate tööalaste väljakutsetega, kus probleemid on sotsiaalne ja demograafiline areng ning pingeline eelarve, tundub eetikast kõnelemine liigse luksusena. Christoph Demmke rõhutab oma raportis, et kõik need tegurid on omavahel seotud, ning mida muutlikumates tingimustes avalikud teenistujad töötavad, seda stabiilsemad ja selgemad peavad olema neilt oodatavad väärtused (Demmke, 2004, 10). Eesti keeles saab professor Demmke seisukohtadega lähemalt tutvuda “Avaliku teenistuse aastaraamatus 2004” (2005).

2006. aastal korraldas EUPAN (European Public Administration Network) Soome eesistumisel jätku–uuringu (Comparative Study on the Public–service Ethics of the EU Member States), mis selgitas välja Euroopa Liidu liikmesriikide (kaasa arvatud Bulgaaria ja Rumeenia) ning

Euroopa Komisjoni administratiivsed praktikad avaliku eetika vallas ning küsitles võimalike arengute kohta. Uuringus leitakse, et avaliku teenistuse põhiväärtused, mida enamik riike tunnustab, peaksid olema ühised kõikidele liikmesriikidele.

Uuringus esitatud joonis 1 kajastab põhiväärtusi liikmesriikide ametlikes dokumentides.

Joonis 1. Põhiväärtused ametlikes dokumentides



Uuringus küsiti ka väärtuste esinemise kohta halduspraktikas. Uuringu autorid Timo Moilanen ja Ari Salminen märgivad, et paljud uuringu küsimuste vastused on subjektiivsed ning sõltuvad vastaja äranägemisest. See osutab kindlamate teadmiste vajadusele avaliku eetika valdkonnas. Kui 2004. aasta uuringu raportis tunti muret, et riikides pööratakse avaliku teenistuse eetika alusuuringutele vähe tähelepanu, siis 2006. aasta uuringu raportist selgub, et alusuuringud on tehtud kahes liikmesriigis – Soomes ja Eestis (Moilanen, Salminen 2006, 9).

Kuidas hinnata olukorda Eestis

2004. aastaks, kui korruptsioonivastase strateegia “Aus riik” elluviimisel loodi riigisekretär Heiki Loodi algatusel Riigikantselei juurde avaliku teenistuse eetikategevust koordineeriva nõuniku koht, ei olnud avaliku teenistuse keskse arendamise valdkonnas palju ära tehtud. 1999. aastal kehtima hakanud avaliku teenistuse eetikakoodeks avaliku teenistuse seaduse lisana elas oma elu, ametnikud oma elu. Avaliku teenistuse detsentraliseerituse tõttu oli eetika arendamine avalikus teenistuses üksikute ametiasutuste erainitsiatiiv. Eetika rolli avalikus teenistuses käsitleti põgusalt uute ametnike sisseelamiskoolitustes. Kuid sellel oli ka hea külg: tekkis võimalus arendada avaliku teenistuse eetikat parimaid praktikaid ja teoreetilisi analüüse arvestades ning juurutada ametnikuväärkuse ühtseid põhimõtteid – avaliku teenistuse eetost.

Aastail 2005 ja 2006 korraldati Riigikantselei tellimusel uuring "Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses". Uuringu eesmärk oli saada laiapõhjaline ülevaade, millised väärtused on avalikele teenistujale olulised, kus nad näevad ametnikuelu peamisi eetilisi nõrku külgi, millist käitumist peetakse kõige taunimisväärsemaks ning milliseid vahendeid oodatakse eetilise edendamiseks. Uuringu teostajaks valiti kolme pakkuja seast Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi sotsioloogide grupp Mikko Lagerspetziga eesotsas, andmed kogus uuringufirma Faktum. Uuringu raportiga saab tutvuda Riigikantselei avaliku teenistuse kodulehel (http://www.riigikantselei.ee/failid/avaliku_teenistuse_uuring_2006.pdf)

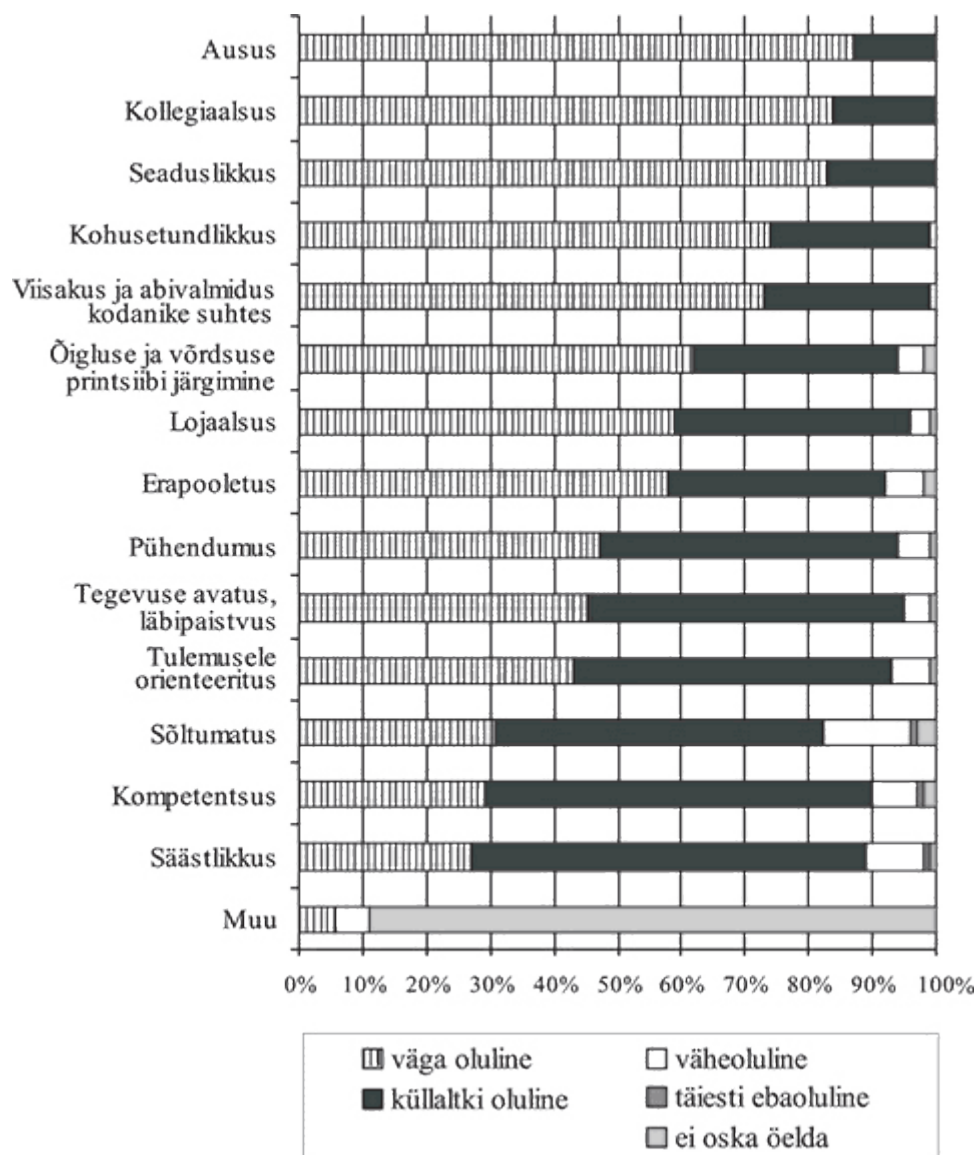
Uuring korraldati kahes etapis: esmalt rühmaintervjuud, seejärel küsimustiku täpsustamine ja elektrooniline ankeetküsitlus. Küsimustikule vastas eri valitsemistasanditelt ja ametnikegruppidest 960 ametnikku, ligikaudu 3,3% kõigist ametnikest. Vastamisprotsent oli ligi 68.

Uuringu kõige olulisema järeldusena võib öelda, et Eesti ametnikud on eetilised. Rühmaintervjuud näitasid, et ametnikud ei ole harjunud tavapäraselt ametniku eetika valdkonda kuuluvaid probleeme eetilise nägema. Probleeme mõistetakse pigem töökorralduslike või avaliku teenistusega kaasnevatena ning seetõttu ei osata ka nende lahendamiseks eetiliste abivahendite poole pöörduda. Teise probleemiringi moodustavad ametniku rolli mõistmisega seotud küsimused. Mis on avalik huvi? Millised on ametnikule esitatavad käitumisharjumused? Kus jookseb piir ametniku avaliku ja erafääri vahel? Kas avalikus ja erasektoris on erinevad väärtused ja ootused või mitte? Need ja paljud teised küsimused tõusetusid rühmaintervjuudes ning said kinnitust küsimustiku vastustes.

Ametnikud aktsepteerivad seisukohta, et avalikule teenistujale esitatakse kõrgemaid eetilisi nõudmisi kui erasektori töötajale. Selle väitega oli täiesti nõus 41% ja nõus 38% vastanuist. Väitega, et avalikus ja erasektoris on samad eetilised põhimõtted, oli täiesti nõus 10% ja nõus 11% vastanuist.

Uuringu põhjal saame väita, et Eesti ametnikud kannavad samu avaliku teenistuse väärtusi, mis on omased teiste pikaajalise demokraatiakogemusega riikide avalikele teenistujale. Väärtuste loend saadi nii teiste riikide kui ka rahvusvaheliste organisatsioonide (OECD, Euroopa Liit) väärtusi aluseks võttes. Pakuti võimalust lisada küsimustikus esitatuist erinevaid väärtusi, kuid nende osakaal etteantud väärtustega võrreldes oli väga väike.

Joonis 2. Väärtused Eesti avalikus teenistuses



Kõige üldisemalt on Eesti avaliku teenistuse normatiivsed väärtused kirjas avaliku teenistuse eetikakoodeksis. Et koodeksit on avaliku teenistuse eetika teemadest seni kõige enam kajastatud (Tallo 1999; Saarniit 2003), siis siinkohal sellel pikemalt ei peatu. Üha enam avaliku teenistuse organisatsioon loob oma koodeksi ning võtab vastu põhiväärtusi (ühena viimastest tegi seda politseiamet 2007. aasta veebruaris). Need ei ole vastuolus avaliku teenistuse eetikakoodeksiga, vaid täiendavad, täpsustavad ja selgitavad nõudeid, mida avalikult teenistujalt mingil kindlal tegevusalal oodatakse.

Avaliku teenistuse eetika õppevahend ka laserplaadil

Ametniku igapäevatöö on eelkõige tegutsemine seaduste alusel. Samal ajal jätavad seadused ametniku õlule sageli suure vastutuse, mis tuleneb kaalutlusõiguse rakendamisest. Nüüdiskäsitluses on avaliku teenistuse eetikaga tegelemise üks eesmärke pakkuda ametnikule tuge kaalutlemisel ja parima otsuse tegemisel. Kui otsustamisel on mitu

võimalust ning seadused või määrused ei määra ühest lahendust, on parim otsus selline, mis arvestab enim avaliku teenistuse põhiväärtusi. Kuigi põhiväärtusi arvestaval tegutsemisel ei ole palju pistmist ametniku isikliku moraaliga, on see otseselt seotud ametniku kutse-eetikaga. Oskust langetada põhiväärtustega kooskõlalisi otsuseid on hakatud nimetama eetiliseks pädevuseks (kompetentsiks) ning seda peetakse asjatundlikule ametnikule sama möödapääsmatuks oskuseks nagu personalijuhile ametniku tööd reguleerivate õigusaktide tundmist või ükskõik millist teist teadmist, mis võimaldab teenistuskohuseid hästi täita. Samal ajal vajab see nagu iga teine oskus õppimist.

2006. aasta algul valmis eestikeelne avaliku teenistuse eetika õppevahend, mille peaeesmärk on õpetada ametnikke avalikus teenistuses eetiliselt õigeid otsuseid tegema. Teisisõnu, õppevahendis kasutatud metoodika on suunatud ametnike eetilise pädevuse suurendamisele. Metoodika on välja töötatud Austraalia avaliku teenistuse jaoks ning Euroopas hakkas selle kasutuselevõttu toetama OECD/SIGMA. Eesti õppevahendi valmimisprotsessi oli võimalik kaasata üks originaalmaterjali loojaid – Howard Whitton. Samasugune õppevahend on loodud ka teistes Baltimaades ning paljudes Ida- ja Kesk-Euroopa riikides.

Õppevahendi peamine väärtus on õppefilmid – Eesti laserplaadil on neid kolm –, mis käsitlevad huvide konflikti ja professionaalsust avalikus teenistuses. Õppevahendi pooleaastase kasutamise kogemuse põhjal võib öelda, et ametnikud on uue õppevahendi hästi vastu võtnud. Laserplaati saab kasutada nii individuaalõppes kui ka rühmakoolitustel. Teemasid võib valida rühma vajadusi arvestades. Õppevahendit on võimalik täiendada lisalugemise ja –õppefilmidega, tulevikus võiksid õppefilmid olla eestikeelsed.

Mis teeb eetika eriti vajalikuks

Eetika juhtimine (või korraldamine) käsitleb, milline on põhimõtteline lähtekoht avaliku teenistuse eetika süsteemse arendamise suhtes. Võimalikke süsteemseid lähenemisi – vastavuse või väärikuse mudelist lähtumist – käsitlesime eespool. Eetika infrastruktuur on elementide või instrumentide kogum, mida riigid peavad oluliseks avaliku teenistuse eetilise tagamise seisukohast. Eetika juurutamine käsitleb vahendeid, mis aitavad edendada ametnikueetika ja –väärikuse standardeid organisatsioonides ning avalikus teenistuses üldisemalt.

Eetikakoodeksid ja põhiväärtused moodustavad ainult osa avaliku teenistuse eetika laiemast infrastruktuurist. Infrastruktuuriks võib nimetada meetmeid, mis aitaksid ära hoida soovimatut ja edendama oodatud käitumist (Avaliku teenistuse eetika... 1999). Terviklik avaliku teenistuse eetika infrastruktuur hõlmaks kolme funktsiooni: juhtimist (poliitikute tähelepanu teemale; eetikat koordineeriv kogu, näiteks eetikanõukogu jms), juhiste andmist (koodeksid, organisatsioonide siseregulatsioonid jms) ja kontrolli (tõhus seadusandlik raamistik, selged aruandlusmehhanismid jms). Avaliku teenistuse eetikat saab tõhusalt arendada, kui käsitletakse kõiki avaliku teenistuse eetikasüsteemi osiseid terviklikult.

Avalik teenistus on avalikkuse kõrgendatud tähelepanu all, sest pakub teenust kõigile kodanikele ja kasutab kõigi kodanike ühiselt panustatud ressursi. Ajal, kui riigi- ja

erasektori koostöö laieneb, inimese mobiilsus avaliku ja erasektori vahel on suurem kui kunagi varem ning ametnike kaalutusõiguse kasutamise ulatus laieneb, on vajadus ametnikeetika järele selgelt olemas. Tuleb leida vastus küsimusele, kuidas olukorras, kus avalik teenistus muutub aina avatumaks, kujundada selgete püsiväärtustega, riiki teenida tahtev stabiilne ametnikkond. See nõuab ametnikult rohkem iseotsustamist. Tihti on otsuste tegemise aluseks ühel või teisel viisil ainult eetilised tõekspidamised. Valdkonna arengule võib takistuseks saada nii avaliku teenistuse arengusuundades valitsev ebakindlus kui ka selge poliitilise seisukoha puudumine eetika rollist avalikus teenistuses. Kui ka avaliku halduse mudelid muutuvad, jäävad avaliku teenistuse funktsioonid ikka samaks – see nõuab eetika tähtsuse tunnetamist.

Kasutatud kirjandus

Avaliku teenistuse aastaraamat 2002 (2003). Riigikantselei. – <http://www.riigikantselei.ee/avalikteenistus?id=2589>

Avaliku teenistuse aastaraamat 2004 (2005). Riigikantselei. – <http://www.riigikantselei.ee/avalikteenistus?id=2589>

Avaliku teenistuse eetika, aktuaalsed probleemid ja praktika (1999). OECD. [Tallinn: Eesti Haldusjuhtimise Instituut.]

Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries (2000). OECD. PUMA Policy Brief. No 7, September.

Demmke, C. (2004). Working towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity. EIPA Study. Maastricht.

Lewis, C. W., Gilman, S. C. (2005). The Ethics Challenge in Public Service. San Francisco: Jossey-Bass.

Maesschalk, J. (2004–5). Approaches to Ethics Management in the Public Sector. A Proposed Extension of the Compliance–Integrity Continuum. – Public Integrity, Vol 7, No 1, pp 20–41.

Main Features of an Ethics Framework for the Public Sector (2004). As proposed by the Dutch Presidency and adopted by the Directors General responsible for Public Administration in the member states and the institutions of the European Union in their 43rd Meeting in Maastricht (NL). European Union.

Moilanen, T., Salminen, A. (2006). Comparative Study on the Public–service Ethics of the EU Member States. A Report from the Human Resource Working Group. EUPAN.

Rohr, J. A. (1989). Ethics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values. New York: Marcel Dekker.

Saarniit, L. (2003). Eesti avaliku teenistuse eetikakoodeks ja selle rakendamine praktikas. – Avaliku teenistuse aastaraamat 2002. Tallinn: Riigikantselei, lk 31–33.

Tallo, I. (1999). Kommentaar avaliku teenistuse eetikakoodeksile. – Juridica, nr 4, lk 158–161.

Values in the Daily Job – Civil Servant's Ethics. A handbook for the state administration (2005). Finland, Ministry of Finance. – http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/08_other_publications/20050114Values/Values_in_the_daily_job.pdf

Halduskoormuse hindamine – samm kvaliteetse õigusloome poole

Anneli Sihver (RiTo 15), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusarengu osakonna ettevõtluse talituse peaspetsialist

Lissaboni strateegia üks eesmärgid on vähendada ettevõtjate halduskoormust, seetõttu on teema üha aktuaalsem ka Eestis.

Viimaseil aastail on parema õigusloome kontekstis aina rohkem räägitud halduskoormusest ja selle vähendamisest. Esmapilgul võib halduskoormuse tähendus tekitada mitmetimõistetavusi või jääda üldse arusaamatuks. Seetõttu on artikli eesmärk kirjeldada halduskoormust ja selle vähendamise põhimõtteid. Lisaks on toodud lühiülevaade teiste riikide kogemustest halduskoormuse hindamisel ja olulisimatest väljakutsetest Eestile.

Termin halduskoormus (ingl *administrative burden*) võib esmapilgul seostuda millegi negatiivsega. Tegelikult on halduskoormus aja ja raha kulu, mis tekib riigi seatud info kogumise, edastamise ja töötlemisega seotud ülesannete täitmisel. Halduskoormus kaasneb tulumaksudeklaratsiooni täitmisega, statistikaaruannete esitamisega, tegevuslubade taotlemisega jt tegevustega. Halduskoormus ei seisne seejuures näiteks riigile tasutud maksus või lõivus, vaid sellega kaasnevate aruannete täitmisega, e-maksuametis andmete kontrollimises jms.

Et riik ja ettevõtlussektor toimiksid ning õiguskindlus ja andmete kättesaadavus oleksid tagatud, on vajalikud teatud kohustused, seega tuleks halduskoormust vaadelda neutraalse nähtusena, mis kohustuste täitmisel paratamatult tekib. Liigsest, põhjendamatust ja negatiivse mõjuga halduskoormusest saame rääkida, kui ettevõtte peab ühel ajal esitama samasisulisi aruandeid mitmele riigiasutusele, aruandevormid on mitmeti tõlgendatavad või nõutav informatsioon ei leia rakendust riigiasutustes.

Kokkuvõtlikult võib problemaatiliseks pidada olukorda, kus aruannete täitmine nõuab põhjendamatult palju aega ning hakkab näiteks väikeettevõtte puhul kõige mustema stsenaariumi korral kahjustama põhieesmärkide täitmist. Samamoodi kui ülereguleerimist võib probleemiks pidada ka seda, kui riik on ettevõtjatele liiga vähe kohustusi kehtestanud. Siis peaksid õigusaktide täitjad arvestama võimalike seaduselünkade ning erinevat tõlgendamist võimaldavate sätetega, riigi seisukohalt muutuks keeruliseks koguda statistilisi andmeid ja täita teisi olulisi funktsioone.

Kuidas halduskoormust hinnata

Halduskoormuse põhjendatuse üle otsustamisel tuleb seega hinnata, kas nõuded on eesmärgipärased ja läbipaistvad ning kas neid saab võimalikult väikeste kuludega täita. Veelgi laiemas plaanis ei piisa optimaalse halduskoormuse taotlemisel ainult ettevõtjate halduskoormuse hindamisest, vaid silmas tuleb pidada ka kodanikele ning riigile ja kohalikele omavalitsustele laienevate nõuete täitmist.

Et halduskoormusest ja selle taseme muutumisest selge ülevaade saada, arendasid hollandlased 2000. aasta paiku välja kvantitatiivse hindamismetoodika – standardkulumudeli

(ingl *standard cost model*). Metoodika rakendamisel kaardistatakse kõik seadusest tulenevad kohustused ning seejärel intervjuueeritakse kohustuste täitjaid. Intervjuude käigus küsitakse iga kohustuse puhul, kui palju aega selle täitmiseks kulub. Arvutuslikult kujuneb halduskoormuse maht nelja komponendi koosmõjul: kohustuste täitmise ajakulu, täitja (raamatupidaja, ettevõtte juht vms) palgakulu, kohustuse täitmise sagedus aastas ning kohustust täitvate ettevõtete arv. Nimetatud komponendid korrutatakse omavahel ning nii leitakse keskmine halduskoormus ühe ja ka kõigi kohustust täitvate ettevõtete kohta.

Standardkulumudeli peamiseks plussiks võib pidada metoodika suurt detailsust: aruandevormide puhul on võimalik eristada täitmisele kuluvat aega üksikute ridade lõikes ning seega kergesti tuvastada kõige koormavamad või üksteist dubleerivad tegevused. Standardkulumudeli alusel tehtud uuringuil on ka kõrge rakenduslik väärtus – õigusaktide muutmise korral on võimalik teha asjakohased ümberarvutused ning hinnata muudatuste mõju halduskoormuse tasemele. Kuigi tegemist on kvantitatiivse metoodikaga, annab kohustuste täitjate intervjueerimine palju taustinfot ka õigusakti rakenduse ja laiemate mõjude kohta.

Metoodika peamiseks puuduseks on peetud valimi väiksust ning sellega seotud tulemuste esinduslikkust kogu ettevõtlussektori lõikes. Üldjuhul kuulub ühte segmenti ainult viis kuni kümme ettevõtet, seetõttu on kriitilise tähtsusega selle nn segmendi tüüpiliste ettevõtete määramine ja valimisse leidmine. Samuti on äärmiselt tähtis võrrelda valimisse kuuluvate ettevõtete tulemusi ja otsida mittetüüpiliste ettevõtete asemele uusi. Halduskoormuse hindamine on teiste mõjude hindamise metoodikate sarnaselt hinnanguline ning standardkulumudeli eesmärk ei olegi keskenduda erandlikele juhtumitele, vaid kirjeldada üldsuundlust. Üle ei tasu tähtsustada halduskoormuse hindamise rahaliselt või ajaliselt väljendatud tulemust, pigem on oluline, et väärtuste taga olevad regulatsioonid oleksid põhjalikult analüüsitud ja põhjendatud.

Euroopa Liidu prioriteedid

Standardkulumudel on halduskoormuse hindamisel järjest laialdasemat kasutust leidnud. 2007. aastal on metoodika rakendamise kogemus juba enam kui pooltes Euroopa Liidu liikmesriikides, sealhulgas Suurbritannias, Taanis, Tšehhis, Rootsis, Poolas ja Eestis. Mitu riiki (sealhulgas Holland ja Suurbritannia) on hinnanud kõigi õigusaktide halduskoormust, selle alusel on välja töötatud lihtsustamissetepanekud ning seatud indikaator halduskoormuse vähendamise mahu osas.

Rahvusvahelisel tasandil on metoodika peamine pluss tulemuste võrreldavus. Samal ajal tuleks aga üksüheste võrdluste tegemisse suhtuda ettevaatlikult, sest riikide õigussüsteemide eripärast tulenevalt standardkulumudeli rakendamispõhimõtted ja -ulatus riigiti mõnevõrra erinevad. Metoodika põhimõtted on aga samad ning nende täiustamiseks ja laiemaks tutvustamiseks on moodustatud rahvusvaheline standardkulumudeli võrgustik (*Standard Cost Model Network* –<http://www.administrative-burdens.com/>), kus on esindatud ka Eesti.

Ettevõtete halduskoormuse vähendamine on ka Lissaboni strateegia eesmärke. Euroopa Liit on välja valinud kolmteist valdkonda, mille halduskoormuse hindamisele ja vähendamisele tuleks esmajoonel keskenduda. Need on statistika-, maksundus-, äriühingu-, põllumajandus-, ravimi-, toiduhügieeni, transpordi-, kalandus-, ühtekuuluvuspoliitika, riigihangete, finantsteenuste, töökeskkonna ja keskkonnaregulatsioonid.

Kuigi otsekohalduvate määruste halduskoormuse hindamist hakkab korraldama Euroopa Komisjon, peavad liikmesriigid tegema Euroopa Komisjoniga koostööd direktiivide alusel liikmesriigi õigusse ülevõetud regulatsioonide halduskoormuse hindamisel. Artikli kirjutamise ajal ei olnud liikmesriigi kohustused veel selgunud, kuid need seisnevad liikmesriigi õigusse ülevõetud nõuete kaardistamises. Eestilt eeldab nimetatud kohustus toimivat ministeeriumidevahelist koordinatsioonimehhanismi ja täpset ülesannete jaotust. Teisalt peavad kõik ministeeriumid arvestama täiendava tööjõukuluga ning panustama standardkulumudeli metoodika rakendamisoskuste omandamisse.

Euroopa Komisjon on liikmesriikide ülesandeks seadnud ka riigi tasandil enam koormatud valdkondade tuvastamise ning halduskoormuse vähendamise. Sealjuures võivad valdkonnad erineda eespool nimetatud Euroopa Komisjoni kolmeteistkümnest prioriteedist.

Lõpptulemusena peaks iga liikmesriik 2008. aasta lõpuks koostama halduskoormuse vähendamise tegevusplaani, milles on peale lihtsustatavate valdkondade ka protsentuaalne halduskoormuse vähendamise maht. Euroopa Komisjon pakkus halduskoormuse vähendamise määraks 25% ning soovis seda kehtestada liiduüleselt, kuid idee ei leidnud liikmesriikide toetust ning riigid säilitavad iseotsustusõiguse.

Eesti eeldused ja väljakutsed

Eestis tutvustati standardkulumudeli metoodikat 2004. aastal, siiani on suurimad halduskoormuse hindamise kogemused majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumil. Korraldatud on neli uuringut: hinnatud on käibemaksuseadusest tulenevate kohustuste täitmise, palgastatistika esitamise, transpordilitsentside taotlemise ja Euroopa Liidu struktuurifondidest toetuste taotlemisega kaasnevat halduskoormust ettevõtetele (<http://www.mkm.ee/index.php?id=8631>). Uuringute alusel on välja töötatud Eestile kohandatud halduskoormuse hindamise metoodiline juhend, kus käsitletakse standardkulumudeli rakendamisel tekkida võivaid probleeme.

Halduskoormuse hindamise pilootuuringud on aidanud teemat laiemalt tutvustada ja teadvustada. Näiteks viidatakse seaduseelnõude seletuskirjade mõjude hindamise osas järjest enam halduskoormuse taseme muutumisele, mis kavandatava muudatusega kaasneks. Nimetatud suundumus loob head eeldused, et lähitulevikus planeerida ressursse ka kvantitatiivseteks hindamisteks. Kuigi Vabariigi Valitsus soovitas 2006. aasta kevadel ministeeriumidel välja selgitada halduskoormuse hindamise vajadus oma haldusala regulatsioonide puhul (valitsuskabineti 2006. a 20. aprilli nõupidamise päevakorrapunkt nr 3), on tegevus sellel suunal jäänud tagasihoidlikuks. Suurim probleem tundub olevat ressursid ning nende planeerimine.

Esiteks eeldab uuringute tegemine rahalisi vahendeid. Halduskoormuse hindamine on suhteliselt kulukas, seepärast ei ole Eestis eriti otstarbekas hinnata vähekoormavate õigusaktidega kaasnevat halduskoormust. Teiseks tuleb arvestada piisava ajavaruga, sest ideaalselt peaks halduskoormuse hindamise uuring olema tehtud juba enne seaduseelnõu kooskõlastusringile saatmist. Kolmandaks suureneb uuringutega nii ministeeriumiametnike kui ka uuringufirmade töömaht. Kui ametnike seisukohalt tähendab see senisest rohkem ülesandeid ning halduskoormuse hindamise integreerimisvajadust ministeeriumi õigusloomeprotsessiga, siis uuringufirmade puhul tuleks kaaluda keskse pädevuskeskuse väljakujundamist. Teised riigid on halduskoormuse uuringud kui rutiinse tegevuse delegeerinud enamasti ühe uuringufirma pädevusse. Tõenäoliselt oleks selline korraldus otstarbekas ka Eestis.

Laiemas plaanis tuleb arvestada, et halduskoormus ei puuduta ainult ettevõtteid, vaid ka kodanikke ning kolmandat sektorit ja riigiasutusi. Seetõttu tuleks kaugemas perspektiivis kaaluda meetodika laialdasemat rakendamist. Samuti on oluline märkida, et halduskoormuse hindamine on ainult üks osa kõigist õigusaktide rakendamisega kaasnevatest mõjudest (õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri, § 33). Kvaliteetse õiguskeskkonna arendamise seisukohalt ei tohiks keskenduda ainult aruandlusest tekkivate protseduuride lihtsustamisele, vaid lähenemine peaks olema tasakaalustatud ja terviklik.

Kokkuvõttes on Eestis halduskoormuse hindamisel esimesed sammud tehtud, kuid süsteemi toimima hakkamiseks jagub piisavalt arenguruumi. Ent arvestades Euroopa Liidu struktuurivahenditest mõjude hindamise süsteemi arendamiseks kavandatavaid tegevusi, on lootust ressursiprobleemi mõningasele leevenemisele programmiperioodil 2007–2013.

Kasutatud kirjandus

COM(2007)23. Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses. – http://www.administrative-burdens.com/filesystem/2005/11/international_scm_manual_final_178.doc

Mida teha järjepideva rahvastikuarengu nimel¹

Kalev Katus (RiTo 15), rahvastikuteadlane

Eesti sündimustase on jätkusuutlikuks rahvastikutaasteks madal. Õppida võiks kogemusest, ennekõike vigadest. Eduka poliitika üldistatud kolmest suunast on tähtsaim ja kiiremini teostatav teabepõhisuse väljaarendamine.

Poliitilise pöörde ja vastasseisu lõppemise järel 1980. ja 1990. aastate vahetusel on Euroopas paljudes valdkondades taastunud koostöö. Ehkki osa rahvaid on Euroopa Liidu rüpes – praegune piir läheb muuseas üsna täpselt Hajnali liini mööda², osa endiselt (kuid kahaneva) Vene mõju all, kõneldakse enamikul teemadel juba mõnda aega ühise laua taga ideoloogia ja poliitika vahelesekumiset. Rahvastikuarengu vallas on asjalik riikidevaheline koostöö enam kui pooleteise kümnendi pikkune.

Valitsustevahelised üleeuroopalised konverentsid (Genf 1993 ja 2004, Budapest 1998 ning Strasbourg 2005) on tõsise arupidamise järel ühemõtteliselt piiritlenud Euroopa peamised rahvastikutaaste sõlmprobleemid teadlaskonna tööle toetudes ning mis eriti oluline – konsensuse põhimõttel.

Üks selline kahtlemata Euroopas muret tegev probleem on rahvastiku jätkusuutmatu sündimus(tase). Kõigil Euroopa rahvastel, välja arvatud Türgi, pole sündimus mitte ainult taastetasemest madalam, vaid sageli tugevasti allpool jätkusuutlikkuse joont: enamikus riikides moodustab sündimus ainult 55–65 protsenti nimetatud tasemest. Sellist madalat ja ülimadalat sündimust – vähem kui 1,3 pügalat summaarse sündimuskordaja järgi – saab lubada ühe–kahe, suuremate rahvaste puhul isegi kolme põlvkonna vältel, kuid mitte kauem, sest siis on rahvusena püsijäämine pöördumatult ohustatud. Selline olukord Euroopas ja Eestis on vastandlik maailma ülejäänud rahvastiku (ligikaudu 80%) seisundile – seal tuntakse muret pigem sündimuse kõrge taseme ja/või ebapiisava alanemiskiiruse ning sellega kaasneva kiire rahvaarvu kasvu pärast, mis mõnel äärmuslikul juhul ületab isegi majandusarengu tempo.

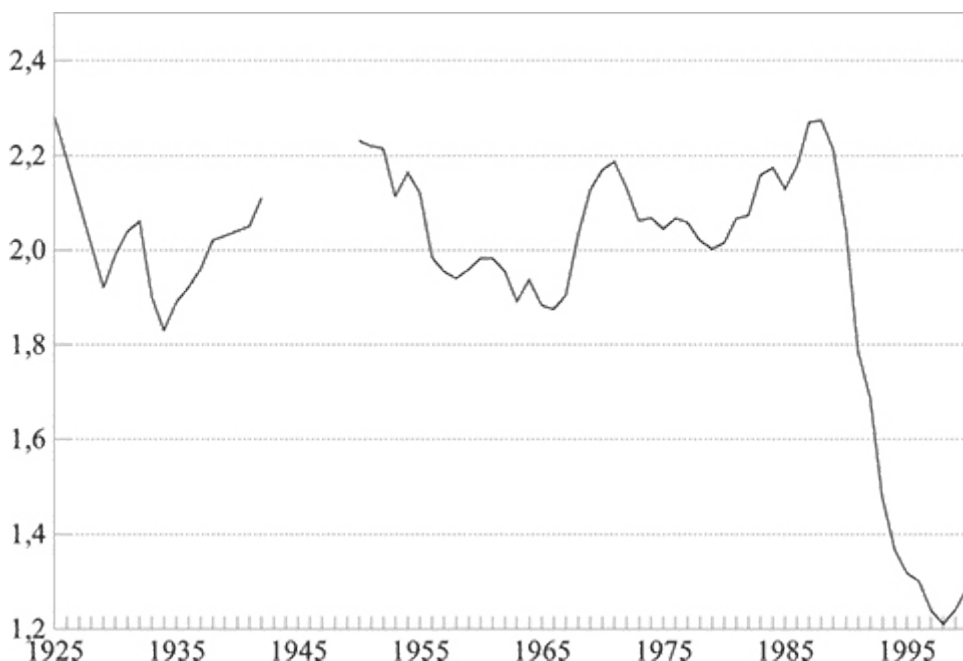
Demograafilise ülemineku võidukäik ja arusaam, et praegune olukord Euroopas on varem või hiljem ka kõigi teiste tulevik, on kaks näiliselt vastandlikku sündimuse probleemiasetust liitnud sisuliseks tervikuks. Enamgi veel, maailm jälgib, milliseid (poliitilisi) ümberkorraldusi on rahvastiku järjepidevuse tagamiseks vaja ja võimalik Euroopa (ja Eesti) näitel ette võtta. Viimase kolme–nelja kümnendi kogemus on õpetanud, et ümberkorraldused on tõepoolest tarvilikud. Lihtsate võtetega tulemust ei saavuta, vaja on muuta elukorralduse põhimõtteid.

Artiklis antakse lühiülevaade Eesti rahvastiku sündimusarengust kõige üldistavama joone – sündimustaseme – iseloomustamise kaudu, seejärel käsitletakse põhimõtteid, mida rahvastiku- ja sündimuspoliitikas võiks taunida ja mida rakendada. Poliitika vaatenurgast on Eesti senine pagas nõrguke, üht–teist on aga kõrva taha panna teiste Euroopa rahvaste kogemusest.

Sündimusarengu põhijooned

Eesti rahvastikule on omane Põhja- ja Lääne-Euroopa maadega sarnane varajane demograafilise ülemineku algus, seetõttu langes sündimustase taastetasemest allapoole juba 1920. aastate lõpus. Joonise 1 alguspunkt on paigutatud nimetatud ajale. Hilisemate suundumuste taustal on oluline rõhutada Eesti sündimusarengu sarnasust teiste samas rahvastikuarengu järgus olnud rahvastega kuni Teise maailmasõja lõpuni. Eriti silmatorkav oli säärane ühte sammu astumine Baltoskandia ruumis.

Joonis 1. Summaarne sündimuskordaja. Eesti 1925–2000



Rahvusvahelises võrdluses leiab 1930. aastate Eesti nelja-kuue madalaima sündimustasemega riikide hulgas. Juba pool sajandit varem täheldatud märkimisväärne erinevus Eesti ning Ida- ja Lõuna-Euroopa maade vahel oli kasvanud veelgi suuremaks. Eesti eristus selgepiiriliseltsidanaabrist, kelle sündimustase Teise maailmasõja eelõhtul jäi Eesti vastavast näitarvust juba üle kahe korra maha ehk teisipidi öeldes – vahe oli ligikaudu pool sajandit. Sarnasus Põhja- ja Lääne-Euroopa sündimusarenguga säilis ka sõja-aastail – samamoodi kui sõjajärgse jõulise beebibuumi läbi teinud maades tundub ka Eesti areng ilmutavat sündimuse tõusu sõja eel ja koguni selle ajal, 1930.–1950. aastate sündimuse lokaalne kõrgpunkt oli aasta 1942.

Sõjajärgne sündimusareng kulges Eestis seevastu erilist rada pidi, selle sügavaimad põhjused alles ootavad selgitamist. Teatavasti püsis sündimus Eestis – Euroopa üldisest arengust erinevalt – väike ka pärast sõja lõppu ehk teisisõnu, beebibuumi ei toimunud. (Hetkeks taastetasemele kerkinud sündimuse 1940. aastate teisel poolel võib arvatavalt kirjutada massilise sisse- rände arvele, sest tol ajal iseloomustas immigrante põlisrahvastikuga võrreldes märgatavalt suurem sündide arv.) Rahvastikutaaste seisukohalt on mõistagi oluline, et sündimus jäi perioodnäitajate kaudu mõõdetuna allapoole taastetasest. Nagu jooniselt nähtub, püsis sündimus Eestis perioodikeskmisena

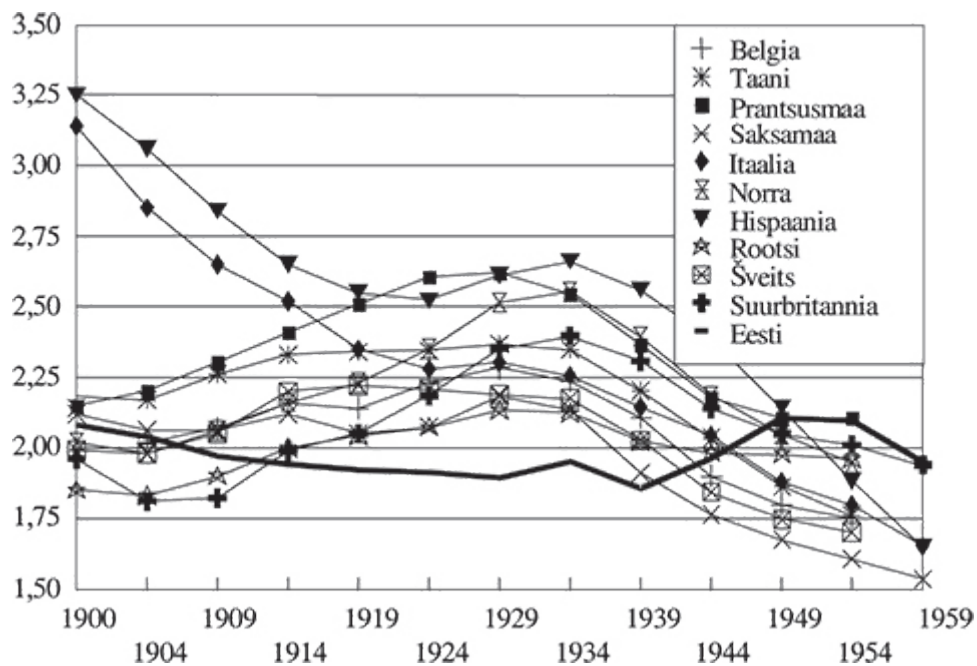
taastetasemest allpool veel paar aastakümnet, seetõttu iseloomustas 1950. aastail Eesti rahvastikku Euroopa ja mõistetavalt siis ka maailma madalamaid, kui mitte kõige madalam sündimus.

Eesti sündimusarengu eristumine Euroopa taustal jätkus ka hilisemal kümnendil. Nõnda jäi siinmail olemata teise demograafilise ülemineku algust kuulutanud suhteliselt järsk sündimuse vähenemine 1960. aastate teisel poolel. Vastupidi, kõnealusel perioodil põlisrahvastiku sündimus hoopis suurenes, kolme–nelja aasta jooksul peaaegu viiendiku võrra, ja mis veel tähtsam, ületas nelja kümnendi järel taastetaseme. Oluline on tõdeda, et nimetatud kasv polnud seejuures iseloomulik Eesti välispäritolu rahvastikule, kelle sündimus järgis üldjoontes päritolumaa(de) langustrendi. On tähelepanuväärne, et Eesti põlisrahvastiku sündimus jäi taastetasemest kõrgemale koguni kahekümneks aastaks. See polnud küll sõjajärgset beebibuumi iseloomustanud kõrgtase, kuid mõneti sarnane tolle etapiga. 1980. aastail algas välispäritolu rahvastiku sündimuse kasv ja kümnendi lõpus ületas Eesti kogurahvastiku vastav summaarne perioodkordaja koguni 2,2 piiri, jõudes Eestis viimase 80 aasta kõrgeimale tasemele. Euroopas oli tol ajal näputäis, pealegi hoopis hilisema demograafilise arenguga maid, kellega võis Eesti suurt sündide arvu võrrelda.

Metodoloogilisest vaatenurgast rõhutab sedalaadi asjaolu tarvidust Eesti põlis- ja välispäritolu rahvastiku eraldi analüüsi järele. Eesti kogurahvastiku sündimusareng avaneb sel juhul kahe eri suundumuse kokkuliitmise järel. Seejuures tuleb muidugi arvestada kummagi rahvastikurühma osakaalu ja vanuskoostise pidevat teisenemist.

Kuigi Euroopa kontekstis on silmapaistvad mõlemad Eesti sündimustrendi omapärad, on neile seni suhteliselt vähe tähelepanu pööratud – osalt nähtavasti seetõttu, et perioodnäitajais on niisugused võnked üsna ootuspärased ning seletuvad enamasti protsessi ajastuse, mitte sündimustaseme muutusega. Siiski kinnitab samu tõsiasi ka kohortteave³, tuues välja protsessi stabiilsuse küllaltki pika aja vältel. Just stabiilsuse järgi tunneb Eesti sündimustrendi Euroopa teiste rahvastega võrreldes ilmeksimatult ära (joonis 2). Joonisel on esitatud lõplik sündimuskordaja põlvkonnavaheemikus 1900–1964, s.t põlvkonnani, kes on sünnituseast väljunud ning kelle taastenaajad enam ei muutu.

Joonis 2. Summaarne sündimuskordaja. Euroopa sünnipõlvkonnad 1900–1964



Möödunud sajandi alguse põlvkonnad tähistasid enamikul joonisel kujutatud Euroopa rahvastel demograafilise ülemineku lõppjärku, kus aastakümneid pidevalt väldanud sündimuse vähenemine on peatunud või hakkab peatuma. Ülemineku ajastus pole kõigil punktipealt kokku langenud, kuid sajandivahetuse põlvkondade sündimustase on isegi mõnevõrra ootamatult sarnane. Joonisel moodustavad erandi Hispaania ja Itaalia kui kaks hilisema üleminekuajastusega maa näidet. Nende puhul annab kõnealune ajanihe tooni pikaajalises võrdluses, eriti varase üleminekuga riikide suhtes. Tegelikult on Hispaania ja Itaalia varal kaudselt esindatud enamik Kesk- ja Lõuna-Euroopa maid, selle piirkonnaga võrreldes on Ida-Euroopa sündimusareng olnud mõnevõrra hilisem.

Enam-vähem sarnane sündimustase sajandivahetuse põlvkondades ei jäänud kauaks püsima, sest Põhja- ja Lääne-Euroopa rahvastel hakkas sündimus järgmistes kohortides tõusma, Eestis jäi aga püsivalt madalaks. Kvantitatiivselt kasvas vahe päris suureks, mitme rahvaga koguni ühe lapseni kohortnäitajais, ning sisuline erinevus taastearengu seisukohalt – taastetasemest üles- või allapoole – toob Eesti omalaadsuse tähenduslikult esile. Kohortnäitajate kaudu mõõdetuna on sündimuse suurenemine Põhja- ja Lääne-Euroopas olnud lauge, perioodnäitajate tasemel aga teatavasti väga järsk, kujundades sõjajärgse beebibuumi. Ka kohortvaates on Eesti rahvastiku sündimus (kahe maailmasõja vahel sündinud põlvkondades) kõigist võrreldava demograafilise arengu ajastusega rahvaste sündimusest madalam ning nagu eespool öeldud, tõenäoliselt madalaim kogu maailmas.

Euroopas jäi beebibuum valitsema 20–25 aastaks, kuid sellele järgnenud sündimuse kahanemine ei peatunud sõjaeelsel tasemel, vaid viis Põhja- ja Lääne-Euroopa rahvaste sündimuse eelnevaga võrreldes märgatavalt madalamale. Joonisel esindavad uut olukorda põlvkonnad 1954–1963, kuid ka üheski järgmises pole siiani põhimõttelist tagasipööret toimunud. See etapp üleminekujärgses rahvastikuarengus, millega kaasnes perekonna-,

seksuaal-, töö-, soo- jpt suhete teisenemine, on saanud nime teine demograafiline üleminek.

Eesti jäi sellestki sündimusrõhnest kõrvale, põlisrahvastiku sündimus viidatud teise demograafilise ülemineku ajal hoopis kasvas ning Eesti rahvastiku sündimuhordid 1950–1959 lõpetasid oma sündimuskarjääri koguni 20. sajandi põlvkondadest kõrgeima tasemega. Ka võrreldavas demograafilises arengufaasis olevate rahvastega oli Eesti sündimus neis põlvkondades kõrgeim, vastupidi olukorrale eelmistes sündimuhortides. Samuti jõudis Eesti sündimustase neis põlvkondades küllaltki lähedale taastetasemele. Vahepeal aset leidnud imikusuremuse märgatava vähenemise tõttu olid sündimuhordid 1950–1959 varasematest aastakäikudest rahvastikutaasteliselt veelgi enam ees, kui pelgalt sündimustaseme põhjal otsustades paistab.

Nõnda on Eesti põlisrahvastiku kohortsündimus 1900–1965 liikunud Euroopa konteksti arvestades üsna kitsapiirilises vahemikus (umbes 1,9–2,1 summaarse kordaja järgi), jäädes kõrvale Põhja- ja Lääne-Euroopa rahvaid iseloomustanud tõusudest ja langustest. Mõneti paradoksaalselt ei kajastu põlvkondlikus sündimustrendis langusena isegi mitte Eesti ühiskonna arengu katkestanud sõda ja repressioonid.

Möödunud kümnendi algus tõi senisesse sündimustrendi järsu pöörde. Üheksa-kümne aasta jooksul vähenes elussündide arv 1980. aastate lõpu kõrgpunktiga võrreldes peaaegu kaks korda – veidi enam kui 25 000 sünnilt 12 269 sünnile (madalaim 1998. aastal). Summaarse perioodkordajaga mõõdetuna kahanes sündimus 2,26 lapselt 1,21 lapsele ehk keskmiselt ligi ühe lapse võrra. Pöörde peamine kandja on olnud 1970. aastate sünnipõlvkonnad, kelle hulgas võis perioodnäitajate vähenemise märke leida juba paar aastat enne üldise languse käivitumist. Need põlvkonnad on veel sünnituseas, seetõttu peegeldab langus sündimusintensiivsuse vähenemise kõrval – sageli on oletatud, et koguni ennekõike – protsessi vananemist.

Milliseks kujuneb kummagi teguri, taseme- ja ajastusmuutuse tegelik panus ning kui palju jääb 1970. aastate põlvkonna sündimus kohortperspektiivis taastetasemest allapoole, selgub käesoleva kümnendi jooksul, mille lõpus hakkavad ka asjaomased põlvkonnad oma sündimuskarjääri lõpetama. Edasisest arengust sõltumata on 1990. aastate sündide arvu vähenemine fikseerunud rahvastikukoostise sügava mõõnalainena, mis ühiskonnastruktuuride kaudu liikudes vältab vähemalt 70–80 aastat. Niisama kindlalt tuleb demograafiliselt arenenud rahvastel, sealhulgas Eestil, tegelda ühiskonna jätkusuutlikkust kahtluse alla seadva vaegsündimuse põhjuste ja võimalike vastuabinõude otsimisega.

Põhimõtted, mis pole edu toonud

Statistilise teabe kehvast kvaliteedist ja lubamatult suurtest erinevustest hoolimata on tõsiasi, et pikemas ajaraamis on sündimus liialt väike, et tagada Eesti rahvastiku jätkusuutlikku arengut. Sedasama tõdevad teisedki Euroopa rahvad, nii Euroopa Liidu liikmed kui ka mitteliikmed. Sellest vaatenurgast on Euroopa maade eesmärk üsna ühesugune. Siiski on poolsajandiks riikluse kaotanud Eestil võimalus õppida mitmelt riigilt, kes sõjajärgsete ja osalt juba sõjaeelsete kümnendite vältel on vähem või rohkem jõuliselt püüdnud sündimust

tõusu suunas mõjutada. Õppida ennekõike seda, millised võtted, meetodid ja vahendid ei näi eesmärgile viivat.

Tulemita või halva toimega poliitikaid ja võtteid sündimuse kasvu suunas saab üldistada mitmel viisil, ilma et üks liigitus teisele vastanduks. Järgnevalt on esitatud jaotus põhimõtete järgi, mis pole edu toonud kellelegi, kes neid on rakendanud. Iseenesest ei saa senise edu puudumine olla lõplik märk ühe või teise põhimõtte ebatäiuslikkuse ja mittetöötamise kohta, ent viimase 60–70 aasta vältel on liialt palju kogunenud negatiivset teavet. Nimetatavad põhimõtted on arusaadavad ning lihtsalt ja kiiresti rakendatavad, seetõttu on ootamatult suur hulk Euroopa rahvaid ja riike neid ikka ja jälle rakendada püüdnud. Siiski on viimase kümmekonna aasta (teadusringkondades küll palju pikema ajavahemiku) vältel Euroopa rahvad astunud või astuvad sündimuspoliitika elluviimisel teisele (järgmisele) tasandile, kus ahvatlevad ja loodetavalt kiiretoimelised võtted on tagaplaanile tõrjutud ning püütakse rakendada hoopis keerukamat metodoloogiat.

On teada, et demograafilise üleminekuga käsikäes on pulbitsenud majandusareng, tänapäeva rahvastikuarengu pioneerrigid on ühtlasi maailma rikkaimad maad. (Eesti ja tema saatusekaaslased moodustavad kahetsusväärse erandi, sest nende majandusareng oli pooleks sajandiks allutatud hoopis teisele, rahvastikuprotsesse eiravale loogikale.) Seega on sündimuspoliitika meetmeid rakendanud ennekõike parimate majandusvõimalustega maad.

Ometi pole ükski rahakeskne, resp raha nii või naa suunamisele või ümberjagamisele põhinev meede tulemusele viinud. Juba mõnda aega on see teadusringkondades selge ning viimase kümnendi jooksul on ka poliitikud aru saanud, et rahakesksed meetmed ei paku põhimõttelist lahendust. Pigem vastupidi, jõudu kogub argumentatsioon, et liigne panus raha(teenimisse), ennekõike ühiskonna, aga ka üksikisiku/perekonna tasemel võib segada või koguni vastanduda rahvastikuarengu jätkusuutlikkusele.

Rahakeskse sündimuspoliitika arvustamine nõuab vähemalt ühte ääremärkust, eriti Eestis, kus isegi asjaomasel ametnikonnal ei ole mitte alati kombeks eristada sündimus- ja lastepoliitikat. On mõistetav, et lasterohkes peres on igapäevased ja –aastased väljaminekud suuremad kui väiksema laste arvuga või lastetus peres. Lapseeas sissetulekuid teadagi veel pole ning seetõttu pakuvad kõik demograafiliselt arenenud maad (järjekorraspetsiifilist) lastetoetust, et võrdsustada laste kasvuaegset keskkonda. Jättes kõrvale ühiskonna loodava ja perele/lastele tasuta keskkonna kulud, makstakse enamikus riikides vanematele ka arvestatavat lastetoetust kuni lapse täisea saabumiseni. Osas riikides lapse vanusega kasvavalt, sest teismelise kulud on mõistetavalt väikelapse omast suuremad. Sedalaadi üldhumaanset lapsepoliitikat eristatakse ühemõtteliselt sündimust kasvatavast (või kahandavast) meetmekomplektist. Eriti selgelt tõuseb eristusvajadus esile riikides, kus ollakse sündimustasemega rahul või on võetud suund sündimuse vähendamisele.

Teine on üksiku meetme põhimõte, mille tulemuslikkus on osutunud väga väikeseks või olematuks. Nimelt pole ükski omaette seisev meede, ka mitte meetmekompleks, andnud tulemusi, ükskõik kui suurejooneliselt seda ellu viia on püütud. Teoorias on asi ilmselge: ükski meetmekompleks ei suuda võistelda ühiskonna mis tahes muudes valdkondades tehtavate lugematute otsustega, kui viimased pole rahvastikuarengu järjepidevust

eesmärgistanud või töötavad sellele (tahtmatult) koguni vastu. Samal ajal on mõistetav poliitikute ja ametnike püüdlus konkreetse(te) meetme(te) poole, mille elluviimist saab hästi plaanida ja korraldada, sealhulgas rahaliselt. Kuid imevahendi otsimine ja leidmine on edukas üksnes muinasjutus.

Kolmandat asjaolu – poliitika vähemalt põlvkondlikku kestvust – on enam-vähem algusest peale tunnustatud, aga Euroopa ajalugu on pigem selle põhimõtte eiramise lugu. Vahele on tulnud suur sõda, majandusvõnked, ennekõike siiski poliitikute tehtud suunamuutused demokraatiale olemusliku võimu kandumisega ühelt parteilt teisele vähegi pikema ajavahemiku jooksul. Sisuliselt saab ainult üks riik – Prantsusmaa – ette näidata põlvkonnaülese rahvastiku-, sealhulgas sündimuspoliitika ning just eelkõige selle teguriga seostatakse erandlikule, demograafilisele eduloole pürgivat riigikorraldust Euroopas. Kuigi taastetasemest madalam on sündimus ka Prantsusmaal, pole vahe suur ja protsessi tase ületab naabrite oma 30–40 protsendi võrra.

Nõnda on vahepeal riikluse kaotanud Eestil võimalik Euroopa teiste, samasuguse demograafilise arenguga (ja probleemiasetusega) riikide najal õppida, et rahakesksus, meetmekomplekti omaettesisvus ning garanteerimata kestvus pole põhimõtted, millele saab sündimuspoliitika edu toetuda.

Mida siiski teha

Eelnev ei ole kirjutatud hoiatamise–hirmutamise eesmärgil, nagu rahvastiku- ja sündimuspoliitikat ei saakski edukalt ellu viia. Vastupidi, et näidata – läbitud on esimene katsevoor ning veendunud lihtsakoeliste võtete–meetmete tagajärjetuses. Sellest on õppust võetud. Ühtlasi on selgunud tegevusliinid, mis tõenäoselt annavad hoopis paremaid tulemusi või koguni lahendavad sündimuse upitamise tagasi taastatasemele. Tõsi, kirjeldatutega võrreldes on need keerukamad, aeganõudvamad ja kokkuvõttes võib-olla ka kallimad ellu viia. Selliseid suundi on kolm.

1. Ühiskonnakorralduse rahvastikukesksus

Esimene rahvastikupoliitika suund nõuab ühiskonnakorralduse ja –toime ning rahvastikuarengu kooskõlla viimist. Tõepoolest, miks peaks lähtuma arusaamast, et rahvastiku- ja sündimusearengut tuleb muuta, ning jätma teised eluvaldkonnad muutmata. Sageli on mõistlik küsida, kas mitte mõni teine eluvaldkond ei nõua reformi, et paremini sobituda rahvastikutaaste käiguga. Sedalaadi lahkuarengut ja üksteise suhtes mittesobivust on tunnetatud enim kokkupuuteis majandusega, kus edu hinnatakse liiga sageli absoluutkasvu kajastavates näitavutes, mis stabiilse või kahaneva rahvastiku tingimuses ei ole mõistagi parimad.

Objektiivse arengu paratamatuse tõttu tuleb eelistada ühiskonnakorralduse reformi ka juhtudel, kus rahvastiku- ja sündimuspoliitika on lihtsalt hiljaks jäänud või on rahvastikuprotsessi käik olnud hüplik. Sedalaadi tüüpolukord on rahvastikulaine, mis nüüdisoludes tekib ennekõike kiire sündimustaseme muutuse, aga ka sisse- või väljarände

puhangu korral. Teadaolevalt pakub hiljutine sündimusareng Eestis väga tugeva rahvastikulaine, olles selles vallas just kui õpikunäide.

Hiljuti kahanes sündimus ja sündinud laste arv Eestis ülikiiirelt: kümne aasta, 1988–1998, vältel vähenes sünnikohordi suurus ligikaudu kaks korda. Kaasnenud sündimuse kahanemine on esitatud joonisel 1. Viidatud ajavahemik pole juhuslik: 1988. aasta oli tõepoolest sündimuse maksimumaasta, võimalik, et kogu 20. sajandi tipphari. Kõrgtaseme põhjustas mitme asjaolu kokkulangemine, peamine oli Eesti välispäritolu rahvastiku sündimuse kasv ühel ajal päritolumaa samalaadse trendiga. Selle rahvastikurühma sündimuse kasv Eestis oli märkimisväärne ning ületas 1980. aastate lõpupoolel koguni Vene Föderatsiooni (ning Ukraina ja Valgevene) sündimustaseme. Olukord on unikaalne kogu Euroopa ulatuses.

Mõnevõrra tõusis põlisrahva sündimus, aga arvestataval määral siiski vaid sündide arv kuuekümnendate lõpu ja seitsmekümnendate alguse ligikaudu 15 protsenti suuremate põlvkondade jõudmise tõttu sünnitusikka.

Mäletatavasti oli 1980. aastate lõpp aeg, mil üsna jõuliselt tõsteti esile mure rahvastiku säilimise pärast ning kavandati meetmeid olukorra parandamiseks. Tagantjärele tundub, et ka ajakirjandus läks meeleldi kaasa, vastandudes tänapäeva suhtumisele. Võib vist öelda, et Eesti vaimueliidi tähelepanu rahvastikuarengule ja sündimusele oli sel ajal kõrge, hiljem pole sellest poliitikute ringis mürdosagi järele jäänud. Riikliku poliitika kõrval langesid nimetatud ajale ka paljude ettevõtete pakutud meetmed, mis majandusolude muutumise järel (paratamatult) peaaegu täielikult kadusid. Kes teab, teatud määral võis sellisest üldisest ühiskondlikust tähelepanust johtuda ka perioodsündimuse tervenemine.

Aasta 1998 kujunes seevastu sündimuse madalseisuks, kiiresti toimunud langus peatus. Edaspidi viieks–kuueks aastaks sündimus stabiliseerus, kuid veidi kõrgemal tasemel kui 1998. aastal. Nõnda kahanes sündimus täpselt kümne aasta vältel ligi kaks korda. Mõistagi tekitas nii suur muutus tugeva demograafilise laine, kus 20. sajandi suurim ja väikseim sünnipõlvkond asuvad kalenderaja jaotuses üksteisele erakordselt lähedal. Oluline on mõista, et laine otsemõju säilib niikaua, kuni mõlemad põlvkonnad on elus, sisuliselt 21. sajandi lõpuni. Kaudne mõju ulatub hoopis pikemale perioodile, sest demograafiline laine kipub ennast taastootma sünnitatavate laste erineva kohortsuuruse kaudu.

Eestis on väikesearvuline sünnikohort läbinud günekoloogilise teenindusetapi, lasteaiaa ning jõudnud üldhariduskooli. Edasi läbib see kesk- ja ülikooliaja, jõuab sõjaväeikka, töötee algusesse ning siis juba peremoodustamise (ja lastesaamise) ning tõsisema maksumaksmise ikka.

Tuleb tõdeda, et rahvastikupoliitika on demograafilise laine mõjutamiseks hiljaks jäänud – tagantjärele ei saa viie- või kümneaastasi lapsi sünnitada ja suhteliselt kõrvuti asetsevate põlvkondade suur arvuline erinevus jääb paratamatult püsima. Võimalik on aga ühiskonna eri eluvaldkondi demograafilise laine liikumisele õigeaegselt ette valmistada. Selle ülesande korraldamiseks saab luua asjaliku aluse, sest laine liikumissamm on üheselt määratud –

aastaga saab iga isik ühe aasta võrra vanemaks soost, ametist, rikkusest, usukuuluvusest või mis tahes muust tunnusest sõltumata.

Tänapäeva Eestis tunnetavad asjaomased riigistruktuurid demograafilise laine põhjustatavaid muutusi ja vajalikke ümberkorraldusi suhteliselt halvasti. Vähe on tunda-teada ettevaatamist, tegutsema on asutud alles olude sunnil. Näiteid on lihtne leida kooli- ja lasteaiavõrgu arengust, transpordikorraldusest, terviseasutuste paiknemise muutustest jpm. Kehva olukorra põhjusi tuleb otsida mitte ametkondade kesisest valdkonnapädevusest, vaid eelkõige sisulise riigiandmekorralduse puudumisest. Nimelt ei vastuta ükski asutus rahvastikuproгноosi koostamise, eriti tarviliku analüüsi ega eesootavate muutuste ühiskondliku tähenduse väljatoomise eest.

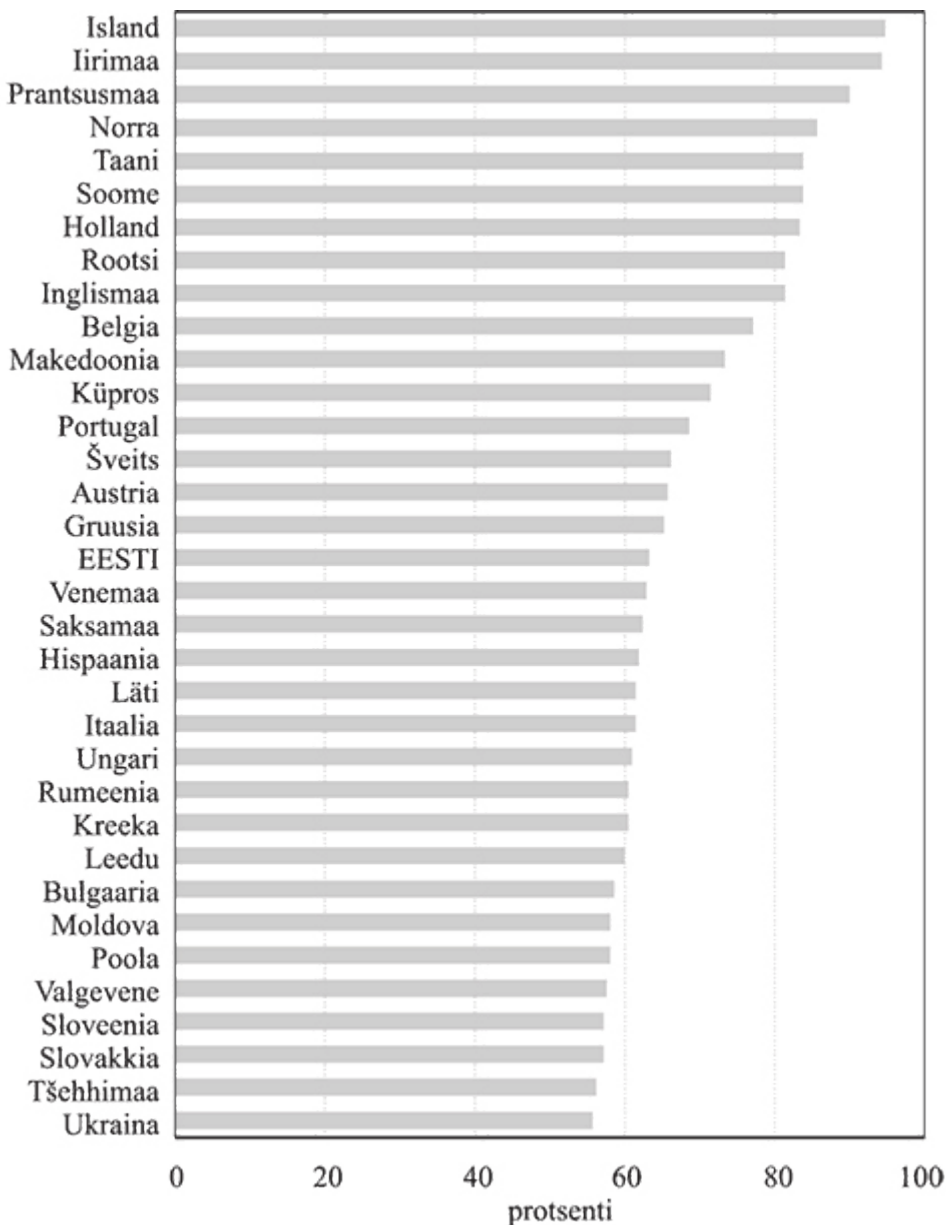
Kui tugevamad riigistruktuurid saavad ka omaette teha tarvilikke plaanimistöid ja sihikindlalt oma valdkonda ümber korraldada, siis andmekorralduse nõrkus (õigemini olematus) teeb raskeks või võimatuks eri valdkondade koordineeritud koostöö. Ühiskonnakorralduse ja –toime ning rahvastikuarengu kooskõlla viimine nõuab kõigi valdkondade üheaegset ja –suunalist ümbernihutamist. Vastasel juhul kasvavad disproportsioonid ning sedalaadi tegevust oleks (arvukatest) reformidest hoolimata võimatu ühiskonna ümberkorralduseks nimetada. Sageli tulevad disproportsioonid ilmsiks ennekõike väiksemates asulates.

Eesti viimase 15 aasta regionaalareng on näidanud selgelt eristuvat suundumust ning mitmelaadne piirkondade erinevus on ilmselt kõigi aegade suurim. Muu kõrval näitab see riigistruktuuride kehva koostööd, sellistes oludes on ühiskonna ja rahvastikuarengu kooskõla hoidmine – antud juhul demograafilise laine arvestamine järgmiste kümnendite vältel – raske, kui mitte võimatu. Rahvastiku- ja sündimuspoliitika teostamine kõnesoleval suunal peab algama ühekülgsuse kahandamisest: riigi ülevõimendunud vertikaalkorraldust tuleb vähendada ja horisontaalkorraldust tõhustada. Järgmine etapp tähistab (regionaalsele) rahvastikuproгноosile toetuvat konsensuslikku kava tarvilikest ümberkorraldustest koos ajaraami äranäitamisega, johtuvalt põlvkonnaarvukuse vaheldumisest järgmise 60–70 aasta vältel.

2. Püüdlus taastetaseme poole

Teine suund hõlmab mitmesuguseid tegevusi, et tõsta sündimus taastetasemele võimalikult lähedale. Eesti koos paljude teiste Euroopa rahvastega on sellest võrdlemisi kaugel, 35–40 protsenti (joonis 3).

Joonis 3. Sündimuskaugus taastetasemest. Euroopa, 21. saj algus



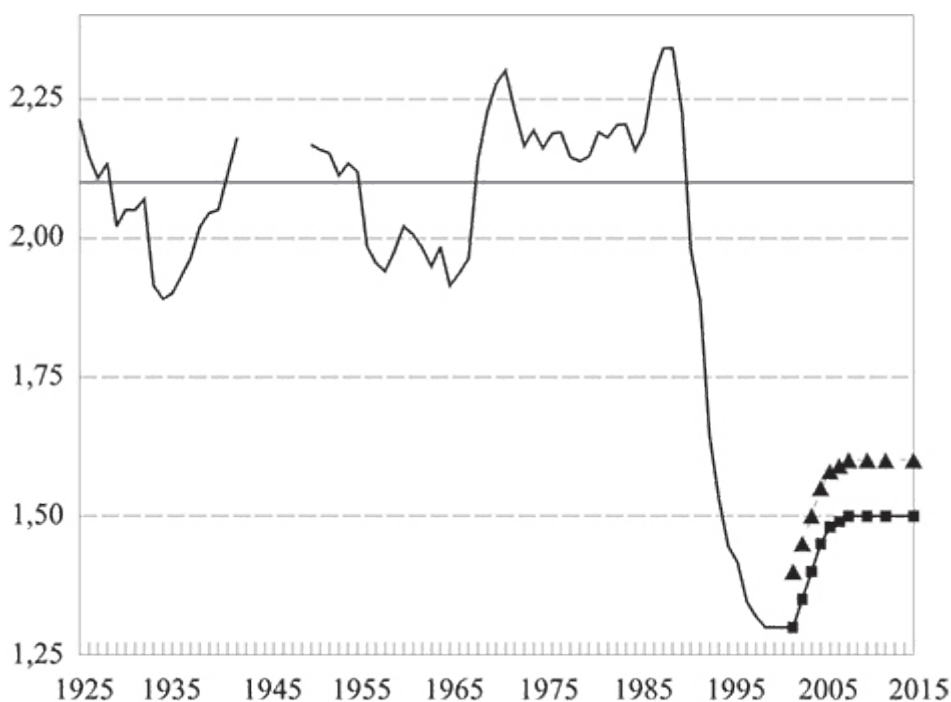
Mõistagi viib selline seis depopulatsiooni, mis ÜRO prognooside kohaselt on kogu Euroopa tulevik. Suurematele maadele pole rahvastiku arvu vähenemine mure iseeneses, pigem kaasnevad liigvananemine ja moonutatud vanuskoostis, mis muu kõrval seab kahtluse alla mitmed Euroopa Liidu arengustrateegiad. Eesti oludes väärrib meenutamist, et sisserändest pole lahendust oodata, see lükkab hädad nende tugevust kasvatades üksnes edasi. Muidugi ei saa rahvaarv kahaneda liialt pikalt, teatud põlvkond peab sündimuse taastetasemele tagasi viima, kui püsimisest ja jätkusuutlikkusest kõnelda.

Tegelikult tuleb eesmärgistada muidugi kohortsündimust. Harilikult toob perioodsündimuse mis tahes ülesvõnge hiljem kaasa samalaadse allavõnke ega saa seepärast olla lahendus, kuigi ühe-kahe valitsusperioodi vältel võib tõdeda positiivset suundumust.

Perioodsündimuse võnked on eriti aktuaalsed käesoleval ajal, sest kiire sündimuse vananemine Eestis hakkab lõppema, tuues kaasa olulise muutuse perioodsündimuses.

Nimelt algas Eestis kaks–kolm aastat tagasi perioodsündimuse tõus, mis on põhjustatud protsessi vahepeal ülikiire vananemise pidurdumisest. Kokku on 4–5 aasta jooksul oodata sündimuse kasvu ligikaudu 20 protsenti, s.t tasemele 1,50–1,60 summaarse kordaja järgi. Joonisel 4 on Eesti sündimusarengule lisatud lähituleviku prognoos, kus on arvestatud nimetatud ülesvõnget: kolmnurgad tähistavad arengut statistikaameti rahvaarvu, ruudud korrigeeritud rahvaarvu järgi. Muutuse toovad kaasa naispõlvkonnad, kes 1990. aastail loobusid sünnitamisest varasel noorusajal ning lükkasid nii esimese kui ka järgmiste laste ilmaletuleku (oluliselt) edasi. Sündimuse kasvu 21. sajandi esimese kümnendi keskpaiku on esile kutsunud osa – või maksimaalsel juhul kogu – plaanitud ja edasilükatud sündide asetleidmine.

Joonis 4. Summaarne sündimuskordaja. Eesti 1960–2015



Eesti teeb umbes 15 aastaga läbi arengu, mis Lääne- ja Põhja-Euroopa rahvastel võttis aega ligikaudu 30 aastat. Seejuures on tähelepanuväärne, et prognoos näitab sündimuse jõudmist tasemele 1,5, mida rahvastikuteadlased peavad nii-öelda maagiliseks piiriks. Kui sündimus (tegelik, mitte perioodsündimus) on langenud allapoole seda piiri, tuleb tõusu nimel teha juba mitu korda suuremaid jõupingutusi ja tulemuste tõenäosus jääb ikka kehvapoolseks.

Kuigi oluline, viib kirjeldatud sündimuse tõus vaid ligikaudu kolme neljandiku kaugusele taastetasemest. Teisisõnu, probleem ja ühiskonna ees seisev ülesanne jäävad sisuliselt endiseks. Eespool on nimetatud kolme põhimõtet – selles kontekstis eriti ühe või ka kümnest meetmest koosneva imerohu otsimist –, millele toetumine pole tulemust andnud ning seetõttu pole Eestiski põhjust rahvastiku- ja sündimuspoliitikat neile toetada. Tänapäeva

rahvastikuteaduse arusaamade kohaselt on ainult siis võimalik eesmärki saavutada, kui kõigi tähtsamate otsuste vastuvõtmisel Riigikogus, valitsuses ja omavalitsustes (eelis)arvestada rahvastikuarengut.

Taasiseseisvusajal on Eestis juurdunud iga tõsiseltvõetava ettepaneku ja projekti puhul finantsauditi koostamine. Sisuliselt tähendab rahvastikuarengu eelisarvestamine samasuguse auditi või ekspertiisi, nn rahvastikuauditi tegemist ning vastavast vaatenurgast otsuse tegemisel parima variandi eelistamist. Rahvastikuaudit on kutsutud hindama plaanitava otsuse kogu mõjukompleksi, eelkõige kaudmõjude toimet demograafilisele arengule, praegusel juhul sündimusele. Viidatud suunast nüüdisaja teadusmõtte arengus on võimalik lihtsalt – ning enamikku otsuspädevaid poliitikuid jaatavalt noogutama panevalt – kõnelda, kuid seda on keerukas ellu viia.

Esimene ja arvatavasti peamine põhjus on poliitilise iseloomuga. Rahvastikuauditi tulemuste arvestamine eeldab tõepoolest nimetatud valdkonna eelisarvestamist, milleks erakonnad peavad mitte sõnades, vaid tegudes valmis olema. 1990. aastate praktikat ja isegi retoorikat aluseks võttes – kui demograafiline olukord Eestis hüppeliselt halvenes – pole ülepea selge, millised erakonnad on tõepoolest nõus rahvastikuarengut eelisarvestama. Kahtedel viimastel Riigikogu valimistel tuli sinnakanti loosungiga välja enamik Eesti erakondi, kuid enam – vähem kõik oma tegude vastandina varasemal kümnendil ja ka viimase võimuperioodi vältel. Muidugi on hea mees seegi, kes lubab, kuid sündimust toetavast riigipoliitikast resp kõigi oluliste otsuste tegemisel rahvastikuarengu eelistamisest oleme praegu sama kaugel kui neli või viisteist aastat tagasi.

Teine põhjus on auditi teostus ja keskkond. Ühelt poolt on selle tegemiseks vaja oskusjõudu, aga tarviduse korral saab seda ellu viia ka välismaa asjatundjate abil, kui omamaist oskust ei soovita rakendada. Teisalt on tarvis andmestikku, mille abil kõnealuseid mõjutoimeid hinnatakse ja analüüsitakse. Selles vallas pole mujalt abi oodata. Olles rahvastiku- ja sündimuspoliitika kolmanda suuna teema, tuleb siinkohal siiski tõdeda, et auditi tegemiseks tarvilikku andmestikku Eesti riigiasutused – ei statistikaamet ega ministeeriumid – praegu ei kogu. Tegelikult ei võimalda riigiandmekorraldus või õigemini selle puudumine Eestis isegi niisugust ülesannet seada. Nõnda tuleks tunnistada tänapäeva sündimuspoliitika elluviimiseks tarviliku keskkonna ebaadekvaatsust ka juhul, kui erakonnad tõemeeli selle suuna valiksid.

3. Poliitika teabepõhisus

Kolmas suund hõlmab sihikindlat ja süsteemset rahvastikuarengu alase teabe kogumist ning (teadus)analüütilist seoste selgitamist, ennekõike poliitika rakendusvõimaluste vaatenurgast. Tegevussuunal on mitu tahku, mis annavad põhjendused eri arusaamadest ja vaatenurkadest ning on arvatavalt asjaolu taga, et just kõnealune suund on Euroopa koostöös valitud prioriteediks.

Alustuseks piisab harilikult üldnäitajaist, et teha järeltõlgitavat liiga madala sündimuse kui tänapäeva probleemi ning selle tõsiduse kohta. Asjaomase poliitika teostamiseks on vaja kahe suurusjärgu võrra detailsemat informatsiooni. Tarvidus on arusaadav, sest tegusa

poliitika elluviimiseks tuleb kasutada mitmesuguseid kaudselt toimivaid meetmeid, arvestada paljude otsuste kaudmõju jms, otseseid käske anda ju ei ole võimalik. Kaudsete meetmete tulemuslikul rakendamisel on keskmiste tasemenäitajate (üldnäitajate) kõrval vaja teada suurt hulka keskmisi diferentseerivaid indikaatoreid rahvastikutunnuste kaupa, rääkimata toimetehhanisme kirjeldavatest näitarvudest.

Tuleb tõdeda, et nii eespool käsitletud esimese kui ka teise suuna eeldus on asjakohane, piisavalt detailne ja teadusanalüüsi võimaldav andmestik. Sellest vaatepunktist tuleb kolmas suund tunnistada kahe eelmise lähtekohaks, ilma milleta pole Euroopa teed pidi võimalik ülesannet edukalt lahendada. Siit tuleb otsida ka põhjust, miks enamik Euroopa riike on sellesse suunda panustanud, tõhustades andmekogumisel nii loendus-, sündmus- kui ka küsitlusstatistilisi võtteid ning tugevdades kõigi kolme panust integreeritud andmetike analüüsil. Veel enam kannab nimetatud iseloomu Euroopa rahvastikualane koostöö. Muidugi, riigiandmekorralduses enam edasijõudnud rakendavad ka esimese ja teise suuna elemente.

Tänapäeval on aastakümneid väldanud ebaedukaid katsetusi teadvustades võitnud arusaam, et kaudsete meetmete tõhusat toimet on mõistlik selgitada mitte ühe-kahe rahva najal, vaid võimalikult laiapõhjalise võrdluskäsitluse abil. Muu hulgas pisendab, õieti küll kõrvaldab võrdlus nii-öelda juhuslikult ühes kohas ja ühel ajal kogemata toimiva meetme väljaselekteerimise ning sellele panuse tegemise. Sedalaadi asjaolusid tõdedes on Euroopas käivitatud mitmed ulatuslikud programmid ja koostöö. Tuntuim on Euroopa pere- ja sündimusprogramm, mis käesoleva teise ringi ajal kannab põlvkonnaprogrammi nime.

Euroopa pere- ja sündimusprogramm on maailmajao metodoloogiline, andmeloov ja teadusanalüütiline koostöö. Algatus pärineb Euroopa demograafiainstituutidelt, otsus on riikidevaheline ja koordineerija ÜRO Euroopa Majanduskomisjon. Metodoloogiliselt rajaneb programm sündmusloolisele lähenemisviisile, mis on sotsiaalteadustes haaranud juhtrolli ning mille eeliseid pole vaja enam selgitada. Siiski võib rõhutada, et sündmuslooline metodoloogia käsitleb aega ja sündmusi toimumise järjekorras ning ajastuses, mis võimaldab seisundikäsitlusest suurusjärgu võrra tõsisemat põhjusanalüüsi, sest põhjus toimib alati (teatud ajaperioodi võrra) enne, kui tulemus on kirjeldatav. Nõnda võimaldab sündmusloolisus rahvastiku- kui kumulatiivprotsesside käsitlemisel arvestada nende endi objektiivset toimetoloogikat.

Programm hõlmab ja hõlmab ka edaspidi andmeloovat etappi – nõudliku retrospektiivse küsitlusstatistika kogumise kõrval lülitatakse andmestikku loendus- ja rahvastikustatistiline sündmusteave, käesolevas ringis ka rahvastikupoliitiline informatsioon. Muu kõrval annab inimelu pikkusega mõõdetava perioodi hõlmamine aluse andmetaasteks, eriti nende riikide tarvis, kus ühes või teises valdkonnas on andmelüngad. Programm tundub Eestile vajalik ja sobilik, sest meil on rahvusvahelistele määratlustele toetuv riigistatistika poole sajandi vältel sisuliselt puudunud (rahvastiku valdkonnas pole seda siiani loodud). Igatahes on Euroopa pere- ja sündimusuuringu esimese ringi võrdlusandmestik üle pika aja võimaldanud käsitleda ja hinnata Eesti rahvastikuarengut nii Euroopa kui ka piirkondlikult Baltoskandia taustal.

Eestil on põhjust rahuloluks, et Riigikogu ja valitsuse otsusel ühineti 1990. aastate algul Euroopa pere- ja sündimusuuringuga, mille kaudu alustati rahvusvaheliste määratluste toomist loendus-, sündmus- ja küsitlusstatistikasse. Esimene ring on edukalt läbitud, kõige muu kõrval tähendab see Eesti võrreldava teabe olemasolu rahvusvahelises andmepangas ning seda kasutavad kümned, õigemini sajad teadlased veel aastaid. Teise ringi tööd ei paku Eesti ametnikele huvi ning andmekorralduse nõrkuse tõttu tuleb statistikaameti arvamust käsitleda riikliku seisukohana. Nõnda on Eesti välja kukkunud Euroopa esmatähtsast andmekorralduslikust koostöövõrgust.

Näite varal on antud pilt, mis võib juhtuda, kui riigiandmekorraldus on nõrk ning statistikaameti juhivad statistikakaugete erialade inimesed: oskust napib sel määral, et töö korraldamisel on statistikakriteeriumid asendunud mingite teistega. Viimane loendus – andmekvaliteedilt halvim senise kümne hulgas – on Eestis ainukese Euroopa riigina seni korrastamata, sündmusstatistikas on mõne võtmeprotsessi kohta andmekogumine lõpetatud (näiteks välis- ja siseränne, seetõttu on rahvaarv hinnatav ainult väga suure “kahvliga”) ning seni veel kogutava kvaliteet on päris palju halvenenud (hiljutise sündimus- ja suremusteabe kvaliteedianalüüsi tulemused), küsitlusstatistikast arusaamist kirjeldab eespool viidatud näide.

Kokkuvõtte asemel

Kurval kombel tuleb tunnistada, et Eesti rahvastiku- ja sündimuspoliitika esimene samm on välja vahetada statistikaameti juhtkond ja luua riigiandmekorraldus. Võib sõnastada ka teistmoodi: statistikaamet on vaja kujundada ühiskondlikult mõtlevaks ja statistiliselt pädevaks institutsiooniks. Alles selle administratiivse sammu järel saab edasi mõelda tarviliku andmestiku ülesehitamisele poliitikategevuse kolmanda suuna piires – eelkõige Euroopas toimivate koostööprogrammidesse lülitumise kaudu –, et hiljem jõuda ka sündimuspoliitika esimese ja teise suuna tööde-tegemiste juurde. Tugev külg iseenesest magedavõitu tegevuskava juures on esmasammu arusaadavus ja lihtsus.

Taasiseseisvunud Eesti olulisimaid probleeme seisneb asjaolus, et soovitakse panustada rahvastiku- ja sündimuspoliitika teise suuna lihtsakoelisse teostusse – võluvitsa otsimine ja proovimine –, mis pole aga (seni) kusagil tulemusteni viinud. Sama ülesandeni jõudmine kolmanda suuna kaudu – Euroopa nüüdisaja metodoloogia – on tõenäoliselt tundunud liiga pikaldasena, mis ei pruugi ühe valitsemisaja vältel tulemusi anda. Niiviisi jõuame samasse punkti, kuhu tõsisema riigikorralduse puhul sageli: järjepideva poliitika nõue on riigimehelik käitumine. Kui riigimehelikkust napib, pole põhjust loota ka rahvastikutaaste järjepidevuse kujunemisele ega sündimuse kasvule.

Kasutatud kirjandus

Anderson, B., Katus, K., Silver, B. D. (1994). Developments and Prospects for Population Statistics in Countries of the Former Soviet Union. – Population Index, Vol 60, No 1, pp 4–20.

Avramov, D., Cliquet, R. (2005). Integrated Policies on Gender Relations, Ageing and Migration in Europe. Brussels: CBGS Publications.

Calot, G., Sardon, J.-P. (1997). Etonnante fécondité suédoise. – *Futuribles*, no 217, pp 5–14.

CARMA (2004). *Care Services for Elderly: State of the Art and Perspectives*. Proceedings of the CARMA. Fano.

Coale, A., Watkins, S. (eds) (1986). *The Decline of Fertility in Europe*. Princeton: Princeton University Press.

COM (2005) 94 final. *Confronting Demographic Change: A New Solidarity between the Generations*. Brussels: European Commission.

Council of Europe (1999–2006). *Recent Demographic Developments in Europe 2000–2005*. Strasbourg: Council of Europe.

Demeny, P. (2003). Population Policy Dilemmas in Europe at the Dawn of the Twenty-First Century. – *Population and Development Review*, Vol 29, pp 1–28.

Dorbritz, J., Fux, B. (1997). Attitudes toward Family Policy in Europe: Results of a Comparative Survey in the Countries of the European Comparative Survey on Population Policy Acceptance. Munich: Harald Boldt Verlag.

Festy, P., Prioux, F. (2001). An Evaluation of the FFS Project. Paris: INED.

Hajnal, J. (1965). European Marriage Patterns in Perspective. – D. V. Glass, D. E. C. Eversley (eds). *Population in History*. Chicago: Aldine Publishing Company, pp 101–143.

Karro, H. (1999). *Reproductive Health and Pregnancy Outcome in Estonia*. Tartu: Tartu University Press.

Katus, K., Puur, A., Põldma, A. (2002). *Eesti põlvkondlik rahvastikuareng*. Tallinn: Eesti Kõrgkoolidevaheline Demouuringute Keskus.

Kelam, A. (1989). *Noor perekond: sotsioloogiline peegelpilt*. Tallinn: Eesti Raamat.

Lesthaeghe, R. J., van de Kaa, D. J. (1986). Twee demografische transitities? – D. J. van de Kaa, R. Lesthaeghe (eds). *Bevolking: groei en krimp*. Deventer: Van Loghum Slaterus, pp 9–25.

Pavlik, Z. (1999). The Concept of Demographic Development. – A. Kuijsten, H. de Gans, H. de Feijter (eds). *The Joy of Demography and Other Disciplines*. Amsterdam: Nethur, pp 335–348.

Põldma, A. (2000). *Rahvastikumõjune poliitika Eestis. Rahvastiku-uuringud, sari E, nr 1M*. Tallinn: Eesti Kõrgkoolidevaheline Demouuringute Keskus.

Sardon, J.-P., Calot, G. (1997). La reprise de la fécondité au milieu des années 1930, phénomène non perçu des observateurs du temps. Saint-Germain-en-Laye: Observatoire démographique européen.

Sobotka, T. (2004). Postponement of Childbearing and Low Fertility in Europe. Groningen: University of Groningen Press.

Märkused

¹Artikkel on valminud haridus- ja teadusministeeriumi sihtteema 0132703s05 raames.

²John Hajnali nimest tuletatud Euroopa abielukäitumisi eraldav linnulennuline Peterburi-Trieste joon, mis kujunes välja 18. sajandil.

³Kohort tähistab teatud sündmust ühel ja samal ajal läbielanud rahvastikku. Täpsustamata andmetel on tavapäraselt tegemist sünnikohordiga, s.t ühel ajal sündinud inimestega.

Avaliku võimu ja kodanikualgatuse partnerlus: koostööd mõjutavad tegurid

Krista Hinno (RiTo 15), Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse teadur

Tanel Vallimäe (RiTo 15), Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse teadur

Kui avalikul teenistusel pole väljakujunenud arusaama koostööst kodanikualgatusega, jääb kasutamata võimalus tugevdada kodanikuühiskonda ja demokraatlikke käitumisvorme.

Riigikogus 2002. aastal heaks kiidetud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK) määrab muude eesmärkide hulgas avaliku võimu ja kodanikualgatuse vastastikku täiendavad rollid ning koostegutsemise põhimõtted. Kontseptsioon "sõnastab kodanikeühenduste ja avaliku võimu partnerluse alused ja raamistiku kodanikuaktiivsuse elavdamiseks ja demokraatia tugevdamiseks Eestis" (Eesti kodanikuühiskonna... 2002).

2004. aasta augustis kinnitas Vabariigi Valitsus EKAK-is sõnastatud põhimõtete rakendamise tegevuskava aastaks 2004–2006, üheteistkümnest eesmärgist oli kesksemaid Eesti avaliku võimu ja kodanikualgatuse koostoitumise arendamine (Tegevuskava... 2004). Avaliku sektori ja kodanikualgatuse koostööd tähtsustab ka tegevuskava jätkav Vabariigi Valitsuse kodanikualgatuse toetamise strateegia aastaks 2007–2010 (Kodanikualgatuse toetamise... 2006).

Igasugune partnerlussuhe kujundab poolte arusaamu, töökultuuri, ootusi ja hoiakuid teineteise suhtes. Koostöö reeglid peavad olema mõlemale poolele üheselt arusaadavad. Teiste riikide kogemus näitab, et partnerlussuhte põhimõtete ebajärjekindla rakendamise korral tekivad avaliku võimu ja kolmanda sektori vahel pinged. Koostöökavu ja -strateegiaid peetakse sel juhul tühjaks poliitiliseks retoorikaks, mitte tegelikkuse kirjelduseks ega kujundajaks (Brown, Ryan 2003). Sellises olukorras sõltub kahe sektori koostööpraktika suurel määral juhuslikest asjaoludest, näiteks mõne ametniku subjektiivsest arusaamast kodanikualgatuse vajalikkusest.

Avaliku võimu ja kodanikualgatuse koostööstrateegia juurutamine nõuab tegeliku elu pidevat jälgimist, et näha, millises suunas arenevad osapoolte koostöötahe ja seda toetavad tegurid. See võimaldab hinnata, kui edukas on olnud kavandatu rakendumine, kas ja mil määral koostöö osapooled ise tajuvad positiivseid muutusi, mida strateegia juurutamine kaasa on toonud. Ühistegevuse parandamine ja tõhustamine eeldab järelikult seniste kogemuste läbivaatamist ning koostööpoolte eesmärkide ja tegutsemisviiside võrdlevat analüüsi. Eesti avaliku sektori ja kodanikeühenduste koostöövormide kohta süstemaatiline ülevaade puudub.

Mida on uuritud

Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse 2005–2006 korraldatud uuringust ilmnes, et EKAK-i rakendamise mõõtmiseks napib kõige

enam avaliku sektori töötajate hoiakuid ning tegevuspraktikat käsitlevaid andmeid (Lagerspetz, Rikmann, Peterson et al 2006). Avaliku sektori viimastel aastatel korraldatud uuringuist võib nimetada siseministeeriumi oma "Kodanikeühendused ja kodanike kaasamine kohalikes omavalitsustes" (Kodanikeühendused ja kodanike... 2004). Kodanikeühenduste ja avaliku võimu tegevust ning ootusi teise poole suhtes on aastail 2004–2005 uuritud Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS projektides (Lepa et al 2004; Illing, Lepa 2005). Avalike teenistujate hoiakuid kodanikualgatuse suhtes on ulatuslikult analüüsitud ka uurimuse "Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses" abil, mis kaardistas avalike teenistujate arusaamu oma ametirollidest ja avaliku teenistuse suhetest muu ühiskonnaga, sealhulgas kodanike ja kodanikeühendustega (Lagerspetz, Rikmann, Kivirähk, Sepp 2006).

Artiklis esitame kokkuvõtte uurimuse "Avaliku võimu ja kodanikualgatuse komplementaarsed suhted" peamistest tulemustest, mis rajaneb uurimuse "Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses" raames tehtud ankeetküsitluse andmete täiendaval analüüsil ja 2006. aasta sügisel tehtud neljal juhtumiuuringul (Rikmann, Hinno et al 2007). 2007. aasta kevadel valminud uurimuse "Avaliku võimu ja kodanikualgatuse komplementaarsed suhted" raporti autorite hulka kuulusid Erle Rikmann, Krista Hinno, Aigi Bremse, Kersti Kollom, Mari Sepp ja Tanel Vallimäe. Ankeetküsitlusele vastas 960 avaliku teenistuse töötajat. Juhtumiuuringud puudutasid kodanikeühenduste kaasamist alkoholipoliitika kujundamisse, koostöö kujunemist ühe valla ja selle kodanike vahel, kodanikeühenduste tugevdamiseks mõeldud välisressursside jagamise kavandamisprotsessi ehk Vabaühenduste Fondi juhtumit. Neljas juhtumiuuring keskendus Euroopa Sotsiaalfondi tööhõiveprogrammi meetme 1.3 "Võrdsed võimalused tööturul" taotlusvoorudele. Kõigi nimetatud juhtumite puhul tehti 2006. aasta sügisel intervjuu kahe–kolme avaliku võimu ja kahe–kolme kodanikeühenduse poole esindajaga.

Ankeetküsitlusele tuginedes anname ülevaate avaliku võimu ja kodanikeühenduste koostöö ulatusest riigivõimu eri tasandeil ning ametnike hinnanguist oma senistele ühistöö kogemustele. Ülevaadet täiendame juhtumiuuringuist selgunud olulisemate tõdemustega, eelkõige osapoolte arusaamadega koostööd takistavate ja soodustavate tegurite kohta, nii institutsionaalsel kui ka subjektiivsel tasandil.

Koostöö jaotus ja ulatus

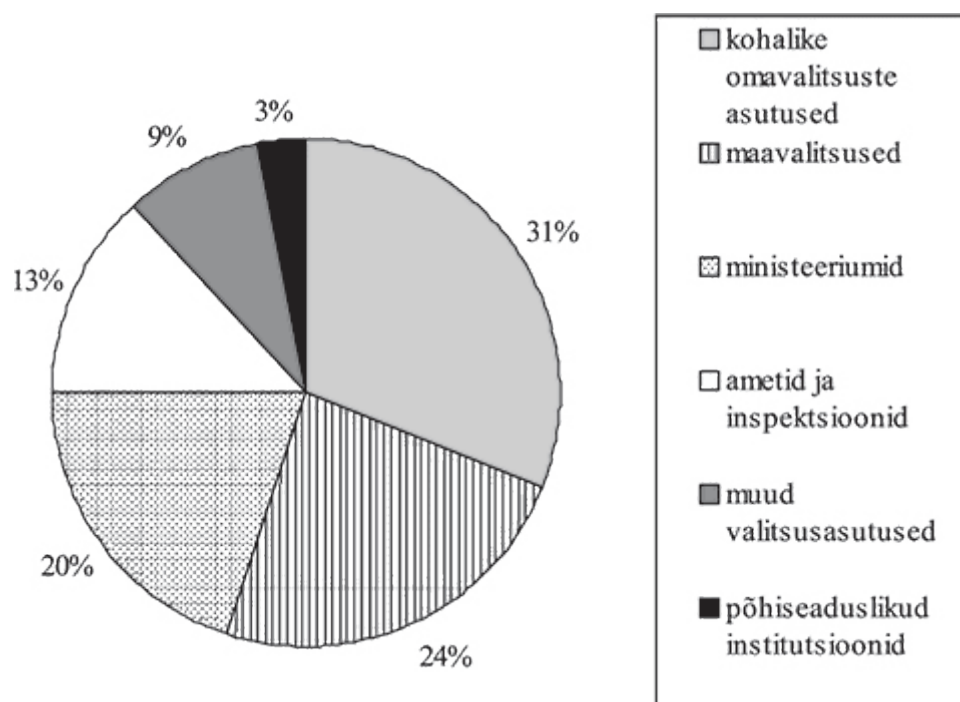
Uuringu tulemuste (Rikmann, Hinno et al 2007) põhjal võib väita, et ühistegevus kodanikeühenduste ja ametnike vahel Eesti avalikus teenistuses toimib, kuigi koostöökogemusi on esialgu vähem kui pooltel ametnikel (44%) ning pideva ühistegevusega on seotud ainult umbes kuuendik ehk täpsemalt 16% (vastusevalikud koostöökogemuse iseloomustamiseks olid: "pidev koostöö", "üksikud koostöökogemused" ja "pole koostöökogemust"). Aktiivse ja avatud hoiaku tõttu on see väike osa ametnikkonnast siiski toetuspind, millelt koostöö saab edasi areneda ja tõhustuda.

Lootustäratav on ka koostöö piirkondlik jaotus. Kuigi ressursid ja ühiskondlik elu on koondunud põhiliselt Tallinna, toimub avaliku võimu koostöö kodanikeühendustega suurel määral väljaspool pealinna, eelkõige kohalikes omavalitsustes ja maavalitsustes. Ainult 35% kodanikeühendustega pidevat koostööd tegevaist ametnikest töötab Tallinnas.

Kodanikeühenduste ja ametnike koostöö areng on seega üks tegur, mis võiks aidata tasakaalustavat regionaalpoliitikat kujundada. Ka juhtumiuuringute põhjal, täpsemalt valla tasandit puudutava näite puhul ilmneb, et näiteks kodanikeühenduste koolitusest välja arenenud avaliku võimu ja kodanikeühenduse koostöö kujuneb tõsiseltvõetavaks ja elujõuliseks teguriks valla elu edendamisel.

Koostöö ja selle algatamine on ootuspäraselt tugevalt seotud ametiasutuse liigi ning ametniku tööülesannete iseloomuga. Põhiosa ühistegevusest toimub kohalike omavalitsuste ning maavalitsuste kaudu (joonis 1). Teenistustasandite lõikes on koostöökogemused sagedasemad kõrgema teenistusastmega ametnike hulgas. Küsitlusele vastanud tippjuhtidest teeb kodanikeühendustega pidevat koostööd 40%. Põhiraskus langeb siiski vanemametnikele, kes moodustavad kodanikeühendustega pidevat koostööd tegevaist ametnikest 54%. Ametnike tööülesannetest on koostööga seotud põhiliselt poliitikate väljatöötamine, otsuste ettevalmistamine, avalikkusega suhtlemine ja nõustamine. Poliitikate väljatöötamine ja otsuste ettevalmistamine on valdkonnad, mille kaudu kodanikeühenduste seisukohad leiavad väljundi avaliku võimu praktikasse. Nende ülesannetega tegelevate ametnike hulgas on kodanikeühendustega pidevat koostööd tegijate osakaal küllaltki suur, ligikaudu kolmandik.

Joonis 1. Koostöö jaotumine asutuse liikide vahel



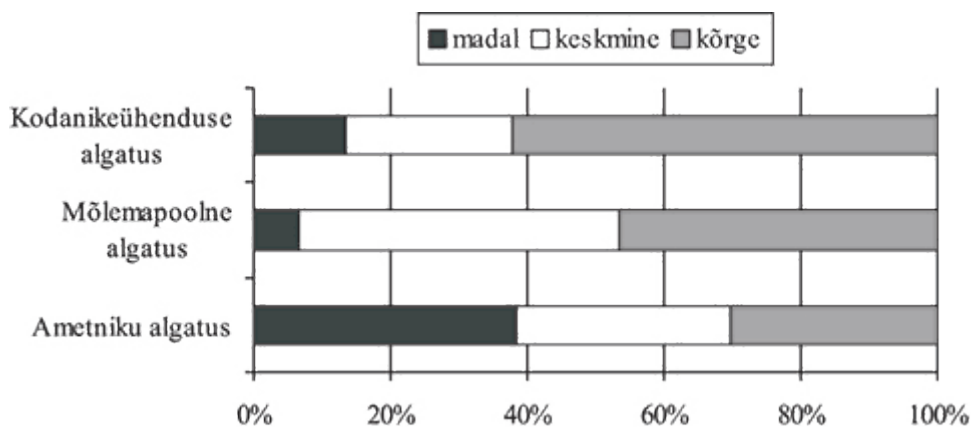
Ankeetküsitluse andmeist lähtudes on ühistegevuse algatamine ligi pooltel juhtudel mõlemapoolne. See on positiivne signaal ametnike koostöövalmiduse kohta, sest ühisalgatus eeldab ühishuvide teadvustamist ja vastastikust tunnustamist. Enam-vähem võrdselt esineb ametnike ja kodanikeühenduste ühepoolset algatust. Koostööd algatatakse eri liiki ametiasutustes erinevalt, iseäranis ministeeriume iseloomustab mõlemapoolsete algatuste suur osakaal (60%) ja kodanikeühenduste ühepoolsete algatuste vähesus (12%). Koostöö

algatamine on tugevasti seotud ametnike hinnanguga ühistöö sisukusele ja tulemuslikkusele ning mõjutab seda, kas koostöö kujuneb pidevaks või piirdub üksikute kogemustega.

Hinnangud senisele koostööle

Uuringu üks eesmärke oli selgitada, missugune koostöö on ametnike hinnangul osutunud kõige edukamaks. Ankeetküsitluses paluti ametnikel hinnata senise töö sisukust ja tulemuslikkust. Üldised hinnangud osutusid mõõdukalt positiivseks, ühistöö sisukust hinnati pisut kõrgemalt kui selle tulemuslikkust. Kõige tulemuslikumaks peetakse kodanikeühendustega ühiselt algatatud koostööd, millel on ühtaegu parimad võimalused kujuneda pidevaks suhteks. Kõige vähem sisukaks jääb ametnike ühepoolset algatatud koostöö (joonis 2).

Joonis 2. Ametnike hinnang ühistegevuse sisukusele seoses koostöö algatamisega



Koostöö ja hinnang sellele sõltuvad ka institutsioonilisest raamistikust. Esile kerkib eelkõige ametites ja inspeksioonides töötavate ametnike madal hinnang enda algatatud koostöö sisukusele. Üle 50% ametnike algatatud koostööst hinnatakse sisutuks. Oletatavasti on nende asutuste pädevusvaldkondades ametnike algatused tihtipeale tingitud formaalsetest nõuetest, millel puudub kandejõud kodanikeühenduse huvi näol. Seevastu ministeeriumides annab suur osa ametnikest oma ühepoolsete algatuste sisukusele kõrge hinnangu (54% ametnike algatustest). Kodanikeühenduste algatatud koostöö sisukust hindavad kõrgelt kohalikes omavalitsustes töötavad ametnikud, kellelt saab kõrge hinnangu üle 70% kodanikeühenduste algatatud koostööst. Kindlasti mõjutab väiksemas omavalitsuses ühistegevust asjaolu, et inimesed tunnevad kogukonna liikmeid paremini ja ka probleemid tunduvad enamasti ühised olevat. Koostöö tulemuslikkust hindavad teistest asutustest märksa kõrgemalt maavalitsustes töötavad ametnikud.

Üldiselt hindavad ametnikud kõige sisukamaks kodanikeühenduste algatatud koostööd (ministeeriumid on erandiks, hinnates sisukamaks ametnike algatuse). See on positiivne signaal, mis annab alust loota, et avalik võim muutub koostöösuhete jätkudes avatumaks kodanikeühenduste probleemipüstituste suhtes. Samal ajal näitasid küsitluse tulemused, et ainult kodanikeühendustelt lähtuvate algatuste võimalused kujuneda pikaks ja tulemusrikkaks koostööks on pigem kasinad.

Olulised koostöö takistajad võivad sealjuures olla juhtumiuuringutes ilmnunud ametiasutuste ning kodanikeühenduste erinevad tööstiilid. Avalik võim tugevama partnerina eeldab kodanikeühendustelt riigiorganitega samalaadset toimimist. Vähese koostöökogemusega ametnik ei võta tavaliselt enda kanda koordineerija ülesannet, ta pigem eeldab, et kodanikeühenduste esindajad n-ö töötavad ühes asutuses – nad on tegevusplaanid omavahel juba eelnevalt kooskõlastanud. Kolmas sektor üldjuhul nii ei toimi ning sel juhul on tõsine oht, et vähemalt kahe sektori koostöö pidurdub.

Töö kõrvalt põlve otsas

Tihti peale puuduvad kodanikeühendustel vajalikud ressursid operatiivseks tegutsemiseks avaliku võimu eeldatud ajakava raames. Näiteks nendib üks uuringu käigus intervjueeritud kodanikeühenduste esindaja: “/.../ kui sulle saadetakse 180-leheküljeline paber 7. jaanuaril ja öeldakse, et 9. jaanuaril on meil koosolek /.../, on selgelt vinti üle keeratud /.../ ma sugugi ei taha seda öelda nüüd halvustavas kontekstis, aga on inimesi, kes ajavad lihtsalt oma südameasja kuskilt töö kõrvalt, põlve otsas ja me ei saagi eeldada, et nende võimekused on ühesugused.”

Analoogiliselt teoreetilisest kirjandusest pärit tõdemusega (Lagerspetz 2000) toonitavad mitmed kodanikeühenduste esindajad sellele lisaks, et avaliku võimu dikteeritud käitumise järgimisel läheb kaotsi kodanikeühenduste eripära, millel põhineb nende uuenduslik potentsiaal. Ametnikud tõlgendavad töökultuuri erinevust tihti koostööpartneri passiivsuse või asjatundmatusena. Kodanikeühenduste esindajad aga tajuvad, et teisel poolel puudub koostöösoov või vastastikune usaldus.

Mõlema osapoole esindajad toonitavad sageli vajadust adekvaatse ja kiire infoliikumise järele. Intervjueeritud ametnikud rõhutasid mitmel korral, et koostöö õnnestumise tähtis eeldus on info liikumine ja tagasiside, nii positiivse kui ka negatiivse info puhul. Nii väidab ühe ministeeriumi ametnik: “Ma tahaksin võib-olla seda rõhutada, et mind väga huvitab tagasiside /.../. Tagasiside majast väljastpoolt /.../, ükskõik, kas selleks on vabaühendused, on selleks mingi katus, on selleks ministeerium, ükskõik kes, peasi, et see tagasiside tuleks, olgu ta positiivne või negatiivne.”

Koostööd takistava tegurina ilmneb juhtumiuuringute põhjal asjaolu, et ametnikule pole selge, kuidas ta peab koostööd tegema. Muu hulgas on selle põhjus olnud suur ametkondlik kaadrivoolavus ja vähemalt ühe uuringus analüüsitud juhtumi puhul ministeeriumide tööjaotuse ähmasus. Kui seetõttu puudub kodanikeühenduste esindajail ühene arusaam, kelle käest ja millal ta sündmuse, projekti, rahastamise vms kohta infot saada peaks, on see oluline pingete tekkimise allikas. Koostöömehhanismides selguse vajadust kinnitab ka üks intervjueeritud avaliku võimu esindaja: “/.../ ei saa /.../ peale suruda, et teie peate nüüd võtma ja rakendama seda /.../ oleks see kuskil niimoodi kokku lepitud /.../, et kellega teha koostööd ja kuidas me selle otsuse teeme ja kas me võtame eraldi mingid inimesed, kes teevad selle otsuse või otsustab siin ainult meie asutus või me teemegi /.../ komisjoni /.../, kus saab mingeid ettepanekuid, kus saab kaasa rääkida, keda siis kaasatakse /.../. Muidu on tüüpiline jutt, et me kaasame kõiki, me kuulame kõik ära, me arvestame kõigiga, aga tegelikult, et kuidas see otsus tehakse, see ei ole läbi paista.”

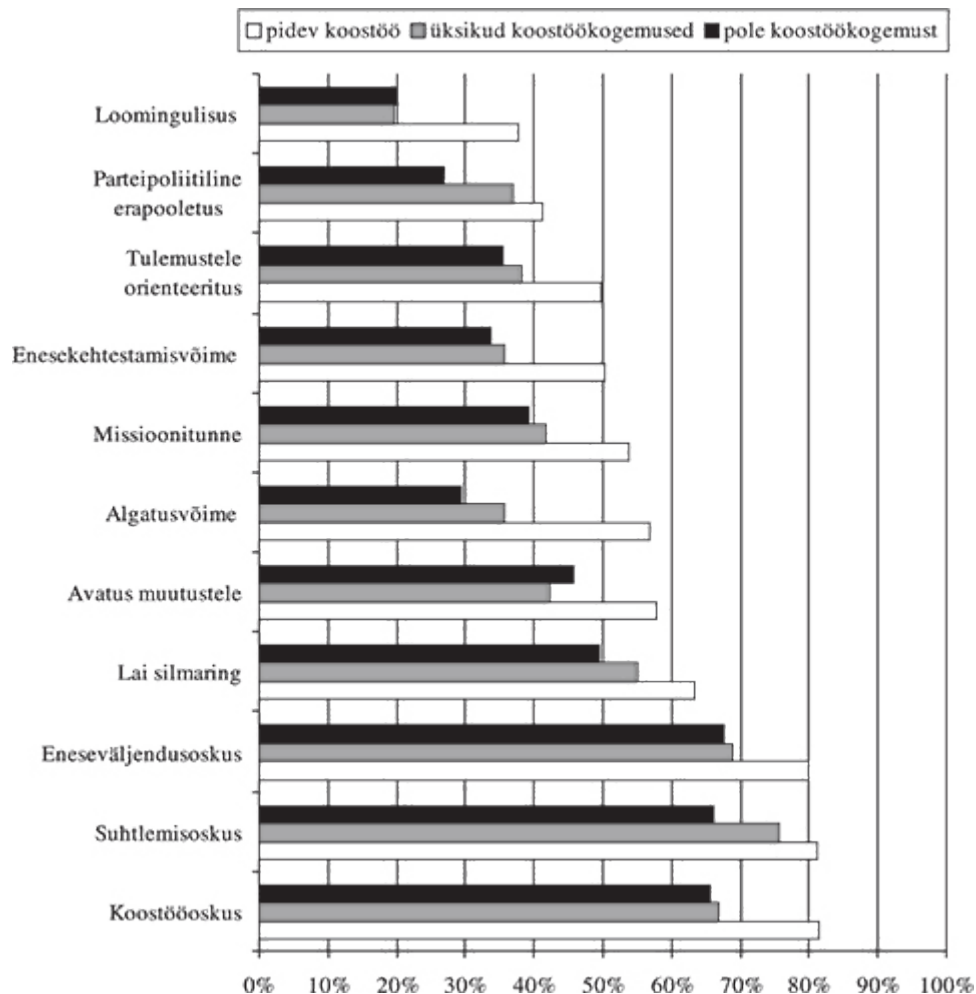
Palju sõltub ametnike avatusest

Uurisime ka seda, mil määral sõltub koostöö osapoolte isikuomadustest. Tähtsaks teguriks osutus ametniku vanus. Ühisalgatused iseloomustavad eelkõige ametnike keskmisi vanuserühmi, on kõige sagedasemad vanuserühmas 36–42 aastat (65%). Kõige nooremate (kuni 28) ja kõige vanemate (56–70) ametnike seas esineb ühisalgatust märksa harvem (umbes 36%). Vastaja vanus mõjutas ka hinnanguid koostööle. Sealjuures hindas ühise tegevuse sisukust ja tulemuslikkust kõigist teistest vanuserühmadest palju madalamalt ametnike vanim rühm (56–70-aastased).

Võimalik, et seda tingib vanema põlvkonna ametnike pikaajaline harjumus ametnikkonna ülemusliku ning reglementeeriva rolliga kodanike suhtes, mis iseloomustas Nõukogude riigiaparaati, ning sellega seotud normatiivsem suhtumine koostöösse. Samal ajal ei saa välistada täpsuse ja põhjalikkuse suuremat väärtustamist vanema põlvkonna ametnike omaaegses sotsialiseerumises ning sellest tulenevaid kõrgendatud ootusi koostööpartneri suhtes.

Küsitluse kõnekamaid tulemusi on see, et need ametnikud, kellel on kujunenud välja pidev ja tihe koostöö kodanikeühendustega ning kes hindavad seda edukaks, erinevad teistest ametnikest aktiivsema ja avatuma hoiaku poolest. Eelkõige puudutab see suhtumist oma töösse ning avalikku teenistusse üldiselt. Kodanikeühendustega pidevat koostööd tegevad ametnikud peavad oma töös tähtsaks kommunikatiivseid, ühistegevuses kasulikke oskusi: eneseväljendus- ja koostööoskust, enesekehtestamis- ja algatusvõimet jne (joonis 3).

Joonis 3. Ametnike hinnang omaduse vajalikkusele oma töös (vastajate osakaal, kes peavad antud omadust oma töös väga vajalikuks)



Motiveerivate teguritena peetakse oma töös oluliseks levitada väärtusi, esindada inimeste huve ja mõjutada otsuseid. Samal ajal jäävad isikliku positsiooni ja töösuhte formaalse poolega seotud küsimused, nagu head teenimisvõimalused, töö reglementeeritus, tööandja vastutulelikkus ning töökoha kindlus, teiste ametnikega võrreldes tagaplaanile. Seega on kodanikeühendustega tihedat koostööd tegevad ametnikud teistest rohkem huvitatud oma töö sisust. Ülejäänud ametnikerühmadega võrreldes peetakse tähtsateks väärtusteks ka missioonitunnet ja pühendumust ning avaliku teenistuse avatust ja läbipaistvust. Positiivse koostöökogemusega ametnikud hindavad kõrgemalt ka avaliku teenistuse professionaalsust ja eetilistust, samuti kaastöötajate eetilistust. Niisiis iseloomustab neid positiivsem suhtumine avalikku teenistusse üldiselt.

Nagu küsitlused näitavad, on koostöö algatamine suurel määral seotud institutsioonilise raamistikuga. Küll aga mõjutavad ametniku kogemused ja hoiakud juba käivitunud koostööd ning tingivad, kas see suhe kujuneb pidevaks ja tulemusrikkaks või jääb üksikute tulutute katsetuste tasemele. Juhtumiuuringuist selgub samuti, et koostöö edukus sõltub otsustavalt ametniku huvist ja hoiakust. Mitmes intervjuus mainivad kodanikeühenduste esindajad mitut edutut koostöökatset, mille käigus pööratakse mitu korda ametnike ükskõiksusele, kuni

lõpuks jõutakse inimeseni, kes on ühistegevuseks avatud. Ametniku isikul kui subjektiivsel teguril on seega koostöö õnnestumisel tähtis osa.

Vaja on ka koolitada

Niisiis põimuvad koostöö õnnestumisel subjektiivsed ja institutsioonilised tegurid. Avaliku võimu poolt pärsivad koostööd hoiakud, mille puhul ametnik orienteerub rohkem töösuhte formaalsele poolele ning väärtustab madalamalt võimalusi töö kaudu tegelikkust aktiivselt kujundada. Kuid on ka positiivseid näiteid, kus avaliku võimu esindaja jõuab koostöö takerdumisel järeltulejale, et koostööst loobumise asemel tuleks panustada pigem teise poole koolitamisega. Nii leiab intervjuueeritud ametnik, et "... ainult info edastamisest ei aita, vaja on ka koolitada. Ja siin tulevad need küsimused, kes koolitab ja kes maksab. Ilmselt meie õnn oli see, et meil oli vahendeid ja meil oli ka kohustusi. /.../ me ise saime aru, et meil endil on kergem. Mida rohkem me neid koolitame, seda parem on ju meil ja on ka neil".

Üldine ootus avaliku võimu ja kodanikualgatuse koostöö tulevikuväljavaadetele on pigem positiivne, eriti varasemate aastatega võrreldes, kui ametnikud pidasid kodanikuühiskonna arendamist sageli pigem "mänguks" või poliitiliseks tühisõnutsemiseks (Lagerspetz, Trummal et al 2003; Rikmann, Enno et al 2007). Abstraktne visioon muutub igapäevapraktikaks. Hästi võtab selle kokku lõik intervjuust ühe kodanikeühenduste esindajaga: "... kuskil seal 1990-ndate lõpu poole oli kogu see vabaühenduste maailm suhteliselt naljanumber, nüüd kui sa vaatad seda retoorikat /.../, mis on jõudnud nii tippriigiametnike kui ka tipp-poliitikute suhu, kes /.../ teatavas mõttes legitimeerivad seda ühelt poolt, teiselt poolt, kui sa vaatad, millise turundusega /.../ tegelevad või kui paljudel ettevõtetel on osa tema kommunikatsioonist ja teataval määral ka turundusest seotud sotsiaalse vastutusega, siis on tehtud suurusjärguline hüpe ülespoole. Ma arvan, et liigutakse täiesti õiges suunas /.../."

Kokkuvõttes on ankeetküsitlusest selgunud ametnike hinnangud ja hoiakud ning ka juhtumiuuringute intervjuudest välja koorunud seisukohad avaliku sektori ja kodanikuühiskonna suhetele pikema aja jooksul lootustandvad. Koostöö õnnestumist või luhtumist mõjutavad nii institutsioonilised tegurid kui ka osapoolte subjektiivsed hoiakud, mille mõjust saime pildi ametnike kohta. Kodanikeühenduste esindajate puhul saime koostööd mõjutavaid tegureid välja tuua ainult juhtumiuuringute põhjal.

Koostöökogemus muudab mõtteviisi

Uuringu huvitavaimad tulemused on kodanikeühendustega viljakat koostööd tegevate ametnike tavapärasest koostööaltim ja aktiivsem hoiak oma töö suhtes. Kui ilmneb seos teatud hoiakute ja praktikate (koostöö) vahel, kerkib küsimus põhjuse ja tagajärje vahekorra kohta. Kas positiivne koostöökogemus kodanikeühendustega kujundab ametnike väärtusi ja hoiakuid või on koostöö käivitumise võimalus seotud pigem teatud väärtuste ja hoiakute eelneva olemasoluga? Kindlasti pole siin tegemist ühesuunaliste seostega. Juhtumiuuringute intervjuud annavad alust väita, et otsene kokkupuude ja koostöökogemus kodanikeühendustega muudab ametnike mõtlemisviisi. Tegu on õppimisprotsessiga, mille käigus koostöö arendab koostööd. Edasistes uurimustes võiks ühe alasuunana keskenduda

ka kodanikeühenduste töös osalevate inimeste subjektiivsete omaduste ja ühistegevuse edukuse seose analüüsimisele avaliku võimuga.

Institutsioonilistest teguritest takistab stabiilse koostööpraktika väljakujunemist avaliku teenistuse piiratud haldussuutlikkus, mis väljendub eelkõige kompetentside ja rollijaotuse selgusetuses ametiasutuste sees ja vahel, teabekanalite puudulikkuses ning koostööpartnerite sagedases vaheldumises avaliku teenistuse poolel. Samuti hindavad ametnikud madalalt avaliku võimu ühepoolseid algatusi, mis lähtuvad formaalsetest nõuetest, mitte sisulisest vajadusest. Pärssivaks osutuvad koostööpartnerite erinevad töömeetodid ja võimalused, eelkõige kodanikeühenduste suutmatuse pidada sammu avaliku teenistuse kehtestatud reeglistikuga.

Tulemusrikas koostöö eeldab erinevuste ületamist, mis praktikas tähendab mõlema avatust uutele tegutsemis- ja mõtteviisidele. Koostöö arengut soodustaks osapoolte rollijaotuse ja pädevuse selgem piiritlemine ning tõhusate teabekanalite ja töömeetodite väljatöötamine, mis sobiksid nii ametnike kui ka kodanikeühenduste tööstiiliga. Kaasamispraktikad peaks avalik võim piisavalt institutsionaliseerima, et nende elujõud ei sõltuks ametnike vahetumisest.

Kui eesmärk on tõhustada koostööd, tuleks mitmeid küsimusi täiendavalt uurida. Näiteks esineb ametnike koostöös kodanikeühendustega märgatavaid piirkondlikke erinevusi, mille üksikasjalik uurimine ning põhjalik seostamine maakondade sotsiaal-majandusliku, kultuurilise ja poliitilise eripäraga võib osutada viljakaks nii ühistegevust takistavate kui ka soodustavate tegurite väljaselgitamisel. Samuti näitas ametnike küsitlus, et koostöö eri asutuseliikides on erinev, mis samuti vajaks täpsemat uurimist.

Ulatuslik statistiline uurimus haarab probleemistikku laialt, kuid pinnapealselt. Seetõttu tuleks avaliku teenistuse ja kodanikeühenduste koostöö teadlikuks tõhustamiseks korraldada tulevikus detailsemaid uuringuid, mis keskenduksid ilmnenu seoste süvaanalüüsile.

Kasutatud kirjandus

Brown, K., Ryan, N. (2003). Redefining Government – Community Relations through Service Agreements: A Case Study of Australia. – The Journal of Contemporary Issues in Business and Government, Vol 9, No 1, pp 1–16.

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon. – Riigi Teataja I 2002, 103, 606.

Illing, E., Lepa, R. (2005). Kaasamisvormid – ülevaade ja kasutusvõimalused. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. – http://www.praxis.ee/data/praxis_kaasamisvormid_www.pdf

Kaasamise hea tava. – http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Kaasamise_hea_tava_II.doc

Kodanikeühendused ja kodanike kaasamine Eesti kohalikes omavalitsustes (2004). Tallinn: Siseministeerium. –
http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/_Kodanike_hendused_ja_kodanike_kaasamine_Eesti_kohalikes_omavalitsustes.dochttp://www.siseministeerium.ee/failid/KATA_2007_2010.pdf

Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007–2010 (2006). Tallinn: Siseministeerium. –

Lagerspetz, M. (2000). Kodanikeühiskonna rollid tänases Eestis. – Riigikogu Toimetised 2, lk 230–236.

Lagerspetz, M., Rikmann, E., Kivirähk, J., Sepp, M. (2006). Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses. Uurimuse aruanne. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituut. –
http://www.riigikantselei.ee/failid/avaliku_teenistuse_uuring_2006.pdf

Lagerspetz, M., Rikmann, E., Peterson, A.–L., Sepp, M., Vallimäe, T. (2006). Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendumise indikaatorid. Uurimuse aruanne. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituut. –
http://www.siseministeerium.ee/public/EKAKi_indikaatorid_aruanne_06.pdf

Lagerspetz, M., Trummal, A., Ruutsoo, R., Rikmann, E., Liiv, D. (2003). Tuntud ja tundmatu kodanikeühiskond. Tallinn: Kunst.

Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. (2004). Kaasamine otsustetegemise protsessi. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. –
http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=4976/Kaasamine_otsustetegemise_protsessi%5B1%5D.pdf

Rikmann, E., Enno, K., Lagerspetz, M., Proos, I., Ruutsoo, R. (2007). Algatus, osalus ja organisatsioonid: uurimusi Eesti kodanikuühiskonnast. Tallinn: Avatud Eesti Fond.

Rikmann, E., Hinno, K., Bremse, A., Kollom, K., Sepp, M., Vallimäe, T. (2007). Avaliku võimu ja kodanikualgatuse komplementaarsed suhted. Uurimuse aruanne. Tallinn: Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituut. –http://www.siseministeerium.ee/public/Uurimuse_aruanne.rtf

Tegevuskava Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni rakendamiseks aastatel 2004–2006 (2004). Tallinn: Siseministeerium. –
http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/Lisa_1_tegevuskavaVV2.doc

Kodanikuühiskond ja jätkusuutlik Eesti

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

Poliitikuil on aeg arvestada, et tänapäeval saavad arengueelise riigid ja ühiskonnad, kes suudavad valupunktidele reageerimiselt liikuda strateegilise kavandamise mudeli suunas.

Akronüüm EKAK (Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon) on viimase viie aastaga muutunud Eestis üldkasutatavaks ja kodanikuühiskonna aktivistide seas isegi rahvusvaheliselt tuntuks. 12. detsembril 2002 Riigikogus heaks kiidetud EKAK on dokument, mis määratleb avaliku võimu ja kodanikualgatuse vastastikku täiendavad rollid ning koostöömise põhimõtted avaliku poliitika kujundamisel ja teostamisel ning Eesti kodanikuühiskonna ülesehitamisel.

14. septembril 2005 kiitis Riigikogu üksmeelselt heaks 25-aastase perspektiiviga kavandatud arengustrateegia "Säästev Eesti 21" (SE21). Siinkirjutaja eelistanuks küll sõnale säästev sõna jätkusuutlik, mille semantiline väli on laiem. Tähelepanuväärne on see, et strateegia arutelu Riigikogu komisjonides ja ka täiskogus oli põgus ega pälvinud mingit avalikku tähelepanu (Lauristin 2006). Põhjust tuleb ilmselt otsida sellest, et Riigikogu kiitis küll SE21 üksmeelselt heaks, kuid poliitikud pole strateegiat siiani omaks võtnud.

Kodanikuühiskonna usku inimesena ja X Riigikogu EKAK-i toetusrühma liikmena tahan siinkohal jagada oma mõtteid:

- milline peaks olema Riigikogu roll Eesti arengu kavandamisel;
- mida ühist ja erinevat on EKAK-il ja SE21-il;
- kuidas on EKAK ja SE21 rakendunud ning kuidas peaksid rakenduma;
- mida tuleb Eesti poliitikutel teha või tegemata jätta, et EKAK-i ja SE21 eesmärgid realiseeruksid.

Kodanikuühiskond – mis ja milleks?

Oleme harjunud määratlema kodanikuühiskonda kui kõiki inimesi nende huvid ja võimete kohaselt kaasavat osalusühiskonda. See hõlmab inimeste omaalgatuslikku koostööd oma huvid järgimisel, osalemist avalike asjade arutamisel ja otsustamisel ning seda koostööd võimaldavaid ühendusi, võrgustikke ja institutsioone. Üldlevinud kolmeosalise mudeli kohaselt tähendab kodanikuühiskond suutlikku avalikku sektorit, tugevat ärisektorit ja aktiivset kolmandat sektorit. Kujundlikult võiks sellist kodanikuühiskonda käsitada kui kolme jalaga taburetti, mille kõik jalad on ühepikkused ja ühtviisi tugevad, tagamaks süsteemi stabiilsust.

Selles mudelis kaitseb avalik sektor üldisi ja rahvuslikke hüvesid, kujundab asjakohaseid poliitikaid ning tegeleb seadusandluse ja muu sellisega üleriigilisel ja kohalikul tasandil. Ärisektor omakorda tegeleb kasumi tootmisega ettevõtluse kaudu. Kolmas (mittetulunduslik, EKAK-is kodanikualgatuslik) sektor on kodanikualgatuse ja vabatahtlikkuse põhimõttel kasumit mittetaotlevate ühenduste ja huvirühmadena toimiv kodanikuühiskonna keskne osa.

Kolmanda sektori võib omakorda jagada kaheks: professionaalseks mittetulundussfääriks, kus inimesed palgatööd tehes esindavad peamiselt avalikku huvi, pakuvad eestkostet ja teenuseid; ning puhtalt vabatahtlikuks tegevuseks, kus teiste sektorite esindajad oma kodanikualgatust vabatahtlikkuse alusel ellu viivad.

Eesti arenguga seoses on siiani räägitud eelkõige teadmiste- ja innovatsioonipõhisest arengumudelist kui ainuvõimalusest. See mudel johtub majandusliku arengu loogikast, kus strateegiline valik tehakse investeringupõhise ja innovatsioonipõhise arengumudeli vahel (Kattel jt 2005). Veelgi üldisema konteksti loob jätkusuutliku arengu kontseptsioon, mis kvantitatiivselt tähendab, et ühiskonna kogurikkus (möödetuna erinevate kapitalide kogusummana) ajas ei kahane (Nömmann jt 2002, 80).

Jätkusuutlik Eesti – mis ja milleks?

Kirjeldades iga eesmärgi sisu, komponente ja mõõdikuid, eesmärgi saavutamise seotud ohte ja saavutamise põhimehhanisme ning soovitatavat seisundit aastaks 2030, analüüsitakse Eesti pikaajalises arengustrateegias SE21 ühiskonna jätkusuutliku arengu eeldusi üleilmsete arengute kontekstis ja püstitatakse neli esmapilgul üsna vastuolulist eesmärki:

- Eesti kultuuriruumi elujõulisus;
- heaolu kasv;
- sidus ühiskond;
- ökoloogiline tasakaal.

Üks SE21 paradokse on, et Eesti on jätkusuutlik, kui ühiskonnas toimub selgelt tajutav, mõõdetav ja kooskõlaline liikumine kõigi nelja eesmärgi suunas. Seega on jätkusuutlik see Eesti, kus on kindlustatud eesti kultuuri püsimine, inimeste heaolu kasv, ühiskonna terviklikkus ja tasakaal loodusega. Kõik väljapakutud eesmärgid on tähtsad ja ühtegi neist ei saa teisega asendada. Kui seame eesmärgiks Eesti jõudmise viie rikkama Euroopa riigi sekka, ei saa jätta analüüsimata, millised tagajärjed toob see kaasa keskkonnaseisundile, eesti keelele ja kultuurile ning ühiskonna sidususele.

Strateegias analüüsitakse ka Eesti arenguvalikuid kolme võimaliku arengustsenaariumi terminites:

- jätkustrateegia;
- konservatiivne arengutee;
- sotsiaalne partnerlus.

Huvitaval kombel vastavad need kolm arengustsenaariumi täpselt poliitiliste ideoloogiate klassikalise kolmnurga kolmele tipule: liberaalne, konservatiivne ja sotsiaaldemokraatlik.

Analüüsi tulemusena pakutakse SE21-s välja sünteesstsenaarium – teadmusühiskond. See stsenaarium kujutab endast püüdu ühendada kolme n-ö puhta stsenaariumi tugevaid külgi. Teadmusühiskonna stsenaariumi kandev idee on lähendada Eestit arenenud riikides kujunemisjärgus oleva teadmusühiskonna (*knowledge based society*) põhimõtetele.

Teadmusühiskond on arengumudel, mis põhineb ühiskonna ja riigi teadmuspõhisel kohanemisel muutustega nii sise- kui ka väliskeskkonnas, luues selleks vajalikud struktuurid ning kultiveerides refleksiivsust ja kompetentsust kui ühiskonna keskset kvaliteeti.

Ohtudest ja probleemidest hoolimata on jõuline liikumine teadmusühiskonna suunas praktiliselt ainus Eesti jätkusuutlikkust tagav arengutee. Väikeriigile, kellel pole ressursse ennast jõu abil realiseerida, on kohanemise ja enesejuhtimise tarkus tegelikult ainus viis arenguks ja eduks (Lauristin 2006).

Eesti eeldused ja võimalused

Arengustrateegia SE21 viimases peatükis on välja pakutud tegevussuunad, mis toetavad Eesti liikumist teadmusühiskonna poole. Need on jaotatud kahte rühma:

- teadmuspõhiseks riigivalitsemiseks ja ühiskonnajuhtimise korralduseks institutsionaalset alust loovad tegevused;
- Eesti võimekust teadmusühiskonnana tegutseda suurendavad tegevused.

Eestil on eeldusi sihiteadlikult kombineerida ühiskonnas juba olevaid algeid ja huve teadmusühiskonna mudeli elementidega. Teadmusühiskonna stsenaariumi rakendumine eeldab reforme eelkõige haridussüsteemis (selle sõna laias tähenduses) ning riigivalitsemise kultuuris ja praktikas, samuti riigi ja kodanikuühiskonna püsivat partnerlust. Seetõttu on stsenaariumi terviklik mõjulepääs ühiskonnas tõenäoliselt pikaajaline protsess. Ometi saab ja tuleb juba praegu alustada sammudega, mis Eestit teadmusühiskonna mudelile lähendavad.

Strateegiatega ja arengukavade edukus sõltub rakendusmehhanismide valikust. Siin tuleb selgelt eristada süsteemi sisendi ja väljundi poolt. Sisendi all mõistame seda, kuidas strateegia eesmärgid asjaosalistele kommenteeritakse ja eesmärkidest lähtuvalt tegevuskavad koostatakse ning nende rahastamine tagatakse. Väljund tähendab aga (regulaarset) info saamist süsteemi seisundi muutumise kohta. Selles tähenduses on EKAK-i ja SE21 praegused rakendusmehhanismid erinevad.

EKAK näeb ette, et Vabariigi Valitsus ja kodanikuühenduste esindajad moodustavad ühiskomisjoni, et käivitada EKAK-i rakendamise tegevuskavade ettevalmistamise, elluviimise ja täitmise hindamise süsteem. Ühiskomisjon moodustatigi Vabariigi Valitsuse korraldusega 2003. aasta 9. oktoobril. Komisjon töötas välja EKAK-i rakendamise esimese tegevuskava aastaks 2004–2006, mis kiideti valitsuses heaks 12. augustil 2004. Tegevuskava näeb ette Vabariigi Valitsuse kodanikualgatuse toetamise strateegia ettevalmistamise ja elluviimise (Õunapuu 2005). Välja on töötatud ka tegevuskava aastaks 2007–2009.

Järelevalve (tagasiside) roll EKAK-i täitmise üle on pandud Riigikogule, kes peab igal teisel aastal korraldama EKAK-i elluviimise ja kodanikuühiskonna arengu arutamiseks olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu. Esimene selline mõttevahetus toimus Riigikogus 15. jaanuaril 2005.

Oht jääda riulile

EKAK-i puhul käivitunud mehhanismi toimima hakkamise põhjustasid eelkõige kodanikuühendused ise. Kas ei tule eelkõige siit otsida põhjust, miks USA Rahvusvahelise Arengu Agentuuri (U.S. Agency of International Development, USAID) korraldatud Kesk- ja Ida-Euroopa ning Euraasia kodanikuühenduste jätkusuutlikkuse uuringus asetus Eesti 2006. aastal 29 riigi hulgas esikohale? Uuring põhineb kvalitatiivsetel eksperthinnangutel, kusjuures moodustatava koondindeksi aluseks on seitse mõõdet – seadusandlik keskkond, organisatsioonisisene võimekus, finantssuutlikkus, poliitika mõjutamine, teenuste pakkumine, infrastruktuur ja avalik imago.

Eesti kodanikuühendused on kõige enam rahul oma seadusandluse, infrastruktuuri ja poliitikate mõjutamisega. Samal ajal on neil ühenduste osutatavate teenuste, organisatsioonisisese võimekuse ja majandusliku elujõulisuse osas veel palju arenguvõimalusi. SE21 puhul on olukord strateegia rakendamist puudutavalt kardinaalselt erinev. SE21-s ei ole määratletud täpseid ülesandeid ega fikseeritud nende elluviimise ajakava ja maksumust. Selles mõttes on SE21 pigem metastrateegia, mis seab raamistiku eri taseme ja ajahorisondiga arengukavade, näiteks eelarvestrateegia ja keskpikkade valdkondlike arengukavade loomiseks.

Paradoksaalselt ei too Eesti jätkusuutliku arengu strateegia heakskiitmine Riigikogus kellelegi mingeid kohustusi sellega edasi tegelda. Siin peitub tõsine oht, et SE21 võibki jääda üheks järjekordseks strateegiaks, mis asetatakse riulile ja millel pole määratud kunagi teostuda. Eesti arengut aga jäävad jätkuvalt suunama eelkõige lühiajalised poliitilised kokkulepped.

On tähelepanuväärne, et 2007. aasta koalitsioonilepingus ei sisaldu mingit viidet SE21-le ja selle elluviimisele. Kindla tegevuskava ja rahastamismudeli, samuti selge tagasiside mehhanismi puudumine muudavad SE21 Eesti riigivalitsemise süsteemis raskesti käsitletavaks. Ilmselt nõuab strateegia elluviimine hoopis teistsugust valitsemiskultuuri, kui meil seni on viljeldud – tõeliselt teadmispõhist riigivalitsemist, mis tugineb laialdasele riigi struktuuride, spetsialistide ja kodanikuühenduste koostöövõrgustikule (Heidmets 2004).

Ilmselt oleks ka SE21 puhul mõtet eeskujult võtta sellest, mis toimus pärast EKAK-i vastuvõtmist Riigikogus. Sellele järgnes täitevõimu poolt rea komisjonide tegevuse algatamine, et välja töötada mehhanismid kontseptsiooni rakendamiseks. SE21 põhimõtete viimine praktikasse nõuab eelkõige poliitikute ja sotsiaalteadlaste kooskõlastatud tegutsemist. Kahetsusväärset leidub arvukalt poliitikuid, kes käsitlevadki SE21 kui sotsiaalteadlaste edukat *lobby*-projekti.

Poliitikute võimalikud tegevuskavad

On tehtud ettepanek luua SE21 rakendamise koordineerimiseks eurointegratsiooni bürooga sarnane üksus. Eurointegratsiooni büroo nimelt jälgis, et ministeeriumide tegevus toimuks ühise eesmärgi – Euroopa Liiduga ühinemise huvides. Nüüd tuleks jälgida seda, et riigiasutuste tegevus ei kalduks kõrvale SE21-s sätestatud põhimõtetest (Kivirähk 2006).

Liikumiseks kodanikuühiskonna ja jätkusuutliku Eesti suunas on poliitikuil valida kolme erineva mõjususega tegevuskava vahel:

- jätkata temaatiliste toetusrühmade moodustamist Riigikogus;
- luua Riigikogus tulevikukomisjon, mis koordineeriks erineva sisulise ja ajalise ulatusega strateegiate ja arengukavade koostamist ning jälgiks nende rakendamist;
- asuda aktiivselt toetama SE21 –s soovitatud rahvusliku arengu võrgustiku tekkimist ja meetmeid riigivalitsemise muutmiseks teadmistepõhiseks.

16. veebruaril 2004 asutasid 15 Riigikogu liiget EKAK-i rakendamise toetusrühma. Toetusrühma liikmete arv kasvas 25-ni, esindatud olid kõik fraktsioonid. Kahtlemata andis EKAK-i rakendamise toetusrühm oma panuse usalduse ja koostöösuhte arendamisse avaliku võimu ja kodanikuühenduste vahel. Toetusrühma aktivasse kuulub ka kokkuvõtete tegemine EKAK-i rakendamise kahe esimese aasta tulemustest koostöös ühiskomisjoniga ning asjakohase aruande põhjal riiklikult tähtsa küsimuse arutelu ettevalmistamine Riigikogus (Üprus 2005). Esialgselt 2007. aasta jaanuarikuusse kavandatud teine analoogiline arutelu jäeti Riigikogu valimiste eelses poliitilises õhkkonnas ära.

Valimisvõitluses kerkis olulise teemana üles ka kodanikuühenduste rahastamine. Kahe erakonna, sotsiaaldemokraatide ning Isamaa ja Res Publica Liidu valimisprogrammis seisis mõningate variatsioonidega lubadus algatada nn ühe protsendi seadus. Selle sisuks on füüsilisest isikust maksumaksjatele õiguse andmine suunata üks protsent oma maksustatavast tulust enda valitud kodanikuühendusele või ühendustele. Lubadus ei jõudnud pärast valimisi moodustatud valitsuse koalitsioonileppesse, kuid areng on iseenesest igati positiivne. Koalitsioonileppes on kodanikuühiskonna arengut puudutav peatükk ning selles lubadus moodustada ja käivitada 2008. aasta 1. jaanuarist Kodanikuühiskonna Sihtkapital.

Kuigi XI Riigikogu tegevuse alguses moodustatud EKAK-i rakendamise toetusrühma kuulub juba 35 liiget, ei ole ka arvukas toetusrühm kaugelt piisav mehhanism vajalike muutuste esilekutsumiseks Eesti poliitilises kultuuris, sealhulgas suhtumises kodanikuühiskonna tähtsusesse ja strateegilise kavandamise rolli.

Ettepanek moodustada EKAK-i toetusrühma eeskujul ka Teadmistepõhise Eesti (Eesti teadus-, arendus- ja innovatsioonitegevuse strateegiate populaarne alapealkiri, mille sisu on konkreetsest tegevusvaldkonnast tunduvalt laiem, kattudes põhilises SE21 teadmusühiskonnaga) toetusrühm ei leidnud aga Riigikogu fraktsioonide piisavat toetust.

Mis tagab arengu jätkusuutlikkuse

Paljudele Riigikogu liikmetele tuletas see mõte meelde tulevikukomisjoni moodustamise ideed. X Riigikogu tegevuse alguses arutleti elavalt nn tulevikukomisjoni moodustamise üle, eeskujuks samasugune Soome parlamendi komisjon. Paraku realiseerus tulevikukomisjoni idee Euroopa Liidu asjade komisjonina, mis tänu oma erilisele staatusele alaliste komisjonide hulgas on kindlasti samm õiges suunas. Ometi on meil lisaks diskussioonile Eesti positsioonide üle Euroopa Liidu asjus vaja ka pidevat diskussiooni Eesti tuleviku asjus,

sealhulgas regulaarseid analüüse eri arengukavade ja strateegiate koostamise vajalikkuse ja nende arengukavade täitmise kohta.

X Riigikogu tegevuse üks oluline tulemus oli Eesti Arengufondi seaduse vastuvõtmine. Eelkõige on rõhutatud arengufondi tähtsust riskikapitali fondina kõrge riskiastmega innovatiivsete ja atraktiivsete arendusprojektide rahastamiseks. Peale selle peaks fond korraldama Eesti jätkusuutliku majandusarengu tagamiseks ja eelnimetatud investeerimisotsuste tegemiseks vajalikku arenguseiret. Fondi ülesanne on edendada valdkondlikku riigisisest ja rahvusvahelist koostööd ning pidada sidet rahvusvaheliste arenguseirega tegelevate organisatsioonidega ja välisinvestoreid koondavate investeerimisorganisatsioonidega.

Eesti Arengufondi loomise idee on pärit soomlaste analoogiliselt fondilt Sitra, millel on ligi 40-aastane tegevuskogemus. Kahjuks on seni tähelepanuta jäänud üks Sitra funktsioonidest: korraldada regulaarselt tippotsustajate (poliitilise, majandusliku ja kultuurieliidi) foorumeid, mis oma olemuselt on kõrgetasemelised täienduskoolitused, kus prevaleerivad aktiivsed tegevusvormid. Väidetavalt on just need foorumid aidanud soomlastel toetada konsensus otsingul põhineva poliitilise kultuuri arengut, suurendades sellega ka Soome ühiskonna sidusust.

Strateegias SE21 väljapakutud rahvusliku arengu võrgustik tähendabki tõhusalt toimivat kodanikuühiskonda. Selles kontekstis võiks küsida: kas pronkssõduri epopöa on muutnud EKAK-i ja SE21 rakendamise eeldusi? Lühivastus oleks: ei ole. Mitmete muude järelduste kõrval nendest sündmustest ja nendega seotud protsessidest on ainult üha selgemaks saanud süstemaatiliste ja regulaarsete ühiskonnauuringute, sealhulgas haridusuuringute tähtsus kui üks teadmispõhise valitsemise eeldusi.

Avatud maailmas on selged eelised otsustusvõimelistel ühiskondadel, kes pelgalt ei vasta jooksvatele muredele, vaid on suutelised püstitama ühiseid pikemaajalisi eesmärgi ning mobiliseerima ressursse nende eesmärkide saavutamiseks. Tahaks väga loota, et nelja aasta pärast on jätkusuutlik Eesti poliitikute jaoks vähemalt sama üldlevinud, üldmõistetav ja omaks võetud sõnaühend nagu praegu on EKAK. See tähendab, et SE21 esmaseks survegrupiks peavad saama poliitikud. Nende jagatud arusaam on aga tõdemus, et Eesti jätkusuutlikkuse tagab ainult hästi toimiv kodanikuühiskond.

SE21 vajab terviklikku rakendusmehhanismi, mis tähendab eelkõige kogu tegevuste süsteemi hästi läbitöötatud edasi- ja tagasisidestamist. Kahjuks puudub isegi sellekohane kavatsus, tegelikest sammudest rääkimata.

Kasutatud kirjandus

Heidmets, M. (2004). Teadmispõhine ühiskond, teadmispõhine riigivalitsemine. – Riigikogu Toimetised 10, lk 11–17.

Kattel, R., Kalvet, T., Jürgenson, A. (2005). Riiklik innovatsioonipoliitika vajab põhimõttelisi muudatusi. – Riigikogu Toimetised 12, lk 88–96.

Kivirähk, J. (2006). Kahest Eestist senise valitsemisega ühte ei saa. – Postimees, 27. apr.

Lauristin, M. (2006). Jätkusuutlikkuse poliitiline mõõde. – Riigikogu Toimetised 14, lk 9–18.

Nõmmann, T., Luiker, L., Eliste, P. (2002). Eesti arengu alternatiivne hindamine: jätkusuutlikkuse näitajad. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

Õunapuu, J. (2005). Kodanikuühiskonnani ei ole võimalik jõuda üleöö. – Riigikogu Toimetised 11, lk 52–53.

Üprus, A. (2005). Toetusrühm on toetuseks ehk maalitud seinast, kuldvõtmekesest ja tegelikust elust. – Riigikogu Toimetised 11, lk 48–51.

Harta 77 ja Läänemere Liit – kaks ilmekat näidet “vastupanust Tšehhi moodi”

Iivi Zájedová (RiTo 15), filosoofiadoktor, Läänemere Liidu liige, Tšehhi–Eesti Klubi asutajaliige

Harta 77 ilmumine 1970. aastate Tšehhoslovakkia poliitikas oli valitsevale kommunistlikule režiimile proovikiviks ning tähistas pärast 1968. aasta reformiliikumise, nn Praha kevade lüüasaamist riigi arengus uut algust.

Tšehhoslovakkias tekkis 1970. aastail mitu opositsioonilist rühmitist. Artiklis käsitlen neist kahte, mõlemad on olnud seotud vabadusvõitlusega ning andnud kaudse panuse isegi Eesti taasiseseisvumisse.

Silmapaistvaim ning tuntuim on kodanikualgatus Harta 77 (tšehhi- ja slovaki-päraselt: *Charta 77*), mis käesoleval, 2007. aastal pühitseb oma kolmekümnendat aastapäeva. See, et Harta 77 oli ja on ka erilise rahvusvahelise tähelepanu objekt, leiab kinnitust tänapäevalgi: 21.–23. märtsini peeti Prahast kolmepäevast rahvusvahelist teaduskonverentsi. Üritust ilmestas veelgi see, et korraldajad polnud mitte ainult Tšehhi asutused (Prahast asuv Rahvusmuuseum; Karli Ülikooli filosoofiateaduskond, Tšehhi Vabariigi Nüüdisajaloo Instituut, Tšehhoslovakkia Dokumentatsioonide Keskus ning Tšehhi kultuuriministeerium), vaid koostööd tehti Dresdeni Tehnikaülikooli juures tegutseva Hannah Arendti nim Totalitarismiuuringute Instituudiga, mida rahaliselt toetasid Konrad Adenaueri Fond ja SED-i Diktatuuri Ümberhindamise Fond (*Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur*).

Harta 77 põhimõte oli vabaduse jagamatuse ning üldiste inim- ja kodanikuõiguste kehtivuse tunnistamine, sellest sai rühmitise kilp, radikaalne väljakutse totalitaarsele kommunistlikule režiimile. Rühmitise poliitiline siht oli kodanikuühiskonna, demokraatia ja õigusriigi taastamine. Kodaniku kaasvastutus riigis toimuva ning Harta 77 tegevuse eest tähistas põhimõttelist, omamoodi moraalset revolutsiooni ning viis kodanikuühiskonna alge tekkimisele. See andis lootust mitte oodata aega, kui suhted muutuvad, vaid teha kohe seda, mida südametunnistus käsib, otsida ruumi eneseväljenduseks ja laiendada võimalikkuse piire.

Harta protokoll kirjutamise ajendiks sai *underground*-ansambli The Plastic People of the Universe liikmete vahistamine. Tekst valmis 1976. aasta detsembrikuu jooksul ning avaldati 6.–7. jaanuaril 1977 – tolelaegse režiimi vastuseisust hoolimata! – Tšehhis ja ka Lääne ajakirjanduses, k.a sellistes mainekates päevalehtedes nagu Le Monde, Frankfurter Allgemeine Zeitung, The Times ja New York Times.

Et Tšehhoslovakkia oli Helsingi nõupidamise lõppaktile alla kirjutanud, kritiseeris Harta 77 poliitilist riigivõimu ning inim- ja kodanikuõiguste eiramist, sidudes seda Tšehhoslovakkia põhiseadusega ning muudes allakirjutatud dokumentides antud lubadustega.

Ilakirjutanud rõhutasid, et tegu pole organisatsiooniga, sest Harta 77-l ei ole põhikirja ega organeid ning ta ei viljele aktiivset opositsioonilist poliitikat. Viimati öeldu oli katse hoida hartat tollaste Tšehhoslovakkia seaduste raames, mis keelasid organiseeritud opositsiooni.

Harta poliitiline mõju

Harta autorid, organisaatorid ning esimesed allakirjutajad (koos allkirja ja elukoha aadressiga) olid Václav Havel, Jan Patočka, Zdeněk Mlýnař (nemad olid ka esimesed esindajad), Jiří Hájek ja Pavel Kohout. Hartaga nõusolekule – “olen nõus Harta 77 avaldusega 1. jaan 1977” – kirjutas eraldi avaldustel alla veel 242 kodanikku (<http://libpro.cts.cuni.cz/charta/>). Nende allkirjade originaalid leiti 2006. aastal Riiklikust Julgeolekupolitseist (StB) (<http://www.mvcr.cz/ministerstvo/oabs.html>). Et piirata dokumendi levitamist, arreteriti 6. jaanuaril 1977 Václav Havel, Ludvík Vaculík ja näitleja Pavel Landovský. Seetõttu ei saadud kavatsatud manifesti Föderaalsele Rahvuskogule üle anda, kuid see ei takistanud Harta 77 dokumendi avaldamist ja üldsusele tutvustamist.

1980. aastate lõpus, kui kommunistlik režiim lagunes, hakkas ka Harta 77 aktiivsemalt tegutsema. Pärast 1989. aasta nn sametrevolutsiooni said Hartale allakirjutanuist uute liikumiste ja parteide (kaas)loojad, eelkõige Kodanike Foorumi (tšehhi k *Občanský fórum*), hilisema nimetusega Kodanikuliikumise (*Občanský hnutí*) liikmed. Václav Havel valiti Tšehhoslovakkia presidendiks.

Harta poliitiline mõju pikkamööda vähenes. Suuremaid põhjusi selleks võis olla Kodanikuliikumise võimetus läbi lüüa 1992. aasta valimistel. 3. novembril 1992 lõpetas Harta 77 ametlikult oma tegevuse, kuid tema paljudest liikmetest said Kodanike Demokraatliku Partei (tšehhi k *Občanská Demokratická Strana*, lüh ODS) ja Tšehhi Sotsiaaldemokraatliku Partei (tšehhi k *Česka Strana Sociálně Demokratická*, lüh CSSD) liikmed.

Tõstes esile nn Helsingi protsessiga seotut, omandas Harta 77 rahvusvahelise mõõdme. Rühmitis viitas Helsingi nõupidamise lõppakti üldsätetes 1 (a) lõike VII all kirjas olevatele põhimõtetele, mille alusel CSCE-le allakirjutanud Euroopa riigid kohustusid respekteerima mõtlemisvabadust, südametunnistust, usku ning veendumust, toetama kodaniku poliitilisi, kultuurilisi ja teisi saavutusi ning tegutsema kooskõlas inimõiguste rahvusvaheliste kohustustega. Lõppakt kinnitas üksikisiku õigust teada oma õigusi ja kohustusi ning tegutseda sellega kooskõlas.

Asjaolu, et kommunistlikes riikides tekkisid kodanikualgatused, mis nõudsid oma riikide valitsustelt kohustuste täitmist allakirjutatud dokumentide kohaselt, muutis ootamatult Helsingi protsessi ulatust ja dünaamikat.

Kriitiline Tšehhoslovakkia inim- ja kodanikuõiguste seis analüüs ning protest nende õiguste rikkumise vastu aitasid Harta 77-l ning ka teistel Helsingi nõupidamise lõppaktiga ühinenud maade kodanikualgatuslikel rühmitistel luua lääneriikide valitsustele tingimused Nõukogude blokile surve avaldamiseks igal järgmisel kohtumisel (Belgradis, Madridis, Viinis). Kommunistlik režiim püüdis rühmitise liikmeid nende tegevuse pärast jälitada, mõeldes selleks välja üha uusi ettekäandeid. See tõi aga kaasa uusi konflikte koduste kodanikualgatustega. Nõnda tõmbas režiim tahtmatult kaasa aina laiemaid ühiskonnaringe, sattudes ise sellega ikka uuesti ja uuesti häbiposti rahvusvahelises ulatuses. Teisisõnu: neile

rahvusvahelistele deklaratsioonidele alla kirjutades sattusid kommunistlikud valitsused ise lõksu.

Omaette küsimus on Harta 77 mõju Nõukogude blokis endas, sest opositsioonilisi liikumisi oli ka Poolas, Ungaris ja Ida-Saksamaal. Ajapikku seadiski Harta 77 sisse sidemed partneritega nendes maades.

Illegaalne Läänemere Liit

Nagu mainitud, tekkis Tšehhoslovakkias 1970. aastail teisigi opositsioonilisi liikumisi, millest siinkohal nimetan veel üht – Läänemere Liitu. Liidu tähendus polnud võib-olla kogu Tšehhoslovakkia ühiskonnas kuigi laiahaardeline, kuid selle väikese organisatsiooni erilisus seisneb Eesti, Läti ja Leedu rahvale osutatud kaudses ja otseses toetusel. Tegutsesin rühmitises 1983. aastast, seetõttu käsitlen Läänemere Liidu tegevust rohkem seestpoolt vaadates.

Läänemere Liidu asutamise idee sai alguse kahe hea sõbra, Vladimír Macura ja Vladimír Novotný kohtumise ajal. Kas mõte tekkis tuntud eesti tšehhofiili-tõlkijat Leo Metsarit külastades või oli selle taga midagi muud, kes seda teab! Igatahes läks 14. jaanuar 1974 Läänemere Liidu ajalukku eelkõige sellega, et ka kõik järgmised konverentsid toimusid alati jaanuarikuu teisel nädalavahetusel. Leo Metsar tõi Prahasse mitu eesti keele õpikut ning Vladimír Macura asus õppima seda tšehhidele väga rasket keelt ja innustas selleks ka teisi.

Läänemere Liidul oli oma põhikiri, ajakiri ja hümn. Läänemere Liidu väljaande Terekäsi (*Zdravice*) 1991. aasta veebruarinumbrist võib lugeda, et liit tekkis “rangelt illegaalse organisatsioonina” ning oli nii salajane, et tänapäevani ei ole täpselt teada, kes sinna on kuulunud. Oma osa mängis kindlasti ka nn sõprade ringi müstifikatsioon, mida Vladimír väga armastas. Jah tõesti, väga raske on dešifreerida kõiki varjunimesid, mida kandsid kümme esimest liiget, kelle hing oli Vladimír Macura, varjunimega Kreutzwald.

Kreutzwaldile lisandusid suur ja tark Aavik, Terenaine, Mesilane ja Sitikas, Vana-Tigu, Ilmarine ja Öökull! Lisaks niisugused tegelased nagu Kalevitütar ja Kaarditark (Naděžda Slabihoudová), kelle nimel kutsuti kokku kongress ning kelle ülesanne oli esitada ka kongressi peaettekanne. Kohal oli ka opositsioon Venepagana näol (“Kalevipojast” pärit Vanapagana analoog). Liikmeiks olid tõlkijad, kirjandusteadlased, filosoofid ja kõigi kolme okupeeritud Balti riigi poolehoidjad, kes valdasid ka nende rahvaste keeli.

Läänemere Liidu tegevuses osalesid ka slovakiid. Rühmitise tegevust ergutas alati erinevate külaliste osavõtt kokkutulekutest. Seal oli tuntud tšehhi kirjandustegelasi, mõnikord eestlasi kodumaalt (näiteks Jaan Kaplinski), kohalikke eesti päritolu inimesi (näiteks proua Nadja Tanska, kelle isa oli eestlane). Hiljem, 1990. aastail olid kongressi külalised ka Tšehhi kõrgkoolides õppivad noored.

Läänemere Liit alustas oma kongressi alati hümniga “Kui Tálina järv täitub veega” (Tálina – nimeline järv asub Lõuna-Tšehhis). Heisati kolme okupeeritud Balti riigi rahvuslipud ning seejärel lauldi rahvushümne originaalkeeltes, s.o eesti, läti ja leedu keeles. Eesti Vabariigi

hümni laulmine Läänemere Liidu liikmete esituses puhtas eesti keeles üllatas kohtumisel isegi ametireisil (1995) olevat Eesti Vabariigi presidenti Lennart Merit. Polnud ju Läänemere Liit talle tundmatu ka eelnevail aastail. Meri, kes 1991. aasta algul, veel välisministrina, oli maininud häid suhteid Läänemere Liiduga Raadio Vaba Euroopa tšehhikeelses saates, vaikus tookord liigutatult, öeldes lõpuks, et Kesk-Euroopas Eesti hümni oma keeles kuulda on tõesti haruldane.

Pärast pööranda alt väljatulekut

Kongressi teemade juurde tagasi tulles peab ütlema, et seal räägiti põhiliselt kolmest Baltimaade rahvast, reisimuljetest, kirjandusest ning juba olemasolevaist ja võimalikest tõlgetest tšehhi keelde. Korraldati kirjandus- ja luuleõhtuid ning arutati ka seda, kuidas anda endast parim, et vältida kolme väikese rahva unustusehõlma langemist. Tolleaegne ametlik poliitika pani kõik NSV Liidu rahvad "ühte patta" ning Läänemere Liidu ülesanne oli kõigile meelde tuletada toimunud sündmusi.

Alates 1990. aastast, pärast n-ö pööranda alt väljatulekut, hakkas Läänemere Liit korraldama ka suuremaid avalikke poliitilisi üritusi, meenutades kõigile, et Eesti, Läti ja Leedu olid kuni Molotovi–Ribbentropi pakti (MRP) allakirjutamiseni iseseisvad vabad riigid. Üht niisugust mõjusat ettevõtmist tahangi siinkohal esile tõsta. See toimus 1. ja 2. veebruaril 1991 Praha Realistlikus Teatris "Res Baltica" nime all. Mõlemal korraldatud õhtul räägiti avalikult ikka veel Nõukogude okupatsiooni võimu all olevatest eestlastest, lätlastest ja leedulastest. Näitlejad esitasid stseene Nõukogude Liidu sõjaväebaaside pealesurumisest Balti riikidele, jutuajamistest Stalini ja Molotoviga ning Molotovi–Ribbentropi pakti salajasest lisaprotokollist 1930. aastate lõpus.

Sügavale mällu on sööbinud pealtvaatajate reaktsioon, sest niisugusest NSV Liidu asjaajamisest polnud enamik kohalolijaist loomulikult palju kuulnud. Vaheajal täiendasid ajaloolist tõsiasja värsked videolõigud Vilniuses 1991. aasta jaanuaris toimunud veresaunast. Äsjane videofilmilt nähtud NSV Liidu juhtkonna jõukasutus relvitu rahva vastu suurendas kahtlemata pahameelt ning mõjutas kokkutuleku edasist õhkkonda. Õhtu teises osas tulid lavale Läänemere Liidu liikmed ja algas elav debatt publikuga. Põhiline arutlusküsimus oli, kuidas kõige tõhusamalt kaasa aidata kolme väikese rahva võitlusele iseseisvuse taastamisel. Poliitilisel taustal korraldatud teatriõhtul olid kohal ka Harta 77 esindajad ning Tšehhi Vabariigi toonane välisminister Jiří Dienstbier (üks Harta 77 allakirjutanuist). Läänemere Liit pöörduski esimesena välisministri poole, kes omakorda soovitas pöörduda just valitsusväliste organisatsioonide poole, kelleks võiksid olla üritusel viibivad Harta 77 esindajad.

Hiljem selgus, et õhtu üheks tulemuseks sai toetusallkirjade kogumine Balti rahvaste iseseisvumisele Harta 77 abil. Meenub, et paar kuud hiljem istusime Vladimír Macuraga Bedřich Smetana nim teatri klubis, kus tõdesime rahuloluga, et olime kogunud suure hulga allkirju kolme Balti riigi taasiseseisvumiskatsete toetuseks. Allkirjad toimetati seejärel Vladimír Macura sõnul Helsingisse. Õhtu teine tulemus olid kutse esineda meedias, kus arutati Eesti, Läti ja Leedu võimalikku iseseisvumist. Tol ajal polnudki see nii

iseenesestmõistetav, Tšehhoslovakkia oli ise alles hiljuti vabanenud totalitaarsest ülevõimust ning NSV Liidu sõjavägi oli ikka veel riigis.

Seniajani aktiivselt tegevad

Läänemere Liidu toetus jätkus pärast kolme rahva iseseisvumist, jätkati kirjandus- ja luuleõhtute korraldamist, kuid nüüd juba teistes tingimustes. Meile pöörasid tähelepanu mitmed institutsioonid. Näiteks võiks tuua Tšehhoslovakkia föderalse parlamendi välisosakonna esimehe Miroslav Sychra (ODS) tehtud huvitava abipakkumise, toetamaks ja abistamaks Eestit. Pöörduti küll otse minu poole, sest olin tollal tihedalt seotud ka Tšehhi-Eesti Klubi ja Eestiga, ma olin nähtav. Olin muidugi niisuguse Eestile tehtud pakkumise eest väga tänulik ning pärast konsulteerimist Eesti poolega võtsin pakkumise vastu. Kõigis pakilistes küsimustes, milles Eestile abi anda, paluti pöörduda otse hr Sychra poole. Lisaks sain loa kasutada ükskõik mis ajal parlamendi välissuhete kantselei telefoni-faksi. See tegi asja igati käepäraseks, sest töötasin selle kõrval asuva Rahvusteatri trupis.

Kokkuvõtteks tahan öelda, et omapärase opositsioonilise Läänemere Liidu tegevus hoogustas eesti, läti ja leedu keelest tõlgitud raamatute ilmumist ning nende rahvaste lähemat tutvustamist Tšehhoslovakkias. Vladimír Macura (suri 17. aprillil 1999), tõeline Eesti fänn, pühendas suure osa oma energiast eesti keelele ja kõigele muule Eestiga seotule. Igasse töösse püüdis ta sisse kirjutada mingit teavet Eesti kohta. Tänu tema osutatud pidevale survele loodi ka Tšehhi-Eesti Klubi (1.-2. veebruaril 1991 „Res Baltica” õhtul), mille liikmeks astus enamik Läänemere Liidu liikmeid. Baltikumi rahvaste keeltest tõlgitud teoseid oli kokku ligikaudu sada. Arvukalt toimus kirjandus- ja luuleõhtuid ning 2003. aasta septembris täitus meie kõigi unistus korraldada eesti keelest tõlgitud kirjanduse näitus, seda aga juba Läänemere Liidu ja Tšehhi-Eesti Klubi liikmete ühiste jõupingutustega. Läänemere Liidu sarnaselt püüab klubi korraldada aastas vähemalt ühe suurema Eesti-teemalise ürituse laiemale huviliste ringile.

Lõpetuseks: nagu Harta 77 on ka Läänemere Liit oma senise tähenduse kaotanud, kuid enamik mõlema rühmitise liikmeid on seni aktiivselt tegevad, Läänemere Liidu liikmete puhul kõigis neis valdkonnas, mis on seotud Eesti, Läti või Leeduga.

Kasutatud kirjandus

Blažek, P. (2007). Tentokrát to bouchne. Edice dokumentů k organizaci a ohlasům kampaně proti signatárům Charty 77. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Filozofická fakulta: Odbor archiv bezpečnostních složek MV Č.R.

Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act. Helsinki, 1975.

Jičínský, Z. (1995). Charta 77 a právní stát. Praha: Doplněk.

Památník národního písemnictví: V. Macura loodud Läänemere Liidu arhiiv ning Iivi Zájedová isiklik arhiivimaterjal.

Podpisy. Prohlášení Charty 77 (1977–1989). – <http://libpro.cts.cuni.cz/charta/>

Prečan, V. (1977). Kniha Charty. Hlasy z domova 1976–1977. Kolín nad Rýnem.

Zájedová, I. (2006). Baltic Studies in the Czech Republic. An Overview of the Main Publications Since 1990. – Journal of Baltic Studies, Vol 37, No 4, Winter. Reviews, pp 488–492.

Zájedová, I. (2006). The Baltic Sea Union in Prague. A Soviet Era Underground Organization Supporting the Baltics. – JBANC Chronicle, No 33, November, pp 14–15.

"Pärnoja parandus" krooni stabiilsust ohustamas

Uno Mereste (RiTo 13), Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik, VII–IX Riigikogu liige

Rahvusvahelises majandusavalikkuses on pälvinud suurt tähelepanu Eesti krooni kursi vankumatu stabiilsus. Selle on taganud arukas raha- ja eelarvepoliitika ning keskpanga sõltumatus valitsusest, mida Riigikogu on järjekindalt kaitsnud, ehkki seda on mitmesuguste võtetega kummutada püütud.

Kui Eesti Panga seadus oli vastu võetud, õiguskantsler leidnud selle põhiseadusega heas kooskõlas olevat ning justiitsministeerium seda ähvardustest hoolimata Riigikohtus kummutada ei üritanud, siis tundus, et keskpanga võimalus iseseisvat, valitsusest sõltumatut rahapoliitikat ajada on ometi kord lõplikult ja kindlalt tagatud (Mereste 2006). See tunne osutus ennatlikuks.

Keskpanga seadus võeti Riigikogus üksmeelselt vastu 1993. aasta mais. Juba sama aasta lõpus püüti ootamatult Eesti Panga toimimisvõimet krooni stabiilsuse tagamisel nullida. Sedapuhku korraldati see nagu muu seas ning Riigikogu liikmed, kes pidid selle kohta otsuse tegema, ei pannud esimese hooga tähelegi, millega tegemist on. Keskpanga õiguste järjekordsel ründamisel näis seetõttu esialgu edu olevat.

1994. aasta riigieelarve arutlemisel esitas Mihkel Pärnoja rahanduskomisjoni – tolleaegse nimega eelarve- ja maksukomisjoni – koosolekul ettepaneku, et Eesti Panga eelarve ühendataks riigieelarvega. Pärnoja lootis vist, et kui panga tulud ja kulud võtta riigieelarvesse, tekib võimalus eelarves ettenähtud kulusid suurendada. Põhiargument, millele Pärnoja toetus, oli põhiseaduse paragrahv 115, mille kohaselt riigieelarves peegeldatakse kõik riigi tulud ja kulud. Kuna Eesti Pank on riigi oma, on ka kõik tema tulud ja kulud Pärnoja tõlgenduses riigi tulud ja kulud. Seega peavad nad olema võetud riigieelarvesse.

Rahanduskomisjon Pärnoja ettepanekut ei toetanud. Selles nähti kallaletungi keskpanga iseseisvusele, püüdu panga eelarve kontrollimise kaudu keskpank rahandusministeeriumile allutada. Riigieelarve täitmise järele valvab teadupärast rahandusministeerium. Sellega satuks Eesti Pank sisuliselt rahandusministeeriumi alluvusse, kes kontrolliks tema tulusid ja nende kulutamist. Nii ei oleks keskpank enam tegelikult valitsusest sõltumatu, kuigi sõltumatuse idee oli alles äsja, sama aasta mais kehtestatud Eesti Panga seaduses fikseeritud.

Provotseeritud "tööõnnetus"

Ehkki ettepanek poolehoidu ei leidnud, võeti see riigieelarveseaduse arutamisele pühendatud täiskogu istungiks koostatud parandusettepanekute loetellu. Ettepanek tundus põhjendamatu, eeldati ettepaneku pikemate vaidlusteta väljahäätamist või isegi seda, et Pärnoja selle ise tagasi võtab.

1994. aasta eelarveseaduse kohta tehtavad ettepanekud käisid – nagu eelarve muutmise ettepanekud tavaliselt – selle kohta, milleks kulutada järgmisel aastal rohkem, kui valitsus esitatud eelnõus ette oli pannud, ja missugusteks teisteks otstarveteks ettenähtud summasid vastavalt vähendada. Et aeg oli suhteliselt hiline – istung oli kestnud vaheaegadeta hommikust kuni kella üheteistkümneni õhtul – ja sisulist arutlust nõudvaid eriti tähtsaid küsimusi päevakorras enam polnud, olid paljud Riigikogu liikmed saalist lahkunud. Kui Pärnoja oma ettepanekut tagasi ei võtnud ja hääletamist nõudis, hääletas saali jäänud Riigikogu liikmeid selle poolt 21, vastu oli 15. Nõnda oli ettepanek lihtsa hääletenamusega, mis sedalaadi hääletuste puhul on Riigikogu kodukorra seaduse järgi piisav, vastu võetud!

Sisuliselt tähendas see kui veel mitte Eesti rahasüsteemi otsest katastroofi, siis eelduste loomist, et selline katastroof võiks lähitulevikus toimuda. Mais oli Eesti Panga seaduse vastuvõtmisel õnnestunud keskpangasüsteemi kummutamise katse väärata. Nüüd oli kujunemas olukord, kus Eesti Pank oleks oma seaduse kirjatähe järgi küll valitsusest sõltumatu, ent alluks eelarve kaudu rahandusministeeriumi kontrollile ja seega sõltuks tegelikult ikkagi valitsusest! 21 Riigikogu liikme häälega oleks tehtud detsembris tühiseks seadus, mille poolt sama aasta mais oli hääletanud 89 Riigikogu liiget!

Õnneks oli tegemist siiski mitte riigieelarve seaduse lõpp-, vaid vahehääletusega. See andis lootust, et tehtud viga saab enne seaduse lõplikku vastuvõtmist parandada. Kui Hommikulehe toimetaja Sirje Niitra minult pärast istungit küsis, kuidas ma Riigikogu hääletustulemust hindan, püüdsin olukorda, nii hulluks kui see ka ähvardas muutuda, mitte üle dramatiseerida. Ütlesin, et minu arvates on selle ettepaneku läbimineku kujul tegemist lihtsalt Riigikogus toimunud tööõnnetusega ja Pärnoja ei saanud vist isegi aru, mida ta ette pani. Tema ettepanekut poleks kindlasti pooldatud, kui seda oleks põhjalikumalt arutatud, kui kohal oleks olnud rohkem Riigikogu liikmeid ja kui oleks aru saadud, millega on tegemist.

Avaldasin lootust, et juba järgmisel eelarvearutlusel hääletatakse see ettepanek seaduseelnõust kindlasti välja. Rõhutasin, et Riigikogu on rahapoliitika küsimustes siiani väga asjatundlikult ja tasakaalukalt otsuseid teinud ning on loodetavasti seegi kord niisama tasakaalukas ja parandab oma vea. Intervjuu ilmuski pealkirja all “Riigikogu on rahandusküsimustes käitunud väga kindlameelselt”. Leheküljepikkusel intervjuul oli ka alapealkiri “Pärnoja ettepaneku läbimineku peab fraktsioonikaaslane tööõnnetuseks” (Niitra 1993).

Asjatundjad võtavad ajakirjanduses sõna

Intervjuu suurte rasvaste tähtedega trükitud pealkiri tekitas lugejaskonnas mõnesugust segadust. Mitu inimest, kes polnud kogu lugu lugenud, vaid ainult silmad pealkirjast üle lasknud, küsisid minult: “Tohoh, kas sa pead seda otsust tõesti arukaks?” Soovitasin läbi lugeda kogu intervjuu teksti, siis selgub, et pean seda isegi väga arutuks. Juba alpealkirja lugemine peaks selles veenma.

Ajalehed kommenteerisid vaheotsust mitmeti. Päevaleht pidas vajalikuks märkida, et “alles oli Eesti Pank vastasseisus valitsusega, nüüd siis Riigikoguga” (Eesti riigieelarve ja... 1993,

6). Tegelikult polnud Eesti Pank sedapuhkugi vastasseisus mitte Riigikoguga, vaid ainult Pärnoja ettepanekut toetava väikese Riigikogu liikmete grupiga, mis oli loomulikult midagi hoopis muud kui Riigikogu.

Järgmistel päevadel ilmus ajalehtedes mitmeid kirjutisi rahanduse asjatundjailt, kes selgitasid ettepaneku ebamõistlikkust. Sõna võtsid Tartu Ülikooli rahandus- ja pangandusprofessorid Mart Sõrg ja Vambola Raudsepp. Eriti kaalukaks võis pidada akadeemik Raimund Hagelbergi pikemat kirjutist, milles ta selgitas, et “riikide keskpankadel ei ole traditsioonilist eelarvet, mida saaks või tohiks liita riigieelarvega. Seda on kogetud ja mõistetud nendest aegadest peale, kui üldse hakati koostama riigieelarveid ja moodustama keskpanku”. (Hagelberg 1993.)

Selles mõttes iseloomustas Hagelberg Pärnoja ettepanekut kui raha ajaloos senitundmatut “eelarvenovaatorlust”, mis on mitte ainult asjatundmatu, vaid võib olla ka riigile ohtlik. Keskpanga eelarvel ja riigieelarvel on kummalgi oma ülesanded, seepärast tuleb nende summad rangelt lahus hoida. Enamik keskpanga summadest kas moodustab krooni kattevara, on korduskasutuses äripankadele antavate likviidsuslaenudena või kujutavad endast rahasüsteemi reserve ettenähtamatuteks juhtudeks, mida peab saama operatiivselt kasutada. Midagi neist ei tohi kulutada tavaliste eelarvekuludena – riigiasutuste töötajate palkade maksmiseks, ehitiste püstitamiseks või remontimiseks, mitmesuguste organisatsioonide jooksvate kulude katmiseks ja muuks selliseks.

Pärnoja ettepanekust võis välja lugeda, et ta nõuab Eesti Panga jooksvate tulude ja kulude ühendamist riigieelarve kulude ja tuludega. Sel puhul Eesti Panga infoosakonna avaldatud ametlikus kommunikatsioonis ei suudetud jätta teatava irooniaga tähelepanu juhtimata sellise idee maailmaulatuslikule ainulaadsusele: “... tuleb tõdeda, et meile teada olev maailmapraktika sellist asja veel ei tunne. Isegi kadunud Nõukogude Liidus ei olnud Riigipanga eelarve riigieelarve osa. Seega oleks ettepaneku realiseerimine sotsialistlikum kui kaua aega sotsialismi kantsiks olnud riigis.” (Eesti riigieelarve ja... 1993, 7.)

Eesti Panga ametlik seisukohavõtt lõppes optimistliku lõiguga: “Eesti Pank loodab, et ilmselt väsimusest ja ootamatusest tekkinud kahetsusväärne juhtum, mis realiseerumise korral paneb suurde ohtu nii Eesti krooni, raha- ja pangasüsteemi tervikuna kui ka Eesti majanduse, värske peaga veel kord läbi arutatakse.”

Veaparandamisistung

Riigikogu järgmine eelarvele pühendatud istung 24. novembril kulges hoopis teises vaimus. Eelnõu esimene parandusettepanek oli Kalev Kukelt, see nägi ette Pärnoja parandus eelarveseadusest välja hääletada. Oma ettepaneku põhjenduseks pidas Kukk sisuka kõne, võib-olla parima, mis ta Riigikogus kunagi on pidanud:

“Ma loodan väga, et Riigikogu hääletab täna ühehäälselt seaduseelnõust välja Mihkel Pärnoja parandusettepaneku. Vastasel korral võime päris kindlasti üpris varsti näha seda, et Eesti Pangast saab rahandusministri haldusalas olev pangaamet. [...] Kas tahame tunnistada või mitte, aga Mihkel Pärnoja ettepanek läks kallale Eesti kroonile. On elementaarne tõde, et

piisab vaid sellest, kui kas või vähegi kõigutada usaldust raha vastu, kui hakkavad vähenema elanikkonna säästusootid. See tähendab seda, et hakkavad tõusma laenuintressid ja seejärel ahenevad investeerimise võimalused. Uued töökohad jäävad loomata, kannatab vääringu usaldusväärsus välismaailma suhtes, mis omakorda hakkab pidurdama välisraha, s.o. välisinvesteeringute juurdevoolu. Kahjuks see, millest ma rääkisin, ei ole mitte mingi must stsenaarium. Ma ei tahaks täna olla oraakel, kuid mul on tõeline hirm selle ees, et me võime Mihkel Pärnoja võib-olla tõesti et heasoovliku ettepaneku tagajärgi näha juba üpris peatselt, see on novembrikuu krooni emissioonibilansis.” (VII Riigikogu stenogrammid 1993. 5. köide, lk 823.)

Mihkel Pärnoja ise pidas vajalikuks oma sõnavõtus seletada, et Eesti Panga ja riigieelarve ühendamiseks olevat põhimõtteliselt kolm võimalust. Milline neist valida, tuleks otsustada hiljem. Hetkel pidas ta vajalikuks riigieelarveseadusesse kirjutada, et ühendamine peab kindlasti toimuma, toimuks see siis ükskõik missugusel viisil. See seletus sai minu esialgse arvamuse järgi tähendada ainult üht – ettepanek oli tehtud korralikult läbi mõtlemata. Oleks see olnud vähegi läbi mõeldud, oleks saanud ju kohe öelda, kuidas ühendamine peaks täpselt toimuma.

Mina alustasin oma sõnavõttu Riigikogu kõnepuldist meenutusega, et Pärnoja ettepanekule on ajakirjanduses reageerinud juba peaaegu kõik meie nimekad rahateooria tundjad, alustades akadeemik Raimund Hagelbergist ning Tartu Ülikooli rahandusprofessoritest Mart Sõrast ja Vambola Raudsepast. Oma seisukoha on avaldanud rahandusministeeriumi asekanstler Tiit Saat, rahandusminister Madis Üürrike, valitsusnõunik Ardo Hansson ja teised. Need on inimesed, kellel on aastate jooksul olnud palju tegemist rahasüsteemidega, ja kõik nad on arvamusel, et Mihkel Pärnoja ettepanek on Eesti krooni stabiilsuse säilitamise seisukohalt ohtlik.

Edasi ei suutnud ma jätta isiklikuks minemata: “Teisel arvamusel on härra Pärnoja, kes arvab, et kõik need asjatundjad saavad asjast valesti aru. Ainsana saab tema õigesti aru, et see ei ole meie rahasüsteemile ohtlik. Ma julgen kinnitada, et asjatundjad antud juhul ei eksi. Aga ma ei puudutaks siin asja erialalist külge, vaid puhtalt poliitilist külge...”

Nagu hane selga vesi

Meenutasin, et maailmas on loodud palju uusi valuutasid ja paljud neist on väga kiiresti põhja läinud: “Seejuures ei ole ükski rahasüsteem kaotanud oma stabiilsust mitte niimoodi, et parlamendis on üles tõusnud üks parlamendiliige, kes teeb ettepaneku rahasüsteem põhja lasta, kiiresti võtta abinõud tarvitusele raha stabiilsuse vähendamiseks jne. Ma ei tea ühtegi niisugust juhtumit rahasüsteemide ajaloost. Rahasüsteemid lähevad põhja nii, et parlamendis tõuseb üles üks parlamendiliige, kes seletab, et spetsialistid ei saa asjast aru. Praegu on õige aeg teha mingisugune nipp või ühendada midagi või lahutada midagi jne. Ta leiab väga palju põhjendusi, mis ei ole seotud üldse rahasüsteemi funktsioneerimise spetsiifikaga, et seletada, et see kõik on täiesti ohutu, et seda tuleb teha, et ta tahab seda headel eesmärkidel, et ta tahab lihtsalt paremat ülevaadet saada, et ta tahab informatsiooni saada. Ma julgen väita, et antud juhul on tegemist just niisuguse juhtumiga. Ma meenutaksin siin kas või asju, mis juhtuvad Ukrainas. Kui Ukraina karbovanets lasti käibe, oli tema kurss

1 rubla 1 karbovanets, nüüd maksab 1 rubla 30 karbovanetsit, rääkimata sellest, mis on juhtunud rublaga, millest ei ole tarvis rääkida.” (VII Riigikogu stenogrammid 1993. 5. köide, lk 827.)

Harjunud ülikoolis peetud loengute ajal jälgima kuulajate näoilmeid, kas nad saavad räägitust aru või on midagi vaja teisiti või põhjalikumalt seletada, keskendusin ka nüüd kuulajate jälgimisele. Polnud raske märgata, et oli Riigikogu liikmeid, kes mind üldse ei kuulanud ning kellele minu jutt oli nagu hane selga vesi. Kui Riigikogu kõnepuldist kõnelemise aeg ei oleks olnud piiratud ainult nelja minutiga, oleksin võinud rääkida pikemalt ja põhjalikumalt, ent ega sellestki oleks kasu olnud. Valitsuskoalitsiooni liikmed, kes olid ennast ajaleheveergudelgi Pärnojaga solidaarseks kuulutanud, ent ka mitmed teised olid oma tähelepanu välja lülitanud. Nende näost oli selgesti näha, et nad ei olnud valmis vastu võtma mingit uut informatsiooni.

Oli selge, et Pärnoja ettepaneku üksmeelsest väljahääletamisest, nagu oli üles kutsunud Kalev Kukk, ei tule sedapuhku midagi välja. Ent üldiselt sisendas saali heidetud pilk siiski optimismi. Riigikogu liikmete enamiku nägudelt paistis välja selge huvi arutatava küsimuse vastu ja ka arusaamine selle tähtsusest. Hääletamistulemused kinnitasid seda. Eesti Panga ja riigieelarve ühendamise vastu hääletas 43, Pärnoja ettepaneku eelarveseadusesse jätmise poolt oli 21 Riigikogu liiget. Täpselt sama arv oli hääletanud ka selle paranduse eelnõusse võtmise poolt. Järelikult oli tegemist selle idee kindlate pooldajatega.

Lootus, mida avaldasin kohe probleemi tõstatumisel antud intervjuus – et Riigikogu on käitunud siiani rahaküsimuses asjatundlikult ja kindlameelselt ning loodetavasti käitub niisamuti ka selle probleemi lahendamisel –, oli seega täide läinud, kuigi kindlameelsus ei olnud enam nii üksmeelne nagu Eesti Panga seaduse vastuvõtmisel.

Eesti rahasüsteem oli sellega igatahes järjekordse, ootamatult tekitatud ohtliku kriisiseisundi õnnelikult üle elanud.

Krooni stabiilsuse saladus

Rahvusvahelises majandusajakirjanduses on imestust avaldatud, kuidas Eesti kroon on olnud aastast aastasse muutumatult stabiilne, sellal kui mitmes teises sotsialismiikkest vabanenud riigis on sealsete uute valuutadega mõndagi juhtunud. Olid ajad, kui ei tahetud kuidagi uskuda, et nii väike ja nii halvas majanduslikus olukorras riik nagu Eesti võib rajada eeskujulikult stabiilse valuuta ja selle stabiilsust pikemat aega säilitada.

Mõnedki tuntud rahaspetsialistid ennustasid krooni esimestel kehtivusaastatel korduvalt selle peatset devalveerimist, mõned valuutaspekulandid tegid katseid selle pealt ka teenida. Kui krooni börsispetsialistide oodatud ajal ei devalveeritud, arvati, et tulemata see siiski ei jää, nihkub ajas ainult natuke edasi. Umbes iga nelja kuu kuni poole aasta tagant ennustused kordusid, kuni lõpuks maailma rahandusavalikkus harjus, et nii imelik kui see ka ei ole, Eesti krooni kurssi on jällegi suudetud ja tõenäoliselt suudetakse ka edaspidi stabiilsena hoida.

Valuutaspekulantide huvi Eesti vastu meie krooni kursi "igavalt" muutumatu püsimine muidugi vähendas. Investeerijate kindlustunne, et nende Eestisse mahutatud kapitaliga midagi hirmsat ei juhtu, sellest aga kasvas. Just viimast oligi tarvis saavutada ja just see ongi taganud meie esialgu tagasihoidliku, ent hiljem aina kiirenenud majanduskasvu.

Kui meilt küsitakse, kuidas Eestis selline rahandusime on sündinud, viidatakse tavaliselt valuutakomitee põhimõttele, jätkuvalt tasakaalus hoitud eelarvele ja juba taasiseseisvumise esimestest päevadest valitsusest sõltumatu keskpanga järjekindlale rahapoliitikale. Need vastused on kõik õiged. Kuid ainult nende teguritega piirdudes jäetakse midagi märkimata, nimelt Riigikogu otsustavat rolli rahandusimes. Meilgi on tehtud tõsiselt mõeldud katseid luua eeldusi, mis oleksid väga suure tõenäosusega võinud kaasa tuua samasuguseid kataastroofe, nagu neid on tulnud esimestel iseseisvusaastatel läbi elada mitmes sotsialismist vabanenud riigis. Niisugusele arenguteele sattumisest on suudetud hoiduda ainult krooni järjekindla kaitsmisega Riigikogus ning Riigikogu liikmete enamiku õige ja vastutustundliku rahaküsimustesse suhtumisega.

Juba Tiit Vähi esimese valitsuse ajal esitati Eesti Pangale nõudeid anda raha valitsusele vajalikuna tundunud poliitika teostamiseks. Need nõudmised jäid panganõukogu üksmeelse ja kindla vastuseisu tõttu täitmata. Sealjuures juhinduti 1989. aasta pangaseadusest, mis nägi ette keskpanga sõltumatuse valitsusest, ehkki see ei olnud seaduses väljendatud kuigi õnnestunud sõnastuses.

Hoiatavad näited

Oleks justiitsministeerium suutnud 1993. aasta mais veenda Riigikogu kehtestama valitsusepanga süsteemi, nagu nad seda tõsiselt üritasid, oleks olnud küllaltki tõenäoline, et kui mitte enne, siis hiljemalt 1999. aastal oleks Eesti majandust võinud oodata laostav inflatsioon ja märgatav tagasilöökk rahva elatustaseme tollal veel aeglases, ent siiski juba aegamisi hoogustuvas tõus. Et see oleks võinud tõesti juhtuda, kui emissioonipank oleks allunud valitsusele, sai selgeks, kui Mart Siimanni valitsus pani 1999. aastaks kokku nii suure riigieelarve, mida poleks tõenäoliselt täita suudetud. Seda tehti, et lahkelt raha lubavale peaministrile ja tema erakonnale lähenevateks valimisteks valijaskonna seas suuremat populaarsust võita.

Siimanni lootused jääda ka pärast valimisi valitsust juhtima luhtusid. Uues valitsuses otsustati eelarvepoliitika küsimusi Siim Kallase dirigeerimisel. Esimene tähtis valitsuse üritus oli tema eestvõttel nn negatiivse lisaelarve ehk säästueelarve koostamine. Riigikogu uus, VIII koosseis vähendas 28. juunil 1999 eelmise valitsuse ajal üleblufitud eelarvet märkimisväärse summa võrra.

Kui 1999. aasta eelarvet parajasti koostati, sattusime mitmete Riigikogu liikmetega rohkem kui kord mõtteid vahetades sellele, et seesama vastutustundetus, millega tollal suhtuti Eesti majandusele selgesti üle jõu käivate kulude eelarvesse võtmisse, võinuks juhul, kui emissioonipank oleks allunud valitsusele, saada meie majanduse arengule saatuslikuks. Kui ülepaisutatud eelarve täitmisel selgunuks, et mõtlematult heldekäeliselt ettenähtud kulude katmiseks raha ei jätku, olnuks valitsuse poliitikat järgiva pangasüsteemi puhul väga

tõenäoline, et oleks tulnud ideele päästa valitsuse autoriteeti katteta rahasedelite käibelelaskmisega. Nii on seda aeg-ajalt ikka mõnes riigis (sealhulgas aastate kaupa endises NSV Liidus) juhtunud. Keskpangasüsteemi puhul oli see oht õnneks välistatud. Seetõttu sai järgmisel aastal niisuguse lihtsa vahendiga nagu negatiivne lisaeelarve tekkivaid raskusi suhteliselt valutult vältida.

Ukrainas ei olnud juba enne karbovanetsi põhjakõrbemist puudust tänapäevase rahapoliitika põhimõtete headest tundjatest, ent neid ei võetud vajalikul hetkel kuulda. Nii tehti seal oma sõnade järgi rahvale ainult head soovijate algatusel selliseid rahapoliitilisi otsuseid, millest oli nii rahvale kui ka rahvamajandusele ainult kahju.

Rahapoliitilistest eksitustest on targem hoiduda, mitte nende tagajärgede kõrvaldamiseks hiljem aega ja suuri summasid kulutada. Eesti Riigikogu on kas täiesti üksmeelselt või vähemalt tugeva häälteenamusega läinud rahaga seotud küsimustes ilmsetest meelest hoidumise teed, väärtates järjekindlalt kõik katsed loobuda arukast raha- ja eelarvepoliitikast.

Krooni aastaid muutumatult püsiva stabiilsuse saladus peitub seega peale muude tegurite olulisel määral ka Riigikogu pidevas ja edukas krooni kaitsmise poliitikas.

Erakondlikkus tagaplaanil

Riigieelarve ja Eesti Panga eelarve ühendamise üle peetavates vaidlustes, nii teravaks kui need kohati kujunesidki, ei olnud ühe või teise seisukoha pooldajate erakondlikkusel vähemalt pealtnäha mingit suuremat tähtsust või kaalu. Sellele lihtsalt ei osutatud tähelepanu.

Neis meeleoludes, milles tollal töötati, tundus see täiesti normaalne. Küll võib seda aga pidada tähelepanuväärseks mõnel järgmisel aastal Riigikogus valitsema hakanud mõtteviisi seisukohalt, kui sai tavaks kõnelda palju erakonnadistsipliinist ja hakati normaalseks pidama, et ühe erakonna kõik liikmed hääletavad üldkogu istungeil kõigis küsimustes alati ühtemoodi. Hääletab keegi teisiti kui tema erakonna- või fraktsioonikaaslased, on mõnigi ise ennast demokraatlikult mõtlejaks pidav poliitik sõandanud nimetada halvustavalt erakonnadistsipliini lubamatuks rikkumiseks või isegi reeturlikkuseks.

Pärnoja paranduse hääletasid seaduseelnõust välja 43 Riigikogu liiget kõigist fraktsioonidest. Eri seisukohti kaitsnud rahvaasemike vaheline eraldusjoon ei kulgenud seega mitte koalitsiooni ja opositsiooni ega ka mitte eri erakondade või fraktsioonide vahel, vaid kuidagi teisiti. Kui süveneda hääletusprotokollile ja vaadata isikute kaupa, kes kuidas hääletas, siis selgub, et Mihkel Pärnoja ettepaneku väljahääletamise poolt olid enamasti need, kes küsimust ja selle tõsidust oma eriala või seniste töökogemuste tõttu paremini tajusid, sellest paremini aru said või aru saada tahtsid.

Pärnoja oli oma ajalukku läinud ettepaneku tegemise ajal Mõõdukate fraktsiooni esimees. Fraktsiooni 12 liikmest olid algusest peale oma esimehe ettepaneku vastu neli (Jaak Herodes, Valve Kirsipuu, Ülo Laanoja ja Uno Mereste), selle väljahääletamise poolt oli kokku isegi

seitse mõõdukat (eelmistele lisaks veel Vambo Kaal, Ivar Raig ja Vello Saatpalu). Tähelepanu väärib, et fraktsiooni koosolekuil ei tulnud selle küsimuse arutlemisel kellelgi kordagi mõttesse, et kõik fraktsiooni liikmed peaksid hääletama “nagu üks mees”, rääkimata sellest, et keegi oleks seda nõudnud. Pärnoja auks olgu öeldud, et seda ei nõudnud ka tema, ehkki võib arvata, et talle oleks kaheldamatult meeldinud, kui kõik fraktsiooni liikmed oleksid olnud temaga ühte meelt.

Meenub ainult üks sellist hääletamiskäitumist mittemõistev repliik, mille pillas keegi Riigikogu juriidilise osakonna nõunik, kes reetis sellega, et ei saanud aru, millega oli sisuliselt tegemist:

“Kuhu me sellega jõuame, kui fraktsioonides ei suudeta oma lahkarvamusi selgeks vaielda ja tullakse suurde saali omavahelisi asju hääletamisega lahendama!”

Antud juhul ei olnud aga tegemist mingi fraktsioonisisese vaidlusega Riigikogu suures saalis. Tegemist oli kogu riigi rahvamajanduse edasise arengu seisukohalt ülitähtsa küsimusega, mida ei saanud mõista fraktsioonisisese asjana ei mõõdukate ega ka ühegi teise fraktsiooni seisukohalt. Eialgu oli fraktsiooni liikmetest Pärnoja vastu ainult neli ja poolt kaheksa. See tähendab, et fraktsiooni kollektiivne arvamus oleks olnud Pärnoja soosiv ja selle kohaselt oleksime pidanud fraktsioonidistsipliinist lähtudes ka suures saalis hääletama, nagu esimees oli ette pannud. Kui oleksime tõesti nii käitunud, oleksime teinud vea, mille heastamine oleks hiljem kogu rahvale kalliks maksma läinud.

Olen alati arvanud, et erakonna- või fraktsioonidistsipliini mõiste ei ole hästi ühendatav parlamentaarse demokraatiaga. Eriti tähtsate küsimuste lahendamisel ei tohiks seda mõistet isegi meenutada. Erakond, kus rahvale tähtsate küsimuste hääletamisel valitseb raudne erakonnadistsipliin, ei ole päris parlamendierakond euroopalikus mõttes või on parlamendierakond seda vähem, mida raudsem on distsipliin. Raudse distsipliiniga erakond sarnaneb pigem natsionaalsotsialistliku või marksistlik-leninliku “uut tüüpi parteiga”. Neis parteides harrastati tingimusteta ja sunduslikku üksmeelsust. Oma südametunnistuse häälest juhinduv käitumine ei tulnud kõne allagi – ja nagu nüüd teada, neis parteides tehti erakordselt suuri ja rahvastele enneolematult kalliks läinud rumalusi.

Parlamentaristlik põhimõte – rahvaesindaja ei ole oma mandaadiga seotud – tähendab, et rahvaesindaja hääletab alati oma isikliku arusaamise või teiste sõnadega südametunnistuse järgi, mitte mingil juhul ei allu sellele, mida käsib või soovitab erakonna esimees, erakonna juhtkond või selle parlamendirühma enamus, kuhu rahvaesindaja kuulub. Ettekujutus, et fraktsiooni otsused on Riigikogu liikmele täitmiseks kohustuslikud, tähendab asuda seisukohal, et Riigikogu liikmete teatava rühma otsus on tähtsam kui põhiseadus ja täita tuleb just seda otsust, mitte põhiseadust.

Mis peitus teadasaamishimu taga

Kui Pärnoja oma ettepaneku esitas, arvasin tõepoolest, et keemikuna ei kujuta ta endale ette, mida Eesti rahasüsteemile võib tähendada tema ettepanekute ellurakendamine. Samal

arvamusel olid paljud teisedki. Hiljem, tema sõnavõttu Riigikogus kuulanud ja eriti tema tekste lugenud, hakkasin selles kahtlema.

Seletades oma ettepaneku tegemise motiive, väitis Pärnoja, et "ettepaneku esitamise tingis vajadus saada selgeks [Esiletõst – Uno Mereste.], mis siis ikkagi on riigi kõik tulud ja kulud. Põhiseadus seda ei täpsusta, riigieelarve seadus ammendavat riigieelarvesse lülitatavate tulude ja kulude loetelu ei anna" (Pärnoja 1993). Ainus võimalus asi selgeks saada oli Pärnoja arvates seadusesse paranduse tegemine, millega olevat pealegi veel kiire, sest kui seda selgust kohe selle aasta riigieelarve koostamisel ei saavutata, võidavat riigieelarve Pärnoja arvates tühistada. "See peab olema täiesti selge enne 1994. aasta riigieelarve vastuvõtmist Riigikogus. Mina Riigikogu liikmena ja ilmselt ka Riigikogu enamus ei saa riskeerida riigieelarve vaidlustamise ja tühistamisega," deklareeris ta veendunult.

Et riigieelarve võidaks tühistada, kui selles mõni tulusumma on arvestamata jäetud, oli muidugi puhas, tugevasti demagoogiasse kalduv fantaseerimine, mida võis mõista isegi Riigikogu liikmete otsese petmisena. Ehkki pikka aega raha- ja eelarveteooriaga tegelnud, ei mäleta ma riigieelarvete koostamise ajaloos ainsatki juhtumit, kus mõne riigi eelarve oleks seetõttu tühistatud, et selles mingi tulusumma on jäänud arvesse võtmata. Sellest murest saadakse tavaliselt üle lisaeelarve või ühe aasta jooksul isegi mitme lisaeelarve koostamisega, mis on suhteliselt tavaline asi. Lisaeelarvete koostamist on praktiseeritud kõigis riikides, sealhulgas meilgi.

Pealegi on selgus selles küsimuses, milles Pärnoja selgust janunes, alati olemas olnud. Eesti Panga tulude ülejäägist pärast selle kulude katmist ja vajalike reservide moodustamist riigieelarvesse kantava summa suurus on olnud riigieelarves alati sees. Selle summa suurus pole olnud kunagi kellelegi saladus.

Mis Pärnojale tema jutu järgi tundus subjektiivselt selgusetu, oli objektiivselt täiesti selge. On hästi teada, et bilanssidesse ja eelarvetesse võetakse summasid põhimõtteliselt kahel viisil, käivete või saldodena. Keskpangalt riigieelarvesse laekuv tulu võetakse sinna saldona, seega ei saa väita, et seda seal ei ole. Sellest kirjutas muuseas kõigile arusaadaval viisil ka Hagelberg oma Pärnoja ettepaneku põhjendamatust selgitavas ajaleheartiklis.

Põhjalikumal süvenemisel ja asja arutamisel raha- ja eelarveküsimusi hästi tundvate kolleegidega, kui pärast selle küsimuse otsustamist Riigikogus selleks aega saime, jõudsime peagi järeldusele, et kogu kära sellest, et eelarvetulude nimistus oleks midagi selgusetut (tegelikult oli ju kõik selge!), oli esitatud ilmselt tagamõttega ettepaneku tegemise tõelisi põhjusi mitte otseselt välja ütelda. Tõelisi põhjusi ei olnud pärast nende kaheldamatu olemasolu postuleerimist raske avastada.

Tubli annus silmakirjalikkust

Mihkel Pärnoja tähtsaima kirjatüki pealkiri, mis käsitleb temanimelisena ajalukku läinud ettepanekut, on selles mõttes nii paljuütlev kui ka paljastav: "Eesti Pank – kui iseseisev?" Artikli mõte, millele pealkiri võrdlemisi ühemõtteliselt vihjab, seisis selles, et Eesti Pank täiesti iseseisev siiski olla ei saa ega või. Eesti Pank võib ju olla iseseisev (sõnades!), ent

mitte nii iseseisev, et ta ei alluks valitsusele ega täidaks valitsuse antud ülesandeid! Just see – allutada keskpank ikkagi valitsuse kontrollile, ehkki põhiseadus seda ette ei näe – oligi Pärnoja luhtunud ürituse varjatud, ent peamine mõte.

Kui Pärnoja kavandatu oleks läbi läinud, oleks meie riigisüsteemi tulnud tubli annus Vene okupatsiooni ajast tuntud silmakirjalikkust. Mõned selle silmakirjalikkuse avaldused mahtusid kõlava nimetuse "demokraatlik tsentralism" alla, ehkki selles midagi demokraatlikku ei olnud. Hingusele läinud NSV Liidus olid ju kõik liiduvabariigid konstitutsiooni järgi iseseisvad riigid, kes iseseisvalt siiski midagi otsustada või teha ei võinud, vaid pidid täitma kuulekalt Moskva keskvalitsuse korraldusi või kõigeks Moskvalt luba paluma. Nii taheti ka Eesti keskpank jätta sõnades valitsusest sõltumatuks, ent mõista seda sõltumatust nii, et ta oleks olnud valitsusest siiski sõltuv!

Seda on küll raske uskuda, ent mõned Riigikogu liikmed, sealhulgas 13 valitsuskoalitsiooni liiget (Samost 1993), hellitasid vist vaikset lootust, et katteta kroonisedelite rahva sekka paiskamine võib "vajaduse korral" majandust elavdada ja rahva elatustaset tõsta, seetõttu tuleb valitsusele selline võimalus tagada. Järelikult tahtsid nad keskpanka valitsusele allutada "rahvale ikka ainult head" üritades. Selline heasoovlikkus, nagu teada, on andnud ikka tulemusi, mis pole rahvale midagi head toonud.

Sellega ühenduses meenus paar kõnelust VII Riigikogu majanduskomisjoni liikmetega, kes nimetasid ennast põllumeeste esindajateks, endiste kolhoosiesimeeste ja sovhoosidirektoritega. Mitmed neist, nii meeldivad ja arukad mehed kui nad olidki, ei tahtnud Riigikogu töö esimestel kuudel kuidagi aru saada, miks me siis nüüd, kus oleme iseseisvad ja võime raha trükkida nii palju kui tahame, seda ometi ei tee. Põllumeestel on ju raha hädasti vaja! Kui raha ei saa, läheb meie põllumajandus põhja! Neile oli esialgu väga raske selgeks teha, et kui püüda põllumajandust päästa katteta rahatähtede käibesse paiskamisega, läheb põhja kogu majandus, sealhulgas põllumajandus.

Katteta raha emiteerima ei hakatud. Nüüd on lõpuks ka põllumajanduses hakanud olukord paremuse poole pöörama. Kui tolleaegsete põllumeeste nõudmistele oleks järele antud, oleks põllumajanduse majandusliku olustiku paranemist tulnud veel kaua oodata.

Lõpp hea, kõik hea

Pärnoja parandus oli suur pettumus paljudele Riigikogu liikmetele, kes olid oma südameasjaks võtnud meie majandusliku arengu eelduste kindlustamise stabiilse rahasüsteemi kaudu. Pettumus esiteks seetõttu, et keskpanga sõltumatust niisugusel varjatud kujul üldse rünnati, teiseks seetõttu, et selle toetuseks suudeti Riigikogus isegi pooldajaskond organiseerida (21 häält oli ju viiendik Riigikogu koosseisust!).

Minule oli see kibe pill alla neelata, sest mitmed, kes nüüd ka ajakirjanduses esinesid Pärnoja ettepaneku kindlate pooldajatena, olid minu arvates suurt lugupidamist väärivad inimesed, kellega olin enne Eesti Panga seaduse vastuvõtmist pikemalt vestelnud. Arvasin nende vestluste alusel, et nad saavad raha stabiilsuse tähtsusest ja katteta rahatähtede väljaandmise kahjulikkusest aru. Nüüd olid nad sellest arusaamisest loobunud ja hakanud

mingi kummalise loogika alusel pooldama hoopis teist seisukohta – katteta rahatähti välja lasta ei tohi, ent kui valitsus arvab, et seda on vaja teha, tuleb neid ikkagi välja lasta.

Niisuguste sõnadega väljendatud loosungit keegi otseselt ei kaitsnud, ent keskpanga valitsuse poliitikast sõltuvusse seadmisel mingit teist eesmärki võimalik näha ei olnud.

21 Riigikogu liikme meelemuutus rikkus tugevasti tuju. See rõhutas kuidagi eriti ebameeldival viisil, kui vähepüsiv on parlamentaarses keskkonnas saavutatud edu, isegi väga ülekaalukas edu Eesti Panga seaduse vastuvõtmisel. Juba lühikese aja möödudes (antud juhul maist detsembrini) võivad mõned rahvaesindajad hakata asjadesse hoopis teisiti suhtuma.

Suurem meelekibedus hajus aga kohe, kui selgusid hääletustulemused, millega Pärnoja ettepanek tagasi lükati. Hoolimata katsest keskpanga sõltumatus tühiseks sõnakõlksuks muuta, oli Riigikogu seda järjekordselt, kuigi mitte täiesti üksmeelselt, kuid ikkagi küllalt suure häälteenamusega otsustavalt kaitsnud ning olnud seega rahapoliitikas niisama asjatundlik ja tasakaalukas nagu paljudel puhkudel varemgi.

Kasutatud kirjandus

Eesti riigieelarve ja Eesti Panga eelarve ühendamisest (1993). – Päevaleht, 15. nov.

Hagelberg, R. (1993). „Eelarve novaatorlus” võib olla riigile ohtlik. – Rahva Hää, 15. nov.

Mereste, U. (2006). Põhiseaduslikkus ja keskpangasüsteem. – Riigikogu Toimetised 14, lk 203–215.

Niitra, S. (1993). Uno Mereste: Riigikogu on rahandusküsimustes käitunud väga kindlameelselt. – Hommikuleht, 19. nov.

Pärnoja, M. (1993). Eesti Pank – kui iseseisev? – Postimees, 23. nov.

Samost, A. (1993). 13 valitsusliidu liiget õigustavad Pärnoja parandust. – Hommikuleht, 20. nov.

VII Riigikogu stenogrammid 1993. 5. köide: III istungjärk, 8. november – 16. detsember 1993. Tallinn: Riigikogu Kantselei dokumendiosakond, 1995.

Valikuvõimalusi Eesti Euroopa Liidu teabevahetuspoliitika ajakohastamiseks

Õnne Mets (RiTo 15), Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse infospetsialist

Eesti Euroopa Liidu teabetegevuse üldeesmärk peaks olema sama mis Euroopa Liidu teabevahetuspoliitikal: rakendada kommunikatsioon demokraatia tugevdamisse.

14. septembrini 2003 oli Eesti Euroopa Liidu teavitustööl kindel eesmärk: jõuda selleni, et kodanikud teeksid Euroopa Liiduga ühinemise kohta teadliku otsuse. Samal ajal avaldati arvamust, et pärast liitumist on teabetegevus vähemalt sama tähtis (Juhan Parts Postimehes 15.09.2003, Eesti Päevalehes 20.09.2003; Henrik Hololei ja Kristi Liiva Eesti Päevalehes 16.09.2003; Villu Känd Postimehes 19.06.2004; Hannes Rumm Riigikantselei aastaraamatus 2003). Dokumenti, mis analüüsiks muutunud keskkonda teabevahetuse seisukohast või oleks 2004. aastast aluseks Eesti Euroopa Liidu kommunikatsioonistrateegiale, ei ole vastu võetud.

Eesti Euroopa Liidu teabevõrgustik pole liitumiseelse perioodiga võrreldes muutunud. Kolm infokeskust (Rahvusraamatukogus, Kaubandus-Tööstuskojas ja Tartu Ülikoolis) ning üks ametnik igas maavalitsuses tuginevad iga-aastastele tööplaanidele. Prioriteetsed teavitusteemad seab võrgustikku koordineeriv Riigikantselei Euroopa Liidu teabetalitus. Enam ei tegutse Avalikkuse Teavitamise Töögrupp, mis koosnes ministeeriumide ja infokeskuste esindajaist. Koostöös Euroopa Komisjoniga on Eestis teavitusüksuste juures avatud neli uut *Europe Direct* infopunkti.

Euroopa Liidu teabevahetuspoliitika taotleb seevastu iseseisva poliitikavaldkonna õigusi (KOM (2006) 35 lõplik; Kurpas *et al*/ 2006). 2005. aastal kiideti heaks komisjoni tegevuskava, et parandada Euroopa kohta teavitamist. Pärast põhiseaduse lepingu tagasilükkamist Prantsusmaa ja Hollandi rahvahääletustel võeti vastu demokraatia, dialoogi ja diskussiooni D-kava. Seejärel avaldati Euroopa teabevahetuspoliitika kohta valge raamat. Nendes dokumentides väljendavad Euroopa Liidu institutsioonid ühtset tahet kuulata kodanikke, teadvustada Euroopa Liidu lisaväärtusi ja suhelda kohalikul tasandil (European Commission 2005). Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi esindused avasid Tallinnas oma infokeskuse ja konverentsisaaliga Euroopa Maja. Mitmesuguste reklaamivõtetega suunatakse kodanikke pöörduma küsimustega Euroopa Liidu teabevõrgustiku poole. See, et inimesel on võimalik ka oma kodukoha lähedal asuva Eesti teabevõrgustiku poole pöörduda, ei paista kusagilt välja.

Artiklis püütakse selgitada, miks on vaja ajakohastada Eesti Euroopa Liidu teabevõrgustikku ning leida teid, kuidas seda teha. Uurimine on tihedalt seotud mitme valdkonnaga – näiteks infovajadus, rahastamine, poliitiline tahe –, seetõttu ei pakuta välja ideaalmudelit, vaid piirdutakse valikuvõimaluste kaalumisega. Teabevõrgustiku taktikalist tegevust käsitletakse minimaalselt, sest see sõltub otseselt valitavast strateegiast ja eesmärkidest.

Informatsioonile inimlikum nägu

Euroopa Liidu teabevahetuspoliitika uut lähenemist arvestades võib tekkida küsimus, kas selle kõrvale on vaja riigi teabevõrgustikku. Nõrga kajana Euroopa Liidu teabevahetuspoliitikale kindlasti mitte, kuid riigi teabevõrgustik tegeleb selliste ülesannetega, mida Euroopa Liidu ulatuses on raske teha.

Esiteks on Euroopa Liidu teabevahetuspoliitika uus lähenemine orienteeritud demokraatia laiendamisele. Seda eesmärki on kritiseeritud seisukohast, et juurdepääs otsustusprotsessi jälgimisele ei tähenda suuremaid õigusi otsustamisel (Cammaerts 2006). Samal ajal on suuremate õiguste andmine kodanikuühiskonna organisatsioonidele jt huvirühmadele Euroopa Liidu otsustusprotsessis komplitseeritud. Mõeldav oleks kodanikuühiskonna lõimumine riigi otsustusprotsessi, mis aitaks kaasa suuremale diskussioonile.

Kodanikuühiskonna kui kommunikaatori olulist rolli arvestades on selle osalust suurendavad algatused samm õiges suunas (Council of the... 2006). Kohalik teavitaja võib näiteks õiget seminariteemat, esinejaid ja sihtrühma valides olla lüli, kes aitab kohalikku huvirühma avalikku sfääri kaasata.

Teiseks väljendab valge raamat teabevahetuspoliitika eesmärki anda Euroopa Liiduga seotud informatsioonile n-ö inimlik nägu (KOM (2006) 35 lõplik), mille poole peaksid püüdlema nii Euroopa Liidu institutsioonid kui ka liikmesriigid (Eesti kommentaarid... 2006). Inimliku näo all võib mõista Euroopa Liidu lisaväärtusi kodanike igapäevaelus, sest on leitud, et liikmesriikide kodanikud lähtuvad Euroopa Liidu demokraatlikkuse hindamisel liikmesriigi kulutustest ja saadavast kasust (Karp *et al* 2003). Inimlikku nägu on lihtsam selgitada kohalikele kogemustele ja näidetele tuginedes. Jälgides avalikkuse küsimusi ja kommentaare, saab kohalik teavitaja õigel ajal takistada müütide tekkimist või valede seoste loomist.

Kolmandaks nimetatakse riikide parlamentide nõrka osalust teavitamisel (KOM (2006) 35 lõplik; Kurpas *et al* 2006), see tähendab, et teabevahetuspoliitika elluviimisel vajatakse partnerit. Riigikogu osalus Eesti Euroopa Liidu teabetegevuses suurendaks läbipaistvust – saaks selgemaks, mis on Euroopa Liidus Eesti prioriteedid ja miks. Paremal juhul kujuneksid ka erakondadel Euroopa Liidu küsimustes selgemad ja ühtsemad seisukohad, mis aitaksid kaasa diskussioonile ja meediakajastuste kasvule. Meediakajastused panevad laiema avalikkuse kaasa mõtlema ning poliitikute Euroopa Liidu teemaline debatt suurendab aktiivsust järgmistel Euroopa Parlamendi valimistel. Mõlemal juhul tekib kaasamõtlejail küsimusi, millele vastamiseks on loodud Euroopa Liidu teabevõrgustik.

Valikuvõimalusi struktuurimuutusteks

Et avalikkus ei osaleks debatis ainult küsimuse–vastuse vormis, tuleb demokraatlikus ühiskonnas arendada kodanikest, kodanikuühiskonna organisatsioonidest ja poliitikutest koosnevat avalikku sfääri. Tegemist on mõistega, mis eeldab avalikku debatti ühishuvi teemadel ning kus vastuvõetava kompromissini viib parima argumendi jõud (Kurpas *et al*

2006). Avaliku sfääri üheks tugisambaks Euroopa Liidu debatis võiks saada ajakohastatud struktuuri ja sidusrühmadega Eesti Euroopa Liidu teabevõrgustik.

Demokraatliku riigina on Eesti seadnud valitsuskommunikatsiooni eesmärgiks mitte ainult kodanike informeerimise, vaid kahe-suunalise teabevahetuse, mida iseloomustab kaasamine. Sümmeetriline ehk kahe-suunaline kommunikatsioon, kus info andja on info saajaga dialoogis, on ideaal, mille poole demokraatlikus ühiskonnas enamasti püüeldakse (Grunig *et al*/2002). Et Eestis on Euroopa Liidu alane kommunikatsioon osa valitsuskommunikatsioonist (<http://www.valitsus.ee/brf/?id=35067> – 3.04.2007), võiks kaaluda võimalusi panna ka Eesti Euroopa Liidu teabevõrgustik teenima kahe-suunalise kommunikatsioonipõhimõtte huve.

Euroopa Liidu teabetegevuse õigusliku alusena sätestab Vabariigi Valitsuse seaduse paragrahvi 84 lõige 131 maavanema pädevusena maakonnas Euroopa Liiduga seotud riigisisese teavitustegevuse korraldamise. Regionaalministri määruse «Maavalitsuste asukoha ja struktuuri kinnitamine» lisades on iga maavalitsuse puhul näha, milline osakond korraldab Euroopa Liiduga seotud riigisisest teavitustegevust (RTL 2006, 33, 594). Riigikantselei ülesanne on valitsuse ja peaministri avalike suhete korraldamine ning Euroopa Liiduga seotud riigisisene teavitustegevus (Riigikantselei põhimäärus, § 3 lõige 6. – RT I 2006, 60, 449). Valitsuse kommunikatsioonibüroo põhiülesandeid on Euroopa Liiduga seotud riigisisese, kodanikele suunatud teabelevi korraldus, mida täidab büroosse kuuluv Euroopa Liidu teabetalitus (valitsuse kommunikatsioonibüroo põhimäärus 2004). Ent ükski õigusakt ei näe ette, kuidas teabetegevust korraldada – täiskohaga ametniku, infopunkti, infoürituste, trükiste, elektrooniliste vahendite või stendi abil. Kahe-suunalise kommunikatsiooni ehk dialoogi tekkeks ei sobi nimetatud kanalite kasutamine üksi, vaid kombineeritult.

Õigusaktidest ilmneb, et Euroopa Liidu teabetegevust korraldavad nii siseministeerium, kelle haldusalas on maavalitsused, kui ka Riigikantselei Euroopa Liidu teabetalitus. Praktikas koordineerib maavalitsuste ametnike Euroopa Liidu teavitustööd Euroopa Liidu teabetalitus, samal ajal ei ole võrgustiku koordinaatoril otsesid võimalusi ise teabevõrgustikku ajakohastada, näiteks ühtlustada teavitajate ametijuhendeid või reguleerida teabetegevusele kuluvat aega. See on siseministeeriumi ja maavalitsuste pädevuses.

Teavitajate valik ja paiknemine

Koordinaatori otsustusõigus on tähtis teavitajate valimisel ja nendele ülesannete seadmisel. Teavitaja peab tundma peale Euroopa Liidu ka organiseerimistööd ja suhtekorraldust. Näiteks leiab Euroopa Liidu teabetalitus, et usalduslikud suhted ajakirjandusväljaannetega on kriitilise tähtsusega (Eesti kommentaarid... 2006) ning seab nende loomise teavitajate ülesandeks. Pikaajalised koostöösuhted ajakirjanikuga ning sõnumite edastamine ja intervjuude andmine eeldab professionaalsust, kuid maakondliku teabevõrgustiku liikmed ei ole enamasti kommunikatsiooniala professionaalid.

Kommunikatsioonivahendite kasutamise oskust ei tohi samuti alahinnata – nii informatsiooni selget ja sisutihedat esitust, head keelekasutust, sihtrühma arvestavat kohandamist, dubleerimise vältimist (Council of the... 2006) kui ka online- ja meediavahendite ja blogidega kursis olemist (Goldstein 2004). Praegu täidavad teavitaja ülesandeid maavalitsuste

majandusarengu, tervishoiu, informaatika ja rahvastikutoimingute ning arendus- ja planeeringute osakondade spetsialistid (<http://www.riigikantselei.ee/?id=4981>). See tingib teavitajate erineva tööspetsiifika ja töökeskkonna ning pärsib koostoimet.

Seega on valida kahe alternatiivi vahel – muuta koordinaatorit või võrgustikuliikmete institutsioonilist kuuluvust. Kui Eesti Euroopa Liidu teabevõrgustikku koordineeriks siseministeerium, ei oleks takistuseks enam otsustusõiguse puudumine. Kuid asemele tuleksid uued küsimused – *Europe Direct* infopunktide koordinaator Eestis on Riigikantselei (mis jätkaks tegutsema kaks koordinaatorit), ministeeriumil puuduvad või on vähesed koostöösuhted teiste Euroopa Liidu infokeskustega Eestis ja teistes riikides.

Teiste riikide praktikast võib leida näiteid, kus teabevõrgustikke koordineerib välisministeerium, parlament või valitsus. Välisministeeriumi ja Riigikogu puhul jäävad Eesti kontekstis kehtima siseministeeriumi juures nimetatud vastuargumendid. Kui teabevõrgustiku koordinaator oleks mõni Riigikogu üksus, võiks see hüpoteetiliselt debatti suurendada. Parteipoliitika vaatekohast tasub silmas pidada juhtu Suurbritannia avalikust sfäärist, kus Leiboristliku Partei ja Konservatiivse Partei konkureerimine on tekitanud ebakindluse: debadid on pigem suletud ning neis domineerib eliit, mis kokku vähendab avalike osapoolte seisukohavõttude legitiimsust (Statham, Gray 2005).

Eestis on Riigikantselei Euroopa Liidu teabetalitus valitsuskommunikatsiooni osana oma koha leidnud, olemas on Euroopa Liiduga ühinemise eelne teavituskogemus ning teabealased koostöösuhted Euroopa Liidu institutsioonide ja liikmesriikidega.

Otsustusõiguse barjääri võrgustiku toimimise üle kaotaks teavitajate kuulumine Riigikantselei koosseisu. Võrgustiku liikmed peaksid paiknema eri piirkondades, tähtis on ka teavitaja nähtavus ja juurdepääsetavus kodanikele. Praegune teavitaja paiknemine maavalitsuses ei ole mõjus, ta pole nähtav. Teavitaja juurde pääsemiseks tuleb kõigepealt leida õige kabinetiüks, oluline võib olla ametiasutusse mineku emotsionaalne aspekt.

Mitte kinnises kabinets

Riigikantselei koosseisu kuuluv Euroopa Liidu teavitaja võiks töötada näiteks raamatukogu juures. Kahekümnel keskraamatukogul oli 2006. aastal kokku 2 349 928 külastust. Kümmekonna aasta jooksul on ehitatud või täielikult renoveeritud üheksa keskraamatukogu, lugemistingimusi on parandatud kõikjal. Avardunud arvutikasutamisvõimalused toovad raamatukokku lugemishuviliste kõrval teisi elanikke.

Peale raamatukogude tuleksid kõne alla ka muud riigi võrgustikud, näiteks Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse maakondlikud arenduskeskused. Nende lisaväärtus oleks spetsiifiliste ettevõtlusküsimuste lahendamine kohapeal. Teavitajate asukohana võib kaaluda ka kohalikke omavalitsusi või jätkuvalt maavalitsusi, kuid see ei tohi olla kinnine kabinet.

Eduka teabevõrgustiku näite leiab Soomest, kuhu on lõimitud Euroopa Komisjoni ja liikmesriigi asutusi kaasrahastav Europe Direct infopunktide võrk. Eesti kontekstis võib selle mudeli puhul probleeme tekitada teavitusprioriteetide seadmine. Näiteks kas Euroopa

Komisjoni töötajate liikuvuse teavitusprioriteet (2006. aasta oli Euroopa Liidu töötajate liikuvuse aasta ja seetõttu oli avalikkuse teavitamine teise liikmesriiki töölemineku võimaluste kohta prioriteetne) kattub Eesti valitsuskommunikatsiooni prioriteetidega?

Eesti Euroopa Liidu teavitajate ühtlustatud ülesanded, tegutsemispõhimõtted ning vahetu aruandlus Riigikantseleile toetaksid valitsuse kaasamispoliitikat. Võrgustiku ajakohastamisel tuleb pöörata tähelepanu järgmistele asjaoludele:

1. teavitada avalikkust, millist informatsiooni Eesti Euroopa Liidu teabevõrgustik ja teised võrgustikud vahendavad;
2. kokkuvõtete ja järelduste tegemiseks on vaja ühtlustada teabevõrgustiku päringute statistika- ja analüüsimeetodeid. Teabevõrgustiku liikmed edastavad oma tegevusaruannetes ülevaadet avalikkuse küsimuste ja hoiakute kohta, kuid ei paku organiseeritud sisendit;
3. kui päringute analüüsi kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed meetodid on ühtlustatud, saab nende põhjal koostada usaldusväärse koondaruande. Sellel dokumendil oleks kaks olulist väljundit:
 1. teavitajatele tervikpildi saamiseks ja
 2. valitsuse kaasamispoliitikasse panustamiseks;
4. Eesti Euroopa Liidu kommunikatsioon on osa valitsuskommunikatsioonist, seega võiksid selle eesmärgid olla seotud rohkem valitsuse prioriteetidega kui Euroopa Komisjoni teavitusprioriteetidega. Näiteks on valitsuse eesmärgid Saksamaa eesistumisperioodil muu hulgas jätkata Euroopa Liidu laienemisprotsessi, tagada energiavarustuskindlus, kaotada maksutakistused siseturul, ühineda tähtaegselt Schengeni viisaruumiga. See toetaks Eesti avaliku sfääri arengut. Eesmärkidest lähtudes tuleks prioriteetsete sihtrühmadena vaadelda valdkonniti kodanikuühiskonna organisatsioone. Tõhusa teabetegevuse eelduseks oleksid ka Eesti Euroopa Liidu kommunikatsioonistrateegia ja teabetegevuse eesmärgid määravad dokumendid ning nende kompaktne kättesaadavus. Eesmärgid täita aitaks teavitajate osalus sihtide sõnastamisel.

Tõhusad sidusrühmad

Kahesuunalise kommunikatsiooni tõhustamiseks tuleb pöörata enam tähelepanu sidusrühmadele, kes toetaksid teavitajate tööd ning saaksid poliitika kujundamisel kasutada tagasisidet.

Esiteks võiks kaaluda, kas suurendada parlamendi kui olulise sidusrühma rolli avalikkuse teavitamisel. Edasise analüüsi teema oleks näiteks Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni võimalik osalus Eesti Euroopa Liidu teabevõrgustiku töös. Piirava asjaoluna tuleb arvesse võtta, et üldiselt ei ole Euroopa Liidu Nõukogu koosolekutega seotud valitsuse dokumendid avalikud. Tavaliselt kehtib piirang Eesti seisukohtade avaldamiseni asjaomase valdkonna nõukogus. Massiteabevahendid aga saavad komisjoni iganädalase tegevuskava ning võivad pärast komisjoni koosolekut esitada liikmetele küsimusi ja paluda neilt kommentaare (<http://www.riigikogu.ee/?id=33673> – 3.04.2007).

Teiseks oluliseks sidusrühmaks võib pidada Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaati. Sekretariaat koordineerib muu hulgas Euroopa Ülemkogu ja valitsusjuhtide kohtumiste riigisisest ettevalmistamist ning Vabariigi Valitsuse strateegiadokumentide ettevalmistamist ja kujundamist Euroopa Liidu poliitika valdkondades; osaleb riigi seisukohtade ettevalmistamises ning nõustab valitsust ja peaministrit Euroopa Liidu üld- ja institutsionaalsetes küsimustes, laienemise, välissuhete, justiits- ja siseküsimustes ning majandus- ja rahandusküsimustes, samuti läbirääkimistel Euroopa Liidu esmaste õigusaktide ettevalmistamisel (Euroopa Liidu sekretariaadi... 2006).

Toimiva koostöö kohaselt tutvustab sekretariaadi juht igas kvartalis Eesti prioriteete teabevõrgustiku liikmetele. Kuigi see on tähtis, on jällegi tegemist informeerimise ehk ühesuunalise protsessiga. Samm dialoogi suunas oleks see, kui arutatakse võimaliku teavitaja koondaruannet ja/või korraldatakse sekretariaadi liikmetega teavitajate organiseeritud sihtrühmadele seminare.

Kolmandaks tuleks kaaluda ministeeriumide suhtekorraldajate (taas)kaasamist Eesti Euroopa Liidu teabevõrgustikku. Selle sidusrühma tähtsust toetab põhimõte, et Euroopa Liidu kommunikatsioon Eestis on valdkonnapõhine. Ministeeriumide suhtekorraldajad täidavad muu hulgas järgmisi ülesandeid: töötavad välja ja viivad ellu ministeeriumi kommunikatsioonistrateegiat; kujundavad ja jälgivad avalikku arvamust, analüüsivad seda ning informeerivad ministeeriumi juhtkonda; teavitavad avalikkust ministeeriumi ja selle valitsemisala asutuste tegevusest; koostavad ja edastavad pressiteateid, korraldavad ajakirjanikele pressikonverentse, infotunde, teabepäevi ja koolitust ning vastavad ajakirjanike päringutele (<http://www.valitsus.ee/brf/?id=35067> – 3.04.2007). Sidusrühma olulisim lisaväärtus teabevõrgustikule on suhtesüsteem valdkonna huvirühmadega.

Meedia üksi ei suuda lünka täita

Ajakirjandus on avaliku sfääri arengus tähtis tegur ning peaks olema ka tähtsamaid sidusrühmi Euroopa Liidu teabetegevuses. Kümne Euroopa ülikooli uurimisprojektis, milles osaleb ka Tartu Ülikool, oletatakse, et raskused Euroopa Liidust informeerida ei seisne infonappuses, vaid interpretatsioonis (Adequate Information... 2007). Ametlikke allikaid interpreteerib meedia, kuid ei suuda seda lünka üksi täita. Kohalikku meediat saaks täiendada ajakohastatud Eesti Euroopa Liidu teabevõrgustik, mis toimiks koostöös sidusrühmadega. Nii Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni ja Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi kui ka ministeeriumide suhtekorraldajate vahendusel leitud ametnikud on pädevad ametlikke allikaid interpreteerima.

Kommunikatsioonistrateegia koostamisel ja asjakohase taktika elluviimisel tuleb sidusrühmana arvestada ka Euroopa Komisjoni Eesti esinduse ja Euroopa Parlamendi infobürood Eestis. Seda eelkõige vältimaks dubleerimist ning leidmaks võimalusi Eesti ja Euroopa Liidu teabevahetuspoliitika sünergia tekkeks.

Võrgustiku ajakohastamisel, sidusrühmade valimisel ja nendega koostöösuhete sisseseadmisel tuleks kindlaks määrata kasutatavad kanalid. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil võib saavutada senisest mitmekülgsema teabevahetuse

erinevates Eesti piirkondades. Euroopa Liidu Nõukogu hinnangul on silmast silma kohtumised tõhusad, kuid piiratuma juurdepääsuga kui audiovisuaalsed kanalid. Tähtis on poliitikute ja arvamusliidrite osalus (Council of the... 2006). Näiteks võib mõelda kombineeritud koostöövormile, mis hõlmab nii nimetatud sidusrühmade osalust kui ka audiovisuaalsete kanalite kasutust. Ka ei paku Eestis ükski teavitaja interaktiivse suhtluse online-võimalust Internetis.

Siiski on leitud, et Interneti mõju ei tohiks üle hinnata. Näiteks on Tulevikukonveni elektroonilise foorumi kontekstis järeltatud, et kuigi kommunikatsioonitehnoloogia võimaldab rahvusvahelist ideedevahetust jpm, ei vii Internet ise suurema või parema demokraatiani. Demokraatlike väärtuste ja põhimõtetega online-protsess (dokumentide kättesaadavus, kommenteerimisvõimalus) peaks olema seotud offline-läbirääkimis- ja elluviimisreaalsusega (osalusõigus). Vastupidine areng suurendaks kodanikuühiskonna pettumust ja põhjustaks osavõtmatus (Cammaerts 2006). Arvestada tuleb ka sihtgrupiti erinevate arvutikasutusoskuste ja infootsikäitumisega.

Kokkuvõtteks

Eesti Euroopa Liidu teabevõrgustiku probleem on seotud ühelt poolt võrgustiku toimetehhanismidega, teiselt poolt palju laiemate küsimustega – mis eesmärgi võrgustik teenib, millistele riigi suveräänsuse seisukohalt olulistele küsimustele saab võrgustik kaasa aidata. Eesti Euroopa Liidu kommunikatsiooni üldeesmärk peaks kattuma Euroopa Liidu teabevahetuspoliitika sihiga: rakendada kommunikatsioon demokraatia tugevdamisse. Ainult siis, kui Eesti järgib Euroopa Liidu initsiatiivi ajakohastada teabevahetuspoliitikat, saab tekkida sünergia Euroopa Liidu ja riigi kommunikatsioonipoliitika vahel.

Kasutatud kirjandus

Adequate Information Management in Europe (2007). – <http://www.aim-project.net/> (3.04.2007).

Cammaerts, B. (2006). The eConvention on the Future of Europe: Civil Society and the Use of the Internet in European Decision-making Processes. – Journal of European Integration, Vol 28, No 3, July, pp 225–245.

Council of the European Union (2006). Report on Member States' information and communication activities during the reflection period. – <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st09/st09701-re01.en06.pdf> (03.04.2007).

Eesti kommentaarid valgele raamatule (2006). Riigikantselei Euroopa Liidu teabetalitus.

Euroopa Liidu sekretariaadi põhimäärus (2006).
– <http://www.riigikantselei.ee/?id=6741> (3.04.2007).

European Commission (2005). Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission. – http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/communication_com_en.pdf (3.04.2007).

Goldstein, G. (2004). A Strategic Response to Media Metamorphoses. – Public Relations Quarterly, Vol. 49, Issue 2, pp 19–22.

Grunig, L. A., Grunig, J. E., Dozier, D. M. (2002). Excellent Public Relations and Effective Organizations: A Study of Communication Management in Three Countries. Mahwah (NJ); London: Lawrence Erlbaum Associates.

Karp, J. A., Banducci, S. A., Bowler, S. (2003). To Know it is to Love it? Satisfaction with Democracy in the European Union. – Comparative Political Studies, Vol 36, No 3, pp 271–292.

KOM (2006) 35 lõplik. Valge raamat Euroopa teabevahetuspoliitika kohta. Brüssel, 1.2.2006.

Kurpas, S., Brüggemann, M., Meyer, C. (2006). The Commission White Paper on Communication: Mapping a Way to a European Public Sphere. CEPS Policy Brief. No 101 /May, pp 1–8.

Maavalitsuste asukoha ja struktuuri kinnitamine. – Riigi Teataja Lisa 2006, 33, 594.

Riigikantselei põhimäärus. – Riigi Teataja I 2006, 60, 449.

Statham, P., Gray, E. (2005). The Public Sphere and Debates about Europe in Britain: Internalized and Conflict Driven? – Innovation, Vol 18, No 1, pp 61–81.

Vabariigi Valitsuse seadus. – Riigi Teataja I 1995, 94, 1628; 2006, 14, 111.

Valitsuse kommunikatsioonibüroo põhimäärus (2004).
– <http://www.riigikantselei.ee/?id=2721> (30.03.2007).

Eesti Teadusinfosüsteem – teadlase abivahend ja avalikkuse teavitaja

Siret Linde (RiTo 15), Tallinna Ülikooli teadus- ja arendustöö spetsialist

Üleriigilise teadusinfosüsteemi asutamise eesmärk oli koondada Eesti teadus- ja arendustegevuse andmed ühtseks tervikuks.

Eesti Teadusinfosüsteemi (ETIS) asutamise aluseks on Vabariigi Valitsuse 2006. aasta 7. aprilli määrus nr 92 – Eesti Teadusinfosüsteemi asutamine ja selle pidamise põhimäärus (RT I 2006, 16, 133). Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse muutmise seaduse § 31 määratleb Eesti Teadusinfosüsteemi kui riiklikku registrit andmekogude seaduse mõistes, milles koondatakse ühtseks tervikuks Eesti teadus- ja arendustegevusega seotud andmed (RT I 2006, 14, 114).

Haridus- ja teadusministeerium on koostöös teadus- ja arendustegevust finantseerivate asutuste ning avalik-õiguslike ülikoolidega loonud infotehnoloogilise andmebaasi, kuhu on ühendatud nii teadlaste isiklik andmestik kui ka teadusasutuste andmebaasid. Varem keskne teadustegevuse andmete registreerimise süsteem puudus, iga asutus säilitas andmeid eraldi, seetõttu polnud neile avalikku juurdepääsu. Registri vastutav töötaja on haridus- ja teadusministeerium ning volitatud töötaja Sihtasutus Archimedes.

ETIS koosneb kõigile huvilistele kättesaadavast Eesti Teadusportaalist (www.etis.ee) ja autoriseerimist eeldavast iga kasutaja isiklikust töölauast. Teadus- ja arendusasutustes on loodud administraatori ametikoht või kuulub ETIS-e administreerimine teadussekretäri tööülesannete hulka. Infosüsteem on üles ehitatud selliselt, et kasutaja võimalikult hõlpsasti andmed leiaks. Kogu teave on hästi liigendatud ning seetõttu on nii teadlastel kui ka asutustel lihtne andmeid süstematiseerida, koostada spetsiifilisi päringuid etteantud kriteeriumide alusel. ETIS-e andmete põhjal saab varasemast tunduvalt lihtsamalt ja väiksema ajakuluga koostada teadustegevuse analüüse.

Avalikkusele suunatud register

Nüüd on kogu teave Eesti teadus- ja arendustegevuse kohta kättesaadav ühest kohast. Avalikult kasutatavad teadus- ja arendustegevuse andmed on kontrollitud ja usaldusväärsed ning kergesti süstematiseeritavad, seega kvaliteetsed. Iga huviline saab ennast teadustegevusega jooksvalt kursis hoida portaali uudiste ja kalendri vahendusel, avaldada arvamust foorumis ning tutvuda teiste teadlaste tegemistega. Eraldi on loodud rubriik noortele suunatud teadusprogrammide tutvustamiseks, sest noorte kaasamine teadustegevusse on prioriteediks kogu Euroopas. Portaal on kättesaadav nii eesti- kui ka ingliskeelsena.

Eesti Teadusportaal on infosüsteemi avalikkusele suunatud väljund. Kõik andmed, mis teadlane on sisestanud ja asutuse volitatud isik kinnitanud, on avalikult kasutatavad. Portaal on informatsioon süstematiseeritud ning jagatud rubriikideks. Teadusportali vahendusel saab kiire ja operatiivse ülevaate Eesti teaduses toimuvast. Tähtsamad sündmused on uudiste rubriigis ja kalendris. Kõige aktuaalsemad teemad avanevad portaali

avaküljel. Seal on teateid konkursside, tähtaegade, konverentside, seminaride ning muude teadlasele ja teadushuvilisele huvipakkuvate sündmuste kohta. Eriline rõhk on sisestatud andmete kinnitamise süsteemil, mis tagab kogu avalikult kättesaadava teabe usaldusväärsuse ja kvaliteedi.

Valides rippmenüüst vastavad väljad, saavad kõik teadushuvilised tutvuda asutuste, projektide, inimeste ja teadustegevuse tulemuste andmetega. Teadusportaali vahendusel on nii eesti kui ka inglise keeles kättesaadav informatsioon Eesti teadus- ja arenduspoliitika põhisuundade kohta, tutvuda saab teadustegevuse rahastamise ja statistikaga ning rahvusvahelise ja riigisisese koostöö võimalustega.

Eesti Teadusportaali andmete kasutamine on tasuta.

Teadlase abiline ja töövahend

Infosüsteem on nii avalikult kasutatav teadusportaal kui ka iga teadlase isiklik töövahend, mis võimaldab koostada elulookirjeldust, esitada finantstaotlusi ja aruandeid, süstematiseerida publikatsioone ja teadustegevuse tulemusi. Kõik isiku andmed on valikuliselt avalikustatavad, millega on tagatud informatsiooniline enesemääramine.

Eesti Teadusinfosüsteemi personaalse töölaua kasutamine nõuab isiku identifitseerimist. Seda on võimalik teha ID-kaardi lugeja abil ja ETIS-e administraatori või teadusasutuse väljastatava kasutajanime ja parooliga. Infosüsteemi parool edastatakse kasutajale kahes osas, see tagab andmete kaitsmise turvalisuse. Andmed esitatakse valdavalt struktureeritud kujul, mis võimaldab koostada süsteemseid päringuid ning nende põhjal omakorda teha analüüse. Erinevalt varasemast, kus andmeid tuli esitada kõikidele institutsioonidele ja iga finantstaotluse puhul eraldi, piisab uue süsteemi rakendamise järel andmete ühekordsest sisestamisest. Iga taotluse puhul on võimalik valida CV-st vajalikud väljad ning teemasse mittepuutuvad kõrvale jätta. Nii teadlase elulookirjelduse kui ka varasema teadustegevuse andmed leiab ühest kohast ja neid saab kiiresti taasesitada.

Teadlasel on võimalik isiklikul kontrol opereerida personaalandmetega, neid valikuliselt avalikustada ja lisada finantstaotlusele või aruandele või välja trükkida. Teadlane saab võrrelda ennast teiste sama valdkonna teadlastega, olla kursis nende saavutuste ja arengusuundadega ning avaldatud publikatsioonidega, see toimib omalaadse naabrivalvena.

ETIS-e vahendusel saab teadlane esitada finantstaotlusi ja -aruandeid nii jooksvalt kui ka projekti lõppemisel. Infosüsteem võimaldab kommunikatsiooni teiste sama valdkonna teadlastega, seega on ETIS oluline infovahetuskanal. ETIS-e kaudu hoiab Eesti teadlaskond end kursis finantseerimisvõimaluste, projektikonkursside jms.

Publikatsioonide andmete kandmise teadustulemuste alajaotusse on süsteemi loojad teinud võimalikult lihtsaks ja kiireks operatsiooniks. Publikatsioone on mõne nupuvajutusega võimalik importida ETIS-est ja raamatukogude e-kataloogist ESTER. Selleks, et vältida segadust samanimeliste isikute puhul, tuleb iga publikatsiooni puhul autorlust kinnitada ja isikuga siduda. Järgmise etapina kinnitab publikatsiooni selleks määratud bibliograaf, see

tagab andmete tõesuse ja usaldusväärsuse, kirje korrektse bibliograafilise vormistuse ning õigesti valitud kategoriseerimise. Avalikkusele suunatud Eesti Teadusportaal on nähtavad ainult kontrollitud ja kinnitatud publikatsioonid. Teadlasel on võimalik publikatsioone sorteerida etteantud kriteeriumi põhjal (avaldamise aasta, kategooria). Publikatsioonidele lisaks on võimalik teadustulemuste lahtrisse kanda teadustööde juhendamisi, eristades magistri- ja doktoriõppe taset.

Administraatori vaade süsteemile

Eesti Teadusinfosüsteemi abil on tunduvalt lihtsustunud teadus- ja arendusasutuste administreerivas rollis oleva kasutaja olukord, sest andmed võimaldavad analüüsida ja hinnata teadus- ja arendustegevuse tegelikku olukorda. Struktureeritud andmetest on võimalik genereerida päringuid etteantud kriteeriumide alusel. Päringute andmed tuleb esitada vajalikus vormis (Exceli tabelina, pdf formaadis), et neid saaks hiljem töödelda ja analüüsida. Analüüse võib teha allüksuste või teadlasrühmade kaupa. Exceli tabeli andmed on omakorda sorteeritavad ning töödeldavad.

Igast tegevusest jääb süsteemi elektrooniline jälg ning hiljem saab tegevuste käiku ajaliselt taastada. Vaidluste või lahkarvamuste korral on see kindlasti vajalik. Administraator näeb nimeliselt, kes on andmed sisestanud ja saab küsitavuste korral kohe sisestajaga ühendust võtta.

Administraatori vaates on võimalik teha staatilisi ja dünaamilisi päringuid. Staatiliste päringute puhul on süsteemi sisestatud standardsed kriteeriumid ning kasutaja neid muuta ei saa. Dünaamilise päringu puhul võib etteantud kriteeriumide põhjal ise päringu koostada, siiani on abistanud ETIS-e haldaja Sihtasutus Archimedes.

Rahastaja saab finantstaotlustele lisatud publikatsioonidest kiiresti ülevaate, kas taotleja vastab kvalifikatsiooninõuetele. Varem kontrollis taotleja publikatsioonide vastavust nõuetele finantseerija, nüüd lasub kogu vastutus taotluse kinnitanud teadus- ja arendusasutusel. Iga finantstaotluse kontrollib asutuse kinnitaja, see tagab andmete tõepärasuse ja kvaliteedi.

ETIS võimaldab arendada nii riigisisest kui ka riikidevahelist teaduskoostööd. Süsteemi saab sisestada koostööpakkumisi, portaali ingliskeelne versioon soodustab koostööd kogu maailma teadus- ja arendusasutustega.

Tulevikuväljavaated

Kokkuvõtvalt võib öelda, et Eesti Teadusinfosüsteemi kasutuselevõtmisega on loodud unikaalne olukord, kus kogu riigi teadustegevus on koondatud ühtsesse andmebaasi ning on avalikult kasutatav. Teadlase sisestatud andmeid kontrollib selleks määratud administraator või bibliograaf, mis tagab nende usaldusväärsuse ja kvaliteedi. ETIS-e põhimäärus kohustab teadlasi ja administraatoreid lisama või muutma süsteemis andmeid viie tööpäeva jooksul nende tekkimisest alates, see tagab teabe aktuaalsuse.

Et tegemist on uue ja areneva süsteemiga, on juhtunud ka tehnilisi viperusi, seetõttu tuleb süsteemi jooksvalt parandada ja täiustada. Paljudele kasutajatele tundub süsteem esialgu keeruline ja harjumatu. Publikatsioonide kategooria määramisel on teadlaste vahel ette tulnud sisulisi eriarvamusi, mis on leidnud lahenduse diskussioonide tulemusena eriala juhtivteadlaste ringis.

Lahendamata on loometegevuse kategoriseerimise probleem. Reaal-, humanitaar- ja sotsiaalteadustes kasutatakse teadustegevuse tulemuslikkuse hindamisel teadaolevalt väga olulise mõõdikuna avaldatud teaduspublikatsioone. Loometegevuse valdkondades avalduvad teadustegevuse tulemused sootuks teistsuguses vormis (heliteosed, näidendid, näitused, kujutav kunst jms), mida ei ole võimalik mõõta samade indikaatoritega. Igasugune hindamine ja klassifitseerimine on suuresti kokkuleppe küsimus, seega on ka siin võimalik lahendust leida. Selle nimel töötavad aktiivselt ülikoolide teadus- ja arendusosakondade spetsialistid koostöös Tallinna Ülikooli kunstide teaduskonna ning Eesti Kunstiakadeemia esindajatega.

Teadusinfosüsteem annab täpse ja objektiivse ülevaate kõigist Eestis viljeldavatest teadusvaldkondadest, see võimaldab teadustöö tulemusi võrrelda ja tunnustada. Tallinna Ülikoolis on välja töötatud võimekamate teadlaste tunnustamiseks ja innustamiseks teadustulemuste lisatasu maksmise süsteem, mille määramise aluseks olevad andmed saadakse ETIS-est.

Eesti Teadusinfosüsteemi loomisega on astutud samm lähemale bürokraatia vähendamise ja elektroonilise dokumendihalduse suunas. Uus infosüsteem vähendab suuresti paberikulu taotluste ja aruannete esitamisel, seetõttu on selle üks märksõna keskkonnasäästlikkus. Teadustegevuse tulemuste andmete avalikustamine ETIS-e kaudu teeb ülikoolid ning teadus- ja arendusasutused objektiivselt võrreldavaks, mis peaks suurendama teadustegevuse konkurentsi ja tõstma kvaliteeti. Samuti soodustab andmete avalikustamine teadlaste valdkondlikku koostööd nii riigi sees kui ka piiriüleselt.

Parlamentarsed uudised

Meeli Sõlg (RiTo 15), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2006. aasta novembrist 2007. aasta aprillini.

Uudistevaliku tegemisel on kasutatud elektroonilisi infoallikaid: uudisteagentuuride ja meediaväljaannete andmebaase, täistekstandmebaasi EBSCO ning parlamentide kodulehtedel leiduvaid materjale.

Ameerika Ühendriigid

4. jaanuaril tuli kokku Ameerika Ühendriikide 110. Kongress, kus vabariiklased president George W. Bushiga eesotsas on esimest korda vähemuses nii Senatis kui ka Esindajatekojas. 7. novembril toimunud Kongressi Esindajatekoja ja Senati vahevalimistel olid võidukad demokraadid. Mõlema koja päevakorras on esimene teema eetikareform, millega loodetakse edaspidi Kongressis suuremaid skandaale vältida. Kavas on püstitada tõkked rahvaesindajate ja lobistide vahele, sest möödunud aastal tuli neljal Esindajatekoja liikmel eetikanormide rikkumise tõttu tagasi astuda. Kongressi üksmeele paneb proovile Iraagi sõda, mis on tekitanud tõsise demokraatide ja vabariiklaste vastasseisu.

BNS, 4.01. 2007, „USA–s tuli kokku demokraatide enamusega Kongress”.

Esindajatekoda võttis ühehäälselt vastu otsuse mitte maksta Kongressi pensioni korruptantidest seadusandjatele. Demokraatide juhitud Esindajatekoda võttis 431 poolthäälega vastu eelnõu, mis keelab maksumaksja rahast pensionite maksmise korruptsioonis, kohtule valevandumises või konspiratsioonis süüdi mõistetud seadusandjatele. Viimasel ajal on korruptsioonis süüdistatud mitut seadusandjat. Kongressi pensionid ulatuvad keskeltläbi 47 000 dollarini ehk enam kui 560 000 kroonini aastas. Senine seadus võimaldas pensioni maksmise lõpetada ainult siis, kui seadusandja mõistetakse süüdi riigireetmises või spionaažis.

Reuters–BNS, 24.01.2007, „USA Esindajatekoda ei toeta korruptantidest seadusandjatele pensioni maksmist”.

Austraalia

Austraalia parlament tühistas inimembrüote kloonimise keelu. Kloonimise keelu tühistamine võimaldab teadlastel kasutada oma töös edaspidi raviotstarbelist kloonimist. Teadlased loodavad, et tüvirakkude uurimine aitab leida ravi paljudele haigustele, sealhulgas Parkinsoni ja Alzheimeri tõvele. Kõigil parlamendisaadikuil lubati hääletada oma südametunnistuse järgi ning nad polnud seotud oma partei poliitikaga.

BBC News, 6.12.2006, „Australia overturns cloning ban”. –<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6214282.stm>

Bhutan

Bhutani uude parlamenti saavad kandideerida ainult kõrgharidusega inimesed, teatas keskvalimiskomisjon. 2008. aastal peetakse riigi ajaloos esimesed parlamendivalimised. Praegu kuuluvad parlamenti linnade ja külade määratud esindajad, kõrged ametnikud ja buda usujuhid. Bhutani keskvalimiskomisjoni esimees Dasho Kunzang Wangdi ütles Reutersile, et uus parlament tahetakse muuta maksimaalselt dünaamiliseks. "Seetõttu tahame, et igal parlamendiliikmel on vähemalt kõrgharidus," lausus Wangdi. Ta lisas, et parlamenti ei saa kandideerida välismaalasega abielus olevad inimesed.

Reuters–BNS, 3.11.2006, „Bhutani uude parlamenti pääseb ainult kõrgharidusega”.

Bosnia ja Hertsegoviina

Bosnia ja Hertsegoviina valimiskomisjon teatas 1. oktoobril toimunud valimiste tulemused. Bosnia ja Hertsegoviina liberaalne partei sai parlamendis kaheksa, moslemite rahvuslik demokraatlik partei üheksa, Bosnia serblaste partei seitse, sotsiaaldemokraadid viis ja Bosnia horvaatide liit viis ning Serbia rahvuslik demokraatlik partei kolm kohta. Ülejäänud viis kohta jagunesid viie väiksema partei vahel. Üldvalimistel valiti peale Bosnia ja Hertsegoviina parlamendi ka Bosnia ja Hertsegoviina kolmeliikmelist presidentuuri ning regionaalparlamente. Valimistel osales 54 protsenti 2,75 miljonist hääleõiguslikust kodanikust.

Xinhua News, 18.10.2006, „Election results announced in Bosnia–Herzegovina”. – http://news3.xinhuanet.com/english/2006-10/19/content_5224854.htm

Brasiilia

Brasiilias hiljuti tehtud avaliku arvamuse uuring näitas, et brasiillased peavad riigi parlamendiliikmeid valelikeks ja arvavad, et nad töötavad vähe. Kaks viiendikku küsitletuist leidis, et demokraatia toimiks paremini ilma Rahvuskongressita. Pidevalt minnakse ühest parteist teise ja tagasi ning poliitikud on seotud paljude skandaalidega.

Economist, Vol. 382, 10. Feb. 2007, Issue 8515, pp 36–38, „Parliament or pigsty?”.

Hiina

Hiina parlament võttis 16. märtsil vastu seaduse, mis annab üksikisiku omandile seadusliku kaitse. Selline seadus kehtestati kommunistliku suuna võtnud riigi 60 aasta pikkuse ajaloo jooksul esimest korda. Parlament võttis vastu ka seaduse, mis tõstab välismaiste ettevõtete tulumaksu Hiina firmadele kehtestatud tulumaksudega samale tasemele. Pekingis kogunev parlament otsustas seadused vastu võtta pärast kahenädalast koosistumist.

Postimees Online, 16.03.2007, „Hiina kiitis heaks üksikisiku omandiseaduse”. – <http://www.postimees.ee/160307/esileht/majandus/250311.php>

Hispaania

Hispaania parlament alustas Franco diktatuuri ohvritele hüvitiste maksmise seaduse eelnõu arutamist. Tuhanded inimesed, sealhulgas poliitvangide perekonnad, saaksid pärast seaduse vastuvõtmist ühekordseid hüvitisi või pensione. Eelnõu näeb ette ka Franco hauamemoriaali ümberkorraldamise, et see peegeldaks mõlemat kodusõjas võidelnud poolt. Hispaania valitsus kinnitab, et seadusega ei taheta ajalugu ümber kirjutada ega inimesi mineviku kuritegude eest vastutusele võtta. Opositsiooniline Rahvapartei nõuab, et eelnõu tagasi võetaks, sest see kisub lahti juba paranenud vanad haavad.

Etv24, 15.12.2006, „Hispaania arutab hüvitisi Franco diktatuuri ohvritele”. –

<http://etv24.ee/index.php?0568605>;

BBC News, 14.12.2006, „Spain debates Franco reparations”. –

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6179767.stm>

Holland

22. novembril toimusid Hollandis parlamendivalimised. Hollandi parlament koosneb kahest kojast: alamkoja ehk Teise Koja 150 liiget valib rahvas otse, ülemkoda ehk Esimene Koda koosneb 75-st provintside esindajate hulgast valitud liikmest. Kristlikud demokraadid, kuhu kuulub ka peaminister Jan Peter Balkenende, said alamkojas 41, Hollandi Tööpartei 32, Sotsialistlik Partei – üks kolmest suuremast parteist – 26, liberaalne Rahvapartei Vabaduse ja Demokraatia eest 22, parempoolne Vabaduse Partei 9 ja Rohelised Vasakpoolsed 7 kohta. Esimest korda Euroopas jõudis parlamenti ka loomade õiguste eest seisev partei.

Xinhua News, 21.11.2006, „Backgrounder: Dutch general election“.

– http://news3.xinhuanet.com/english/2006-11/21/content_5359452.htm

Xinhua News, 23.11.2006, „Ruling Christian Democrats win Dutch election”. –

http://news3.xinhuanet.com/english/2006-11/23/content_5368007.htm;

Jaauanar is keelas Hollandi Loomakaitsepartei oma parlamendihoones asuvates ruumides rotimürgi kasutamise. Erakond lubab oma ruumidesse panna ainult selliseid lõkse, mis hiirtele viga ei tee. Keskaegsete hoonete kompleksis *Binnenhof* is paiknev Hollandi parlament on kaua aega närilistega hädas olnud. Ajaleht De Telegraaf avaldas ühe kristlikust demokraadist poliitiku nalja, et ta oli kontori enne loomakaitsejatele üleandmist leivapuru täis puistanud.

Reuters–BNS, 17.01.2007, „Hollandi Loomakaitsepartei keelas rotimürgi parlamendis“.

Iraan

Iraani parlament hääletas seaduseelnõu poolt, mis lubab võtta kõigilt Iraani saabunud USA kodanikelt näpujäljed. President Mahmoud Ahmadinejad ja tema administratsioon olid seaduseelnõu vastu, sest neil pole midagi tavalise ameeriklase vastu. Seadust peetakse

vastuseks USA nõudele Iraani kodanike sõrmejälgede kogumiseks, mis seati sisse pärast 2001. aasta 11. septembri rünnakut. Seaduseelnõu poolt hääletanud parlamendiliikme Morteza Tammadoni sõnul läheb USA aina julgemaks, kui Iraani parlamendiliikmed taanduvad. Seaduseelnõu vastu olnud Iraani välisministri Manouchehr Mottaki arvates tahab Bushi administratsioon Iraani rahvast alandada, kuid ameeriklased ei hääletanud Bushi poliitika poolt.

Xinhua News, 19.11.2006, „Iranian parliament approves bill to fingerprint Americans“. – http://news.xinhuanet.com/english/2006-11/19/content_5351364.htm

Itaalia

Itaalia valitsus kiitis heaks seaduse, millega suurendatakse isiklikuks tarbimiseks lubatud kanepikogust kaks korda, ning teatas narkoseaduste ulatusliku reformimise kavast.

Parlamendis toimus äge kanepiteemaline arutelu, mis tuli vahepeal katkestada, sest kommunistist saadik Francesco Caruso teatas, et on külvanud kanepiseemneid parlamendihoone ümbruse peenardele, põhjustades saalis pahameeletormi. Hiljem tunnistas Caruso, et tegemist oli naljaga.

Reuters–BNS, 14.11.2006, „Itaalia leevendas kanepi omamise keeldu“.

Kanada

Kanada parlament tunnistas, et quebeclased on eraldi rahvus ühtse Kanada koosseisus. Kanada parlamendi alamkoda võttis otsuse vastu 266 häälega. Valitsuse hinnangul peaks otsus aitama leevendada prantsuskeelse Québeci separatistlikke meeleolusid. Kriitikute hinnangul võib otsus aga separatiste toetada. Iseseisvusmeelne Bloc Québécois teatas, et kavatseb otsuse alusel nõuda uusi õigusi, näiteks Québeci õigust rahvusvahelistel kohtumistel sõna võtta. Québeci provints nimetab juba ammu oma seadusandlikku kogu Québeci Rahvusassambleeks ja Québec Cityt rahvuspealinnaks.

Reuters–BNS, 28.11.2006, „Kanada parlament tunnistas quebeclased eraldi rahvaks“.

Leedu

Leedu Seim võttis 16. jaanuaril vastu otsuse, milles kutsutakse Venemaad alustama konsultatsioone Leeduga Nõukogude okupatsiooni kahjude korvamiseks. Seimile esitati arutamiseks kaks otsusevarianti. Leedu seadusandjad otsustasid sotsiaaldemokraadi Justinas Karosase variandi kasuks, mis tõstatas lisaks 1991. aasta 13. jaanuari ohvrite hüvitisele küsimuse kogu okupatsiooniaja kahjude korvamisest. Dokument võeti vastu 43 poolt– ja kahe vastuhäälega, üheksa seadusandjat jäi erapooletuks. Leedu on poole sajandi pikkuse okupatsiooniaja hüvitise suuruseks arvutanud 80 miljardit litti.

BNS, 16.01.2007, „Leedu Seim kutsus Venemaad kõnelustele okupatsioonikahjude üle“.

Läti

Läti Seimi kodakondsusseaduse järgimist jälgiva komisjoni uus esimees, isamaalane Pēteris Tabūns soovib karmistada kodakondsusseadust ning on mures selle pärast, et Läti kodanikuks võib saada veel 450 000 mittekodanikku. "On selge, et kodakondsuse andmise korda tuleb teha märksa karmimaks. Esiteks peab kodakondsuse taotleja läti keele oskus olema palju parem," ütles rahvuslaste erakonda Isamaale ja Vabadusele kuuluv Tabūns. Tema sõnul ei tohi korduda hiljutine olukord Liepājas, kus 8000. naturaliseerunud kodanik ei suutnud kodakondsuse kättesaamise pidulikul tseremoonial sõnagi läti keeles öelda. Tabūns leiab, et Seimi 5. koosseis tegi vea, kehtestades mittekodaniku staatus. "Humanismist väljastasime ise mittekodanike passid ning peame nüüd nende eest vastutust kandma. Andes passi, ütlesime, et need, kes viisid ellu venestamist, on meie inimesed! Rahvusvahelisele üldsusele ei selgitatud taasiseseisvumise esimestest päevadest, et need on tsiviilokupandid," selgitas ta.

BNS, 6.12.2006, „Läti seimi komisjonijuht nõuab kodakondsusseaduse karmistamist“.

Seim võttis 8. veebruaril teisel ja ühtlasi viimasel lugemisel vastu seaduse, mis volitab valitsust allkirjastama piirilepingu Venemaaga selgitavat deklaratsiooni lisamata. Eelnõu vastuvõtmise poolt hääletas 69 ja vastu 26 saadikut, erapooletuid ei olnud. Vastu hääletasid kõik Uue Aja fraktsiooni liikmed ning rahvuslaste ühenduse Isamaale ja Vabadusele esindajad, samuti Roheliste ja Talurahva Liidu esindajad. Seimi juures toimus 1. veebruaril opositsioonierakonna Uus Aeg ning rahvuslaste ühenduste pikett, millega protestiti Läti–Vene piirileppe sõlmimise vastu. Nagu näitab hiljuti korraldatud küsitlus, arvab 41,4 protsenti Läti elanikest, et Venemaaga piirilepingu sõlmimise kohta tuleks korraldada rahvahääletus.

BNS, 1.02.2007, „Läti Seimi juures protestitakse piirileppe vastu“;

BNS, 8.02.2007, „Läti Seim volitas valitsust Venemaaga piirilepet sõlmima“;

BNS, 17.02.2007, „Ligi pooled Läti elanikud viiksid piirileppe referendumile“.

Mauritaania

Mauritaanias lõppes ajalooliste parlamendivalimiste teine voor, milles nähakse pärast riigipööret olulist sammu teel demokraatiale. Enam kui 660 000 valijat andis oma hääle valimistel, mille putšistid kuulutasid välja mõni päev pärast 21 aastat kestnud Maaouiya Ould Taya sõjaväelise hunta kukutamist mullu augustis. Novembris aset leidnud esimeses voorus valiti 95 parlamendikohast 43, teises voorus ülejäänud 52 kohta. Euroopa Liidu vaatlejate juht Marie Anne Isler Béguini sõnul vastas hääletamine tavapärastele valimisstandarditele.

AFP–BNS, 4.12.2006, „Mauritaanias lõppesid ajaloolised parlamendivalimised“.

Norra

Veerand praegustest Norra parlamendiliikmetest on tunnistanud maksudest kõrvalehoidmist eraelus. Ajalehe VG uurimuse järgi on 169-st parlamendiliikmest 43 tunnistanud, et nad on kasutanud musta tööjõudu, maksnud registreerimata lapsehoidjatele ja ehitajatele käest kätte ning varjanud oma tulusid. Konservatiiv Børge Brende tunnistas, et maksis ebaseaduslikult koristajale, maalrile ja lapsehoidjale ning tunneb selle pärast piinlikkust, kuigi siis ta oli veel noor ja polnud parlamendis.

Aftenposten English Web Desk, 20.10.2006, „Members of parliament admit 'under the table' deals“. – <http://www.aftenposten.no/english/local/article1502808.ece>

2009. aasta oktoobris muutub Norra parlament ühekojaliseks. Norra on Põhjamaadest viimane, kes loobub kahekojalisest parlamendisüsteemist. Praegu on parlament jagunenud kaheks kojaks – väiksem *Lagtinget* ja suurem *Odelstinget*.

Norden, 22.02.2007, “Norway to have single chamber parliament”. – <http://www.norden.org/webb/news/news.asp?id=6779&lang=6>

Pakistan

Pakistani parlamendi ülemkoda Senat võttis vastu seaduseparanduse vägistamise ja abielurikkumise kohta. Naiste kaitse seadus võeti vastu ülemkoja häälteenamusega. Seadusemuudatus teeb vägistamise karistatavaks kooskõlas islami käskudega. Valitsuse sõnul kaitseb nüüd seadus naisi ekspluateerimise eest, ohjeldab politsei võimu kuritarvitamist ja aitab luua õiglasemat ühiskonda. Opositsiooniliste islami rühmitiste arvates viib uus seadus Pakistani vulgaarsesse ja rövedasse vabaseksi ühiskonda.

Xinhua News, 23.11.2006, „Pakistani Senate passes amendment on Islamic laws“. – http://news3.xinhuanet.com/english/2006-11/24/content_5368684.htm

Poola

Rühm Poola parlamendiliikmeid esitas seaduseelnõu taotlusega kuulutada Jeesus Kristus oma katoliikliku maa kuningaks. Eelnõule kirjutas alla 46 saadikut. Neitsi Maarja kuulutas Poola kuningannaks 350 aastat tagasi Poola kuningas Jan II Kazimierz. Jeesus tehtaks kuningaks nii teoloogilisel kui ka ajaloolisel alusel. Taotlust on kritiseerinud Poola vaimulikud.

BBC News, 21.12.2006, „Polish MPs bid to make Jesus king“. – <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6200539.stm>

Prantsusmaa

Prantsusmaa parlament võttis 19. veebruaril vastu põhiseaduse muudatuse, mis kaotab Prantsusmaal surmanuhtluse. Peaaegu 900 saadiku toetuse võitnud muudatus sätestab: Prantsusmaal ei tohi kedagi surmanuhtlusega karistada. President Jacques Chirac saavutas

oma eesmärgi – surmanuhtluse keelustamise parlamendi mõlema koja ühisistungil referendumit korraldamata.

Xinhua News, 20.02.2007, „France adopts constitutional amendment, abolishing death penalty“. – http://news.xinhuanet.com/english/2007-02/20/content_5757840.htm

Rwanda

Parlamentidevahelise Liidu andmeil on umbes 17 protsenti maailma riikide parlamentide liikmeist naised, kõige rohkem on naisi Rwanda, Rootsi ja Costa Rica parlamendis.

Rwanda 80–kohalises parlamendis on 39 naist, seega 48,8 protsenti parlamendiliikmeist. Rootsis on naisi 47,3 ja Costa Ricas 38,6 protsenti, neljandal kohal on Soome 38, viiendal Norra 37,9 ja kuuendal Taani 36,9 protsendiga. X Riigikogu 19 naise ja 18,8 protsendiga on selles nimekirjas 57. kohal. 146 riigi nimekirja lõpus on Kõrgõzstanile, Naurule ja Saudi Araabiale lisaks kuus väikeriiki, mille parlamendis ei ole ühtki naist.

Etv24, 04.03.2007, „Kõige rohkem naisi on Rwanda parlamendis“. – <http://news.tr.ee/freim.php?target=41663&o=1>

Saksamaa

Saksamaa parlament kiitis heaks terrorismivastase andmebaasi loomise, mis aitab vahendada informatsiooni julgeolekuteenistuste vahel. Seaduse järgi suurenevad ka politsei ja luureteenistuse järelevalve jõud. Andmebaas sisaldab teavet kahtluseluste religiooni, elukutse, harjumuste, pangatoimingute jms kohta. Mõned seadusandjad väljendasid muret, et Saksamaa võib muutuda politseiriigiks.

Xinhua News, 2.12.2006, „Germany approves creation of anti-terror database“. – http://news3.xinhuanet.com/english/2006-12/02/content_5420629.htm

Serbia

21. jaanuaril toimunud Serbia parlamendi valimistel võitis rahvuslik Serbia Radikaalne Partei, saades 250–liikmelises parlamendis 81 kohta. Serbia presidendi Boris Tadići Demokraatlik Partei jäi 64 kohaga teiseks. Minister Vojislav Koštunica Serbia Demokraatliku Partei ja Uue Serbia liit sai 47 kohta. "Serbia valimised olid vabad ja õiglased," ütles OSCE vaatlusmissiooni juht Göran Lennmarker. „Rahvusvahelised vaatlejad täheldasid ka, et kampaania oli jõuline ja toimus piiranguteta õhkkonnas. Meedia kajastus parteide ja nende tegevuse kohta oli ulatuslik. Avalik-õiguslik ringhääling kajastas kampaaniat üldiselt tasakaalustatult."

AFP-BNS, 22.01.2007, „OSCE: Serbia valimised olid vabad ja õiglased”;

Xinhua News, 26.01.2007, „Serbia announces results of parliamentary elections“. – http://news.xinhuanet.com/english/2007-01/26/content_5654700.htm

Soome

Soome parlament hääletas seaduseelnõu poolt, mis lubab üksikutel naistel ja lesbipaaridel saada viljakusravi. Parlamendi debati kulminatsioon tõi Eduskunna hoone ette demonstrandid ja politseinikud. Ühel pool seisis demonstrandid loosungitega „Laps vajab isa!“, teisel pool kanti vikerkaarevärvilisi plakateid lesbipaaride toetuseks. Lahing jäi verbaalsele tasandile.

Helsingin Sanomat International Edition, 13.10.2006, „Parliament votes to allow fertility treatment for single women and lesbian couples“.

18. märtsil peetud parlamendivalimised võitis napi enamusega Soome Keskerakond (*Suomen Keskusta*) konservatiivse Rahvusliku Koonderakonna (*Kansallinen Kokoomus*) ees, kolmanda koha said sotsiaaldemokraadid. Seekordsest hääletusest võttis osa 67,8% hääleõiguslikest kodanikest. Keskerakonda toetas neist 23,1%, see tagas erakonnale 200-liikmelises Eduskunnas 51 kohta. Koonderakonna poolt hääletas 22,3% hääletanuist, tulemus andis parlamendis 50 kohta. Sotsiaaldemokraate eelistas 21,4% valinuist ja nad said 45 kohta. Vasakpoolsete Liitu (*Vasemmistoliitto*) toetas 8,8% valinuist, mis tagas 17 kohta. Rohelist Liitu (*Vihreä Liitto*) eelistas 8,5% hääletanuist ning partei sai 15 kohta. Kampaania käigus hoidusid poliitikud viisakalt vastasseisust võimalike liitlastega ning pakkusid lahendusi valijate peamistele muredele, nagu sotsiaalteenused ja töökohtade loomine, kliimamuutused. Valimiskampaania teema oli ka kiiresti vananev Soome ühiskond. Seekordsed valimised olid tõenäoliselt viimased, kus valijate enamuse moodustasid töötavad inimesed.

STT–Reuters–BNS, 19.03.2007, „Soome parlamendivalimised võitis Keskpartei“; <http://web.eduskunta.fi>

Suurbritannia

Briti parlamendi ülemkoja ehk Lordidekoja liikmed ei hääletanud Lordidekoja reformimise poolt, mille alamkoda oli heaks kiitnud 80 protsendi häältega. Parlamendi alamkoda juhtiva ministri Jack Straw ettepaneku kohaselt oleks pool ülemkoja liikmeist valitud ja pool määratud, kuid ta lubas toetada ka ettepanekuid valida 60 või 80 protsenti Lordidekoja liikmeist. Refomi kohaselt oleks vähendatud ka lordide arvu ning piiratud nende võimu.

BBC News, 17.03.2007, „Peers reject Lords reform plans“. – http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/6446887.stm

Tšehhi

Tšehhi parempoolne Kodanike Demokraatlik Partei sai parlamendi ülemkojas absoluutse enamuse – 81 kohast 41. See on esimene erakond, kes on võitnud 1996. aastal asutatud Senatis absoluutse enamuse. Sotsiaaldemokraadid said kuus kohta, kristlikud demokraadid neli ning kolm väikest sõltumatut parteid igaüks ühe.

AFP-BNS, 28.10.2006, „Tšehhi parempoolsed võitsid senatis enamuse“.

Ukraina

Ukraina parlament võttis 6. veebruaril vastu seaduse riiklike gaasijuhtmeoperaatorite erastamise keelustamiseks. 439 hääletanust oli seaduse poolt 430 parlamendisaadikut. Vastuvõetud seadus keelustab riiklike gaasijuhtme operaatorfirmade ühinemised, jagamised ja ülevõtmised.

Seadus keelab ühtlasi pankrotimenetluse algatamise riiklike gaasiettevõtete, sealhulgas Ukraina Naftogazi ja tema tütarfirmade vastu.

Interfax-BNS, 6.02.2007, „Ukraina keelustas gaasijuhtmeoperaatorite erastamise“.

Ungari

Ungari peamise opositsioonipartei Fideszi juhid võtsid maha tõkked, mille politsei oli püstitanud parlamendihoone ette valitsusvastaste meeleavaldajate eemalhoidmiseks. Politsei ei takistanud Fideszi parlamendirühma juhte, kuid hiljem ilmus parlamendiesisele väljakule märulipolitsei. Fidesz nimetas oma tegutsemist kodanikuallumatuseks. Mullu toimusid väljakul massilised ja kohati vägivaldsed meeleavaldused peaminister Ferenc Gyurcsány vastu. Fideszi juhid katkestasid parteikoosoleku, et ise metalltõkked eemaldada. Nende sõnul on tõkked seadusvastased, sest ei luba rahval oma protestiõigust kasutada.

Reuters-BNS, 2.02.2007, „Ungari opositsioon lammutas parlamendi ees barjääre“.

Venemaa

Venemaa Riigiduumaa määras kindlaks neli regiooni, kuhu luuakse hasartmängutsoonid. Kasiinoreservaadid hakkavad paiknema Kaliningradi oblastis, Altai Vabariigis, Primorje krais ning Rostovi oblasti ja Krasnodari krai piirialal. Tegevuslitsentsi omavad mängupõrgud võivad jätkata tegevust väljaspool hasartmängutsoone 2009. aasta 30. juunini.

BNS, 14.12.2006, „Vene mängupõrgud koondatakse nelja piirkonda“.

Vene parlament pikendas surmanuhtlusele kehtestatud 10-aastast moratooriumi veel kolme aasta võrra, lükates edasi vandemeestekohtule ülemineku Tšetšeenias. Riigiduumaa andis detsembris lõpliku heakskiidu seadusele, mille alusel asendatakse Tšetšeenias traditsiooniline õigusemõistmine vandekohtuga 2010. aastal, mitte tuleval aastal, nagu esialgu oli kavandatud. Venemaa kriminaalkodeksis eksisteerib surmanuhtlus edasi, kuid ülimat karistustmäära pole täide viidud 1996. aastast alates. Konstitutsioonikohus otsustas kolm aastat tagasi, et kohus ei saa ühtegi kurjategijat surma mõista senikaua, kuni kogu riigis on mindud üle vandekohtu süsteemile. Arvamusuuringud näitavad, et rohkem kui 65 protsenti venelastest tahab surmanuhtluse taastamist ja nende kuritegude ringi laiendamist, mille eest saaks seda karistust rakendada.

Reuters–BNS, 08.12.2006, „Vene Riigiduuma pikendas moratooriumi surmanuhtlusele“.

Riigiduuma väliskomitee esimees Konstantin Kossatšov nimetas Eestis vastuvõetud sõjahaudade kaitse seadust rahvusäärmuslaste võiduks. "Ma hindan seda fakti äärmusnatsionalistlike jõudude võiduna seoses Eestis märtsikuus toimuvate parlamendivalimistega," ütles Kossatšov Interfaxile. Kossatšovi sõnul on Eesti niigi pälvinud tänapäeva Euroopas revanšismipisikust nakatunud halva riigi kuulsuse. Nõrdimust väljendasid ka teised Riigiduuma liikmed. 17. jaanuaril võttis Riigiduuma vastu avalduse, milles saadikud pöörduvad Venemaa presidendi Vladimir Putini ja valitsuse poole seoses Eestis vastuvõetud sõjahaudade kaitse seadusega. Riigiduuma avalduse väitel on seadus suunatud fašismi vastu võidelnud ohvrite mälestuse hävitamiseks. Avalduses rõhutatakse, et mainitud seadus näitab Eesti võimude soovi jätkata natsismi heroiseerimise kurssi.

Interfax–BNS, 10.01.2007, „Vene duumaliikmed taunisid Eesti sõjahaudade seadust“,

11.01.2007, „Riigiduuma on Eesti sõjahaudade seadusest nõrdinud“;

Etv24, 17.01.2007, „Duuma pöördus Putini poole sõjahaudade kaitse seaduse asjus“. – <http://www.etv24.ee/index.php?0569883>

Michael Burawoy ja avalik sotsioloogia

Piret Viljamaa (RiTo 9), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

2003.–2004. aastal oli Ameerika Sotsioloogia Assotsiatsiooni (ASA) president Michael Burawoy, kelle kohta on naljatamisi öeldud, et ta on ilmselt ainus inimene maailmas, kes on unistanud töötamisest Venemaa terasetööstuses.

Michael Burawoy lõpetas 1968. aastal Suurbritannias Cambridge'i Ülikooli matemaatikuna, kaitses magistrikraadi sotsioloogias 1972. aastal Zambia Ülikoolis ning sama valdkonna doktorikraadi 1976. aastal Chicago Ülikoolis.

Michael Burawoy on olnud pikka aega California Berkeley Ülikooli sotsioloogiaprofessor. Ta on töötanud mitmel pool maailmas lihttöölisena, et oma uurimisvaldkonda sisse elada. Suviti töölisena ametis olemist on ta ise nimetanud suvevaheaja veetmiseks. Michael Burawoy on olnud tehasetöoline Zambias (1968–1972, vaheaegadega), Chicagos, Ungaris (1982–1989, vaheaegadega) ja Venemaal (1991–2002, vaheaegadega) ning püüdnud vahetu kogemuse abil paremini mõista ja analüüsida postkolonialismi, töölisklassi teadvust ja töö organiseerimist sotsialismi tingimustes ning sotsialismilt kapitalismile ülemineku probleeme. Venemaal uuris ta kummalist kapitalismi vormi, mis on tekkinud pärast kommunismi kokkuvarisemist. Näiteks artiklis "Transition without Transformation: Russia's Involuntary Road to Capitalism" (ajakirjas East European Politics and Societies, Vol 15, Spring 2001) nendib ta, et Venemaal pole toimunud majanduse, tsiviilühiskonna ja riigistruktuuride transformatsiooni. Töölisena kogutud andmete sotsioloogilist analüüsi on ta avaldanud raamatuis "The Colour of Class on the Copper Mines: from African Advancement to Zambianization" (1972), "The Radiant Past: Ideology and Reality in Hungary's Road to Capitalism" (1992) jt. Ta propageerib "alt üles" lähenemist, üldistades etnograafiliste ja juhtumiuuringute tulemusi ning lähenedes neile marksismi vaatevinklist.

Aastail 2006–2010 on Michael Burawoy Rahvusvahelise Sotsioloogia Assotsiatsiooni täitevkomitee rahvuslike organisatsioonide asepresident. Ta on mitme sotsioloogiaajakirja (näiteks Political Power and Social Theory ja Qualitative Sociology) toimetuskolleegiumi liige. Kahel korral on teda tunnustatud hea õppejõuna. Ta on innustanud oma üliõpilasi uurimistööle, näiteks toimetanud kogumiku "Global Ethnography: Forces, Connections and Imaginations in a Postmodern World" (2000), mis koondab Burawoy endiste üliõpilaste uurimusi.

2004. aastal organiseeris Michael Burawoy ASA presidendina assotsiatsiooni aastakoosoleku avaliku sotsioloogia (*public sociology*) teemal, mis kutsus sotsioloogide hulgas esile elavat vastukaja (debatt ajakirjades Critical Sociology, Vol 31, No 3, 2005; The British Journal of Sociology, Vol 56, September 2005). Avalik sotsioloogia tähendab tema määratluses tihedat seotust inimestega, dialoogi avalikkusega. Traditsioonilise avaliku sotsioloogia puhul ärgitab sotsioloog oma lugejaid (vaatajaid/kuulajaid) kaasa mõtlema, kuid algatatud debattides ta ise sageli ei osale. Avaliku sotsioloogia ühe vormina näeb Michael Burawoy orgaanilist avalikku sotsioloogiat, mille puhul sotsioloog töötab vahetult uuritavas keskkonnas, käsikäes

ametiühingute, inimõiguste ja immigrantide õiguste kaitsjate, kodukohaliikumistega jms, tuues inimeste eraelulised, isiklikud kogemused avalikkuse ette.

Ta eristab nelja tüüpi sotsioloogiat, mis üksteist täiendavad: professionaalne, kriitiline, avalik ja poliitikasotsioloogia. Professionaalne sotsioloogia pakub väljatöötatud metoodika ja teooriad; poliitikasotsioloogia tegeleb tellimustöödega, mille uurimisvaldkonna määrab klient; kriitiline sotsioloogia otsib distsipliini nõrku kohti ning avalik sotsioloogia kasvab välja dialoogist avalikkusega, kus tuuakse välja erinevad väärtused ja eesmärgid. Sellise jaotuse töötas Burawoy välja Ameerika Ühendriike silmas pidades, kuid ta leiab, et see sobib sama hästi globaalses kontekstis.

Jaotus tugineb kahele põhiküsimusele: teadmised kelle jaoks ning teadmised milleks. Avalik ja poliitikasotsioloogia on suunatud avalikkusele, professionaalne ja kriitiline sotsioloogia tähendavad teadlaselt teadlasele suunatud kommunikatsiooni. Burawoy arvab, et avalik sotsioloogia ei ole professionaalse sotsioloogia populariseerimisel tekkinud kõrvalprodukt, vaid sellest eraldi seisev sotsioloogiline lähenemine, mis kasutab töömeetodina dialoogi uuritava sihtgrupi ja laiema avalikkusega.

Traditsioonilise avaliku sotsioloogina nimetab ta Anthony Giddensit, kelle arvukad kirjutised ja intervjuud on tutvustanud sotsiaaldemokraatlike parteide lähenemist, nn kolmandat teed, ning orgaanilise avaliku sotsioloogina Huw Beynoni, kes on teinud pikka aega koostööd kaevurite, sadamatöölise jt eluvaldkondade esindajatega.

Avaliku sotsioloogia efektiivse toimimise näitena ühiskonnas on ta toonud perestroikaegse Venemaa, kus aga pärast seda on toimunud kiire taandareng, väheste eranditega piirdub nüüdne Venemaa sotsioloogia arvamus- ja turu-uuringutega. Heaks näiteks peab ta Norrat, kus on ainult 600 sotsioloogi, kuid riigi elanike arvuga võrreldes kolm korda rohkem kui Ameerika Ühendriikides ning nende staatus on kõrge. Norra sotsioloogid esinevad tihti meedias, nende seisukohad on rohkem esil kui Michael Burawoy kodumaal. Samal ajal rõhutab ta, et avalik sotsioloogia ei saa hakkama tugeva akadeemilise baasita. Professionaalsuseta pole avalikku sotsioloogiat (ajakirjas The British Journal of Sociology, Vol 56, June 2005, September 2005).

Michael Burawoy tõlgendus sotsioloogia funktsioonidest on pälvinud ka ägedat kriitikat. Lõuna-Carolina Ülikooli sotsioloogiaprofessor Mathieu Deflem on loonud avaliku sotsioloogia kritiseerimiseks veebilehe "Päästke sotsioloogia!" (<http://www.savesociology.org>), kus ta väidab, et Burawoy propageeritav avalik sotsioloogia hülgab teaduse ideaalid. Mathieu Deflemi väitel ei tegele uus suund mitte kogu valdkonna kiretu analüüsimisega, vaid utopiatega, sellega, mis võiks olla. Tema sõnul viiakse avaliku sotsioloogia sildi all ellu vasakpoolset poliitikat. Ta leiab, et teadlased ei pea tegelema moraali- ja poliitikaküsimustega, vaid vahendama avalikkusele teaduslikke fakte.

Diskussioonis avaliku sotsioloogia olemuse üle väitis Oslo Ülikooli sotsioloogiaprofessor Ragnvald Kalleberg (ajakirjas The British Journal of Sociology, Vol 56, September 2005), et Michael Burawoy avalik sotsioloogia seostub tema jaoks poliitikasotsioloogiaga, kus sotsioloog tegutseb eksperdina, kes otsib võimalusi parandada sihtgrupi olukorda. Ta viitab

ka võimalusele, et Michael Burawoy lähenemine on kantud soovist sotsioloogiat populariseerida, sellele tähelepanu tõmmata ning sellega rahastamist leida. Ta rõhutab, et mitte ainult sotsioloogidel, vaid paljude teadusvaldkondade esindajail on oluline roll avalikkusega suhtlemisel. Sealjuures esindavad nad oma vaateid kultuuriliste ja poliitiliste kodanikena, mitte klientide ja tarbijatena turul.

Arusaam sotsioloogia funktsioonidest ja olemusest muutub ajas. Tänapäeva sotsioloogia on tulnud inimesele lähemale, sotsioloogid võtavad meedias tihti sõna ning uurivad argielu probleeme. Kus jookseb piir teadlase ja tema teiste rollide vahel ning mida lugeda teaduseks, selle üle aitab mõtiskleda debatt sotsioloogia funktsioonidest ajakirjades Critical Sociology ja The British Journal of Sociology.

Ülevaate koostamisel on kasutatud Interneti-materjale, sealhulgas Michael Burawoy kodulehte (<http://sociology.berkeley.edu/faculty/burawoy>), ning Eesti Rahvusraamatukogu fondides leiduvaid sotsioloogiavaldkonna ajakirju.

Autoritest

Olav Aarna, *Estonian Business School'i erakorraline professor*

Sündinud 1942 Tallinnas. Haridus: automaatika ja telemehaanika, 1965 Tallinna Polütehniline Instituut; tehnikateaduste kandidaat 1971, Tallinna Polütehniline Instituut; Stockholmi Kuninglik Tehnikaülikool 1975–76; tehnikateaduste doktor 1986, Harkivi Raadiotehnika Instituut. Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik 1990, Soome-Rootsi Inseneriteaduste Akadeemia välisliige 1991, Tampere Tehnikaülikooli audoktor 1996, Rootsi Kuningliku Inseneriteaduste Akadeemia (IVA) välisliige 2003. Töö: Tallinna Tehnikaülikool 1965–2002: professor 1987–2002, automaatikakateedri juhataja 1983–91, rektor 1991–2000; Colorado ülikooli külalisprofessor 1989; Estonian Business School: rektor 2000–03, erakorraline professor 2007–; X Riigikogu 2003–07. Ühendused: Isamaa ja Res Publica Liit; Eesti Euroopa Liikumine 1997–; Eesti Haridusfoorum 1995–.

Meelis Atonen, *Riigikogu liige*

Sündinud 1966 Viljandis. Haridus: matemaatika, 1985–88 Tartu Riiklik Ülikool; vene filoloogia, 1989–92 Tallinna Pedagoogikaülikool; ühiskonnateooria vabakuulaja, 1991–92 Eesti Humanitaarinstituut. 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 1999–2003; X Riigikogu 2003 ja 2004–07; majandus- ja kommunikatsiooniminister 2003–2004; XI Riigikogu 2007–. Ühendused: Eesti Reformierakond; Üliõpilaskorporatsioon Rotalia.

Ene Ergma, *Riigikogu esimees*

Sündinud 1944 Rakveres. Haridus: füüsika, 1964 Tartu Ülikool; astronoomia, 1969 (cum laude) Moskva Riiklik Ülikool; füüsika-matemaatikakandidaat 1972, Moskva Riiklik Ülikool, Astronoomia Instituut; füüsika-matemaatikadoktor 1984, Kosmoseuuringute Instituut, Moskva; Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik 1997. Töö: ENSV Teaduste Akadeemia Füüsika ja Astronoomia Instituudi nooremteadur 1972–74; NSVL Teaduste Akadeemia Astronoomia Instituudi nooremteadur, vanemteadur, teadussekretär, juhtivteadur 1974–88; Tartu Ülikooli teoreetilise füüsika ja astrofüüsika kateedri professor 1988–92, astrofüüsika korraline professor 1992, teoreetilise füüsika instituudi juhataja 1992–96, füüsikaosakonna juhataja 1992–98; Kõrgema Atesteerimiskomisjoni professor 1990; Göttingeni Teaduste Akadeemia külalisprofessor 1994; Eesti Teaduste Akadeemia asepresident 1999–2004; X Riigikogu, esimees 2003–06, aseesimees 2006–07; XI Riigikogu esimees 2007–. Ühendused: Isamaa ja Res Publica Liit; Rootsi Kuningliku Inseneriteaduste Akadeemia välisliige; Euroscience; Kuningliku Astronoomiaseltsi (Royal Astronomical Society) assotsieerunud liige; Eesti Füüsika Selts; Rahvusvaheline Astronoomiaühing (IAU); IAU Eesti komitee; Euroopa Astronoomiaühing (EAS).

Krista Hinno, *Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse teadur*

Sündinud 1965 Tallinnas. Haridus: matemaatika, 1989 (cum laude) Tartu Ülikool; sotsioloogia, statistika ja üldine keeleteadus 1991–98, dr phil (sotsioloogia) 2002, Kieli Christian Albrechti Ülikool. Töö: Tartu Ülikooli perelabori nooremteadur 1989–91; Eesti Humanitaarinstituudi koosseisuväline õppejõud 2004–06; Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse teadur 2006–.

Tiina Intelmann, *Eesti Vabariigi alaline esindaja ÜRO juures New Yorgis*

Sündinud 1963 Tallinnas. Haridus: itaalia ja prantsuse keel ning kirjandus, 1987 Leningradi Riiklik Ülikool; täiendanud end Siena Ülikoolis (Itaalia) ja Clingendaeli Instituudis (Holland). Töö: õpetanud itaalia keelt Tallinna Keeltekoolis ja itaalia kirjandust Eesti Humanitaarinstituudis; EV Ülemnõukogu Kantselei, Ülemnõukogu ase-eesistuja abi 1990–92; Välisministeerium 1991–: Eesti Vabariigi alaline esindaja OSCE juures 1999–2003, Välisministeeriumi asekancler poliitika ja pressiküsimustes 2003–05, Eesti Vabariigi alaline esindaja ÜRO juures New Yorgis 2005–.

Aivar Jarne, *Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna pressitalituse juhataja*

Sündinud 1965 Antslas. Haridus: ajaloolane, 1991 Tartu Ülikool. Töö: ajalehe Postimees poliitikatoimetuse toimetaja 1991–93 ja arvamustoimetuse toimetaja 1993–99; Riigikohtu pressiesindaja 2000–01; Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna pressitalituse juhataja 2001–02 ja 2003–; Riigikogu esimehe nõunik 2002–03; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2001–04. Ühendused: Rahvusvaheliste Suhete Ring.

Kalev Katus, *rahvastikuteadlane*

Sündinud 1955 Tallinnas. Haridus: demograafia, 1979, majanduskandidaat demograafia alal 1982, Moskva Riiklik Ülikool. Töö: Tallinna Polütehnilise Instituudi linnalabori teadur 1983–85; Eesti Kõrgkoolidevahelise Demouuringute Keskuse juhtivteadur ja direktor 1986–, ühtlasi 1985–93 Tallinna Kunstiülikooli õppejõud ja 1994– Tallinna Ülikooli demograafia õppetooli professor; töötanud Budapesti Majandusülikoolis 1989, Soome Rahvastiku-uuringute Instituudis 1991, Michigani Ülikooli Rahvastiku-uuringute Keskuses 1992, USA Statistikaametis (Bureau of the Census) 1993; olnud Euroopa Liidu, ÜRO ja Euroopa Rahvastikukomitee ekspert Albaanias, Makedoonias, Moldovas, Lõuna-Kaukaasias ja Valgevenes. Ühendused: Eesti Demograafia Assotsiatsiooni president; Euroopa Rahvastiku-uuringute Assotsiatsioon (European Association for Population Studies, EAPS); Rahvusvaheline Rahvastiku-uuringute Liit (International Union for the Scientific Study of Population).

Juhan Kivirähk, *Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse vanemteadur*

Sündinud 1957 Tallinnas. Haridus: majandusküberneetika, 1980 Tartu Riiklik Ülikool; Eesti Teaduste Akadeemia sotsioloogia sihtaspirantuur 1984–87. Töö: Teleraadiokomitee Informatsiooni- ja Arvutuskeskuse insener-sotsioloog 1980–88; Mainori avaliku arvamuse uuringute keskuse osakonnajuhataja 1988–91; EV Ülemnõukogu esimehe kantselei konsultant 1991–92; AS-i Emor asedirektor 1992–95; Siseministeerium, ministri nõunik 1995; Sõnumilehe arvamustoimetaja 1995–96; Riigikantselei, peaministri nõunik, valitsuse pressibüroo direktor 1996–98; ES Turu-uuringute AS-i uuringudirektor 1998–2002; OÜ Uuringukeskuse Faktum juhatuse esimees, sotsioloog 2002–05; Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse vanemteadur 2006–. Ühendused: WAPOR (World Association of Public Opinion Research); Eesti Sotsioloogide Liidu asepresident.

Urmas Koidu, *Rahandusministeeriumi kaudsete maksude talituse juhataja*

Sündinud 1975 Tallinnas. Haridus: tolli eriala, 1999 Sisekaitseakadeemia; haldusjuhtimise magister 2004, Tallinna Tehnikaülikool; riigiteaduste magistriõpe 2006–, Tallinna Ülikool. Töö: Tolliameti Tallinna Tolliinspektuuri maksude osakonna inspektor 1999; Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakond, tollitalituse peaspetsialist 2000–03, kaudsete maksude talituse juhataja 2003–.

Mart Laar, *Riigikogu liige*

Sündinud 1960 Viljandis. Haridus: ajalugu, 1983 Tartu Riiklik Ülikool; MA 1995, PhD 2005, Tartu Ülikool. Töö: Tallinna 24. Keskkooli õpetaja 1983–86; Kultuuriministeeriumi ajaloomälestiste osakonna juhataja 1986–90; Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1990–92; VII Riigikogu 1992; VIII Riigikogu 1995–1999; peaminister 1992–1994 ja 1999–2002; IX Riigikogu 1999, 2002–03; X ja XI

Riigikogu 2003–. Ühendused: Isamaa ja Res Publica Liit; Eesti Üliõpilaste Selts; Eesti Muinsuskaitse Selts; PEN klubi.

Lauri Leppik, *Tallinna Ülikooli professor*

Sündinud 1964 Tallinnas. Haridus: matemaatika-füüsika, 1990 (cum laude) Tallinna Pedagoogiline Instituut; Varssavi Ülikool 1988–89; sotsiaaltöö magistriõpe 1992–93, Lõuna-Connecticuti Ülikool; MA (sotsiaaltöö) 2003, Tallinna Pedagoogikaülikool; PhD (sotsiaaltöö) 2006, Tallinna Ülikool. Töö: Tartu Teaduspargi projektijuht 1990–91; Tallinna Pedagoogikaülikooli sotsiaaltöö ja -poliitika lektor 1991–95; Sotsiaalkindlustusamet, nõunik 1995–97, peadirektori asetäitja 1997–98; Euroopa Ülikooli Robert Schumani Keskuse (Itaalia) külalisteadur 1998; Sotsiaalministeeriumi nõunik 1999–2001; vabakutseline analüütik, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS külalisuurija 2001–2006; Tallinna Ülikooli professor 2007–. Ühendused: Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee; Euroopa Sotsiaalkindlustuse Instituut.

Siret Linde, *Tallinna Ülikooli teadus- ja arendustöö spetsialist*

Sündinud 1970 Kohtla-Järvel. Haridus: sotsiaaltöö bakalaureus 1999, sotsiaaltöö magister 2002, Tallinna Pedagoogikaülikool. Töö: Tallinna Ülikooli teadus- ja arendusosakonna teadusnõunik 2005–06, teadus- ja arendustöö spetsialist 2006–. MTÜ Euroscience Eesti assistent 2005–.

Raivo Linnas, *Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant*

Sündinud 1961 Tallinnas. Haridus: masinaehitus, 1985 Tallinna Polütehniline Instituut; majandusteaduse magistriõpe 1996–99, haldusjuhtimise eriala doktoriõpe 2005–, Tallinna Tehnikaülikool; stažeerinud Londonis The National Audit Office'is. Töö: Riigikontroll: riigikontrolöri nõunik, tulemusauditi osakonna peakontrolör, riigikontrolöri asetäitja 1998–2002; Finantsinspektsiooni siseaudiitor 2002–. Ühendused: Institute of Internal Auditors UK and Ireland; Eesti Ajakirjanike Liit; EELK kirikukogu; Ida-Harju praostkonna sinod.

Mikk Lõhmus, *Tallinna Tehnikaülikooli regionaalpoliitika õppetooli lektor*

Sündinud 1976 Tallinnas. Haridus: haldusjuhtimine, 1999 Tallinna Tehnikaülikool; haldusjuhtimise magister 2001, doktoriõpe 2001–, Tallinna Tehnikaülikool. Töö: Nõmme Linnaosa Valitsuse peaspetsialist 1997–2005; Riigikogu aseesimehe nõunik 2005–06; Riigikogu esimehe nõunik 2006–07; Tallinna Tehnikaülikooli regionaalpoliitika õppetooli lektor 2004–.

Uno Mereste, *Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik, VII–IX Riigikogu liige*

Sündinud 1928 Tallinnas. Haridus: rahandus, 1950 Tallinna Polütehniline Instituut; füüsiline geograafia 1951–54, Tartu Ülikool; majandusdoktor 1972; professor 1973; Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik 1994. Töö: Tartu Ülikooli majandusteaduskonna õppejõud 1954–64; Tallinna Tehnikaülikooli statistika ja raamatupidamise, 1964–75, ning statistika kateedri juhataja 1975–92; teoreetilise majandusteaduse ja -metodoloogia instituudi professor 1992–97, emeritprofessor 1997–; Riikliku Plaanikomitee, hiljem majandusministeeriumi nõunik 1989–92; Eesti Panga Nõukogu esimees 1992–98; VII–IX Riigikogu liige 1992–2003. Ühendused: Eesti Reformierakond; Eesti Teadus- ja Tehnikaühingute Nõukogu Ökonoomika Komitee esimees 1967–82; Eesti Majandusteaduse Seltsi esimees 1982–87.

Õnne Mets, *Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse infospetsialist*

Sündinud 1979 Viljandis. Haridus: infoteaduste bakalaureus 2001, Tallinna Pedagoogikaülikool; kommunikatsiooni magistriõpe 2005–, Tallinna Ülikool. Töö: Eesti Rahvusraamatukogu 1997–, Euroopa Liidu infokeskuse euroinfo telefoni projektijuht 2001–.

Eiki Nestor, *Riigikogu liige*

Sündinud 1953 Tallinnas. Haridus: mehaanikainsener autotranspordi erialal, 1976 Tallinna Polütehniline Instituut. Töö: Keila Autobaasi osakonnajuhataja 1976–82; Autotranspordi- ja Maanteetöötajate Ametiühingu töökaitse peainspektor 1982–89; Transpordi- ja Teetöötajate Ametiühingu aseesimees, esimees 1989–92; VII Riigikogu liige 1992–94; regionaalminister 1994–95; VIII Riigikogu liige 1995–99; sotsiaalminister 1999–2002; IX Riigikogu 1999 ja 2003; X ja XI Riigikogu 2003–. Ühendused: Sotsiaaldemokraatlik Erakond; Eesti Jalgpalliliidu juhatus; MTÜ FC Toompea juhatus; Eesti Transpordi ja Teetöötajate Ametiühingu volikogu esimees.

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 ja IX Riigikogu liige 1992–2003; Jaan Tõnissoni Instituudi teadusdirektor 2003–04; X ja XI Riigikogu liige 2004–. Ühendused: Isamaa ja Res Publica Liit; Eesti Reservohvitseride Kogu.

Juhan Parts, *majandus- ja kommunikatsiooniminister*

Sündinud 1966 Tallinnas. Haridus: õigusteadus, 1991 (cum laude) Tartu Ülikool. Töö: Justiitsministeeriumi asekancler 1992–98; riigikontrolör 1998–2002; Res Publica esimees 2002–05; X Riigikogu liige 2003 ja 2005–07; peaminister 2003–05; majandus- ja kommunikatsiooniminister 2007–. Ühendused: Isamaa ja Res Publica Liit.

Alari Paulus, *Essexi Ülikooli Sotsiaal- ja Majandusuuringute Instituudi teadur ja doktorant*

Sündinud 1981 Viljandimaal. Haridus: majandusteaduse bakalaureus 2003 (cum laude), majandusteaduse magister 2006, Tartu Ülikool; majandusteaduse doktoriõpe 2007–, Essexi Ülikool. Töö: Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik 2005–06; Essexi Ülikooli Sotsiaal- ja Majandusuuringute Instituudi teadur 2006–.

Aive Pevkur, *Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna nõunik*

Sündinud 1971. Haridus: filosoof, filosoofia õppejõud, 1994 Moskva Riiklik Ülikool; MA (filosoofia) 2002, filosoofia doktoriõpe 2002–, Tartu Ülikool. Töö: Tallinna Tehnikaülikooli Sotsiaal- ja Humanitaarteaduste Instituudi lektor 1994–95; Tartu Ülikooli praktilise filosoofia õppetooli assistent 1995–2004; Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna nõunik 2004–; Sisekaitseakadeemia avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskuse lektor 2005–; Tallinna Reaalkooli filosoofiaõpetaja 2006–. Ühendused: ESPMH (European Society for Philosophy of Medicine and Health Care); IIPE (International Institute for Public Ethics).

Märt Rask, *Riigikohtu esimees*

Sündinud 1950 Harjumaal. Haridus: jurist, 1978 Tartu Riiklik Ülikool. Töö: Tallinna I Õigusnõuandla vandeadvokaat 1978–90; justiitsministri asetäitja 1990–91; Põhiseaduse Assamblee õigusekspert, justiitsminister 1992, 1999–2003; Advokaadibüroo Teder & Rask vandeadvokaat 1993–95 ja 1997–99; siseminister 1995–96; IX ja X Riigikogu liige; Riigikohtu esimees 2004–.

Helle Ruusing, *Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik*

Sündinud 1966 Viljandimaal. Haridus: ajalugu, 1989 Tartu Riiklik Ülikool; täiendusõpe 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 Kantslei pressi- ja infoosakonna infotalituse konsultant 1997–98 ja infonõunik 1998–; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2005–.

Ain Seppik, *Riigikogu liige*

Sündinud 1952 Tallinnas. Haridus: õigusteadus, 1977 Tartu Riiklik Ülikool. Töö: prokurör, kohtunik 1976–92; Uurimisameti peadirektor 1992; Politsei Keskuurimisbüroo direktor 1993–94; Tallinna Politseikooli lektor 1995; siseministri nõunik 1995; Eesti Politsei peadirektori asetäitja 1994, peadirektor 1995–97; OÜ Õigusbüroo Ain Seppik juhatus 2001; siseminister 2002; X ja XI Riigikogu liige 2003–. Ühendused: Eesti Keskerakond; Tartu Ülikooli kuratoorium; SA Turvaline Saaremaa.

Anneli Sihver, *Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusarengu osakonna ettevõtluse talituse peaspetsialist*

Sündinud 1981 Viljandimaal. Haridus: Tallinna Tehnikaülikooli Kõrgem Majanduskool 2000; avaliku halduse bakalaureus 2004, avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika magistriõpe 2004–, Tartu Ülikool. Töö: Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonna assistent 2004–05; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusarengu osakonna ettevõtluse talituse peaspetsialist 2004–.

Andres Siplane, *Tallinna Ülikooli doktorant*

Sündinud 1974 Pärnus. Haridus: sotsiaaltöö bakalaureus 1999, sotsiaaltöö magister 2001, demograafiaõpingud 2002, Tallinna Pedagoogikaülikool; sotsiaaltöö doktoriõpe 2003–, Tallinna Ülikool. Töö: Pärnu Linnavalitsuse sotsiaalhoolekandeameti kasuperede spetsialist 1995–97; Pärnu Pereabikeskuse juhataja 1998, avahoolduse spetsialist 1999; Riigikogu Kantslei, nõunik sotsiaalküsimustes 2000–05; MTÜ Eesti Pakendiringluse teenindusjuht 2005–. Ühendused: Erakond Eestimaa Rohelised; Eesti Kasuperede Liit; Pärnumaa Kasuperede Ühing; Pärnumaa Lastekaitse Ühing; Eesti Vabatahtlike Keskus.

Meeli Sõlg, *Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist*

Sündinud 1972 Tartus. Haridus: raamatukogundus, 1997 Viljandi Kultuurikolledž; infoteaduste bakalaureus 1999, Tallinna Pedagoogikaülikool. Töö: Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist 1998–.

Ivi Zájedová, *filosoofiadoktor*

Sündinud 1955 Narvas. Haridus: Londoni Majanduskooli rahvusvaheliste suhete teaduskond 1993; rahvusvahelised suhted ja Eesti julgeolek, 1993–94 Kesk-Euroopa Ülikool (Prahas); poliitikateaduste bakalaureus 1996, Praha Karli Ülikool; Tšehhi Rahvusvaheliste Suhete Instituut (Praha) 1997; poliitikateaduste magister 1998, Praha Karli Ülikool; doktoriõpe 1999–2004, PhD (poliitikateadused) 2004, Praha Karli Ülikool. Töö: EV Välisministeerium ja Moskva suursaatkond Moskvast 1992–94; Eesti Vabariigi designeeritud esindaja Tšehhoslovakkias 1991–92 ja Tšehhis 1993; Tšehhi Justiitsministeeriumi vannutatud tõlk 1996–97; Praha Karli Ülikooli politoloogia õppetooli külalisõppejõud 1998–2007; Tšehhi Vabariigi suursaatkonna Eestis pressi ja kultuuri referent ning tõlk 2000–02; Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna lektor 2000–05, rahvusvaheliste suhete lektor 2005–07. Ühendused: Läänemere Liit 1983–2007; Tšehhi-Eesti Klubi asutajaliige, nõukogu liige, esimees ja president 1991–2004.

Tarmu Tammerk, *meediaekspert*

Sündinud 1961 Tamsalus. Haridus: inglise filoloog, 1984 Tartu Riiklik Ülikool; 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 2005–06.

Erik Terk, *Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi direktor, Eesti Arengufondi nõukogu aseesimees*

Sündinud 1952 Tallinnas. Haridus: ökonomist tööstuse planeerimise erialal, 1974 Tallinna Polütehniline Instituut; Moskva Plehhanovi-nim Rahvamajanduse Instituudi aspirantuur 1985–88; majandusteaduste kandidaat 1989, Eesti TA. Töö: Tallinna Polütehnilise Instituudi tööstusjuhtimise osakond 1974–78; Eesti Majandusjuhtide Instituudi juhtimiskonsultant, projektijuht, laborijuhataja 1978–89; Majandusministeerium, ministri asetäitja 1989–92; Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi direktor 1992–; Eesti Arengufondi nõukogu aseesimees 2007–. Ühendused: IIASA (International Institute for Applied Systems Analysis) nõukogu; European Planning Studies toimetuskolleegium 1999–.

Rein Toomla, *Tartu Ülikooli politoloogiaõppejõud*

Sündinud 1951 Kohtla-Järvel. Haridus: ajalugu, 1974, politoloogiamagister 1991, Tartu Ülikool. Töö: Mõisaküla keskkool 1974–77; Tartu Ülikooli ühiskonnateaduste kateedrid 1977–89, filosoofia ja poliitikateaduse kateeder 1989–93, politoloogia osakond 1993–. Ühendused: Eesti Poliitikateaduste Assotsiatsioon; Rahvusvaheliste Suhete Ring.

Anu Toots, *Tallinna Ülikooli võrdleva halduspoliitika professor*

Sündinud 1959 Võrumaal. Haridus: ajalugu, 1982 Leningradi Riiklik Ülikool, filosoofiakandidaat 1990; täienduskoolitus: Oslo Ülikool, London School of Economics, New School for Social Research, Baltic School for Social Security. Töö: Tallinna Ülikooli õppejõud 1982–. Ühendused: IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement); ECPR (European Consortium for Political Research); NISPAcee (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe).

Erkki Tori, *Kaitseministeeriumi välissuhete büroo nõunik*

Sündinud 1982 Tallinnas. Haridus: politoloogia bakalaureus, 2007 Tartu Ülikool. Töö: Eesti Üliõpilaskondade Liidu avaliku poliitika tegevjuht 2006–07; Kaitseministeeriumi välissuhete büroo nõunik 2007–.

Tanel Vallimäe, *Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse teadur*

Sündinud 1975 Viljandis. Haridus: politoloogia bakalaureus, 2001 Tartu Ülikool; politoloogia magister 2004, Tallinna Pedagoogikaülikool; riigi- ja poliitikateaduste doktoriõpe 2004–, Tallinna Ülikool. Töö: Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse teadur 2005–. Ühendused: Eesti Sotsioloogide Liit.

Piret Viljamaa, *Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist*

Sündinud 1971 Tallinnas. Haridus: infotöötaja, 1994 Tallinna Pedagoogikaülikool. Töö: Eesti Teaduste Akadeemia Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut 1994–2001; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2001–.

Andres Võrk, *Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik ja Tartu Ülikooli teadur*

Sündinud 1974 Raplamaal. Haridus: majandusteaduse bakalaureus 1998, majandusteaduse magister 2000, majandusteaduse doktoriõpe 2000–, Tartu Ülikool. Töö: Tartu Ülikooli teadur 2000–; Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik 2001–.

Kunstnikust

Marko Mäetamm, *graafik ja maalikunstnik*

Sündinud 1965 Viljandis. Haridus: graafikaeriala, 1993 Eesti Kunstiakadeemia; kunstimagister 1995, Eesti Kunstiakadeemia. Töö: Eesti Kunstiakadeemia vabade kunstide teaduskonna dekaan. Esinenud aastast 1991 näitustel, sealhulgas 1995 Tallinna X graafikatriennaal, 1997 Ühinenud Rahvaste Arenguprogrammi aastapremia näitus Tallinnas Draakoni galeriis, 1999 23. rahvusvaheline graafikabiennaal Ljubljanas, 2000 Vilniuse maalitriennaal „Maalilised väärtused”, 2002 Eesti Maalikunstnike Liidu aastanäitus Tallinna Kunstihoones ja Kursi koolkond Tartu Kunstnike Majas, 2003 ja 2007 Veneetsia biennaal, 2004 Rekalde Kaasaegse Kunsti Keskuses Bilbaos ja kArton Gallery’s Budapestis, 2006 Artists’ Studio’s Londonis. Ühinenud Rahvaste Arenguprogrammi aastapremia 1997, Kristjan Raua aastapremia 2000, Eesti Maalikunstnike Liidu aastapremia ja Kultuurkapitali aastapremia 2002, Tallinna XIII graafikatriennaali Tallinna linna preemia 2004.