www.riigikogu.ee/rito

Riigikogu Toimetised

RiTo 19 / 2009

Sisukord

Peatoimetaja veerg
Helle Ruusing – Kinni kiilunud 5

I. Essee
Jaak Jõerüüt – Läti ja tema kihid 9

II. Poliitiline foorum
SOTSIAALPOLIITIKA
RiTo vestlusring – Sotsiaalset kaitset võib vajada igaüks 19
HARIDUS
Tõnis Lukas – Olulised muudatused põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses 30
MAKSUPOLIITIKA
Jüri Ratas – Eesti maksusüsteem vajab muudatusi 35
Eiki Nestor – Maksudest ja maksupoliitikast 42
MAJANDUSPOLIITIKA
Oliver Lukason, Urmas Varblane – Energiasääst majandussurutist leevendava abinõuna 44
PARLAMENDIREFORM
Urmas Reinsalu – Parlamendireformist 50

III. Põhiseaduslikud institutsioonid
RIIGIKOHTU ANALÜÜSID
Liina Kanger – Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle 57

IV. Uuringud ja arvamused
MAJANDUS
Janno Reiljan – Eesti majandusarengu regionaalse tasakaalustatuse hindamine* 67
Kaarel Kilvits – Töötleva tööstuse struktuur on aegunud 85
Janika Bachmann – Tööturu käitumine paindlike hõivevormide kasvades: Jaapani näide 95
ÕIGUSLOOME MÕJUDE ANALÜÜS
Aare Kasemets – Lõhe õigusloome normide ja faktide vahel mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise teabe esitamisel 104
Timo Ligi – Eesti õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi arendamise võimalused 116
ERAKONDADE RAHASTAMINE
Riho Kangur – Kaas peale! Valimiskampaania kulude ülempiiri kehtestamisest 124
EESTI ÕIGUSRUUM JA INIMÕIGUSED
Mart Susi – Eesti õigusruumi puutepunktidest Euroopa Inimõiguste Kohtuga 132
VANEMAHÜVITIS
Andres Võrk, Marre Karu, Ene-Margit Tiit – Vanemahüvitise mõju tööturu- ja sündimuskäitumisele 140
POLIITILINE KULTUUR
Leif Kalev, Ott Lumi, Tõnis Saarts – Eesti poliitiline kultuur: poliitikastiilid ja poliitikaprotsess 150

E-ÕPE
Anu Toots, Tõnu Idnurm – Revolutsioon, mida ei toimunud, ehk e-õppe arengu senised tulemid 159
SAARELISUS
Kaia Eelma, Aado Keskpaik, Maret Pank – Eesti saared 21. sajandi hakul – mahajäämus või toimetulek 171
INNOVATSIOON
Lauri Tabur – Väikeriigi julgeolekusektor kui innovatsioonivedur 181

V. Kodanikuühiskond ja riigivõim
ÜHENDUSTE RAHASTAMINE
Marion Bobkov, Mari Mandel-Madise – Kodanikuühenduste riiklik rahastamispoliitika Eestis 191

VI. Parlamendi ajalugu ja rahvusvaheline suhtlus
I RIIGIKOGU
Mari-Leen Tammela – Kommunistlik töölisterühm I Riigikogus (1920–1923) 199

VII. Kirjandus ja andmebaasid
Külli Solo – Eesti artiklite andmebaas ISE 211
Piret Viljamaa – Parlamentaarsed uudised 214
Piret Viljamaa – Samantha Power – ajakirjanik, teadlane, Ameerika Ühendriikide välispoliitika mõjutaja 227

VIII. Autoritest 231

IX. Contents in English 239

X. Summaries in English 241

XI. Nimeregister 259

RiTo 19 kunstigalerii
Benjamin Vasserman – Uued tuuled (2009, digitrükk, 90 x 120 cm) 7
Benjamin Vasserman – Kivi veereb (2009, digitrükk, 90 x 120 cm) 17
Benjamin Vasserman – Diagnoos XI (2008, digitrükk, 59,4 x 79,2 cm) 55
Benjamin Vasserman – Reform (1992, ofort, akvatinta, 41 x 48 cm) 65
Benjamin Vasserman – Eskalatsioon (1996, ofort, akvatinta, 41 x 49 cm) 189
Benjamin Vasserman – Kõrgendus (1997, ofort, akvatinta, 41 x 49 cm) 197
Benjamin Vasserman – Õhtuvalgus II (1987, ofort, akvatinta, 39 x 48 cm) 209
Benjamin Vasserman – Haripunkt (1999, ofort, akvatinta, 48 x 64 cm) 229
Benjamin Vasserman – Intrigeeriv aeg (2002, ofort, akvatinta, 48 x 64 cm) 237
Benjamin Vasserman – Murdepunkt (2000, ofort, akvatinta, 48 x 64 cm) 257

Peatoimetaja veerg

Kinni kiilunud

Helle Ruusing, peatoimetaja, Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik , Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse majandus- ja poliitikainfo töörühma juht

Pikka aega kordasime iseendale, et meie ei ole Läti. Meie majandus tuleb kriisiga paremini toime, meil on reservid, meie poliitikud on riigimehelikumad jne. Kuni puhkes valitsuskriis. Täpsuse huvides peaks ütlema, kutsuti esile valitsuskriis. Nüüd kurdab nii mõnigi solvunult – oleme nagu Läti.

Mulle tundub, et lisaks majandusele on valimisvõitluse tuhinas kinni kiilunud ka poliitikute mõtlemis- ja otsustusvõime. Kolmikliidu valitsus tegutses juba mõnda aega vähima ühisosa saavutamise nimel. Raskeid otsuseid langetati ainult sõnades ja valimisreklaamides, tegelikkuses tiksub riigikassasse päev päeva järel miinus. Avalikkusele suunatud ettepanekud riigieelarve tasakaalustamisest on olnud heitlikud ja vasturääkivad. Positsioone on parandatud pigem parteide võimaliku valimistulemuse nimel. Rahvusvahelise valuutafondi või pankrotiga ähvardamine on vastutustundetu nii riigi sees kui ka väljaspool.

Vähemusvalitsuse traditsioon on Eestis väga õhuke ja seetõttu peavad poliitikud ennast tõeliselt ületama, et vajalikud otsused ükskord ära teha. Positiivne on aga see, et loodetavasti tulevad arutelud tagasi parlamenti ning muutuvad läbipaistvamaks ja sisulisemaks. Parlamendil on võimalus vabaneda kummitempli mainest, kui ta kasutab arukaid debatte ja suudab mõistliku ajaga langetada vajalikud otsused.

Eesti vajab kahtlemata struktuurseid reforme nii era- kui ka avalikus sektoris. Majanduse vallas on need käimas ja kindlasti on suuri kaotajaid, aga ei tohi unustada, et on ka võitjaid. Riik seda protsessi otseselt palju mõjutada ei saa ega peagi. Kaudselt aga küll.

Haridussüsteem, sisejulgeolek ja sotsiaalkaitse on valdkonnad, milleta majanduskasvu loota ei ole. Vajalikud reformid avalikus sektoris tuleks ära teha sellest hoolimata, et nende mõju avaldub riigieelarves alles mõne aasta pärast.

Riik kannab eelkõige vastutust oma inimeste eest ja peab arvestama sotsiaalsete tagajärgedega, kriisimeetmete rakendamisel tuleb meeles pidada, et nende mõju on süsteemne. Me ju ei taha, et osa meie inimestest satuks pöördumatult ebavõrdsesse olukorda ja et meie lapsed peaksid kannatama vaesust. Eesti sotsiaalsüsteem võib tunduda liiga kallis, aga kui seda võrrelda teiste Euroopa Liidu riikidega või vaadata üksikisiku seisukohalt, siis on see pigem tagasihoidlik. Kirvemeetodil kärpimine võib viia soovimatute ja pikaajaliste tagajärgedeni. Seepärast tuleks sotsiaalkulude kärpimise asemel viia rahastamismudel kooskõlla 21. sajandi majandusmudeliga, muuta sotsiaalsüsteem tõhusamaks ning lähtuda konkreetse isiku vajadustest. Inimestele peab jääma turvatunne ja soov selles riigis elada. Eesti sotsiaalsüsteem on kõne all ka RiTo selle numbri vestlusringis.

Peaksime küsima, miks võrdlus Lätiga tundub meile väheväärikas. Kindlasti on kahe rahva ja riigi vahel hulk erinevusi, ent ometi palju rohkem sarnast. Kirjanik ja Eesti suursaadik Riias Jaak Jõerüüt kirjutab oma essees “Läti ja tema kihid”:

“Majandussurutis, kriis, langus või mis sõna keegi sel kevadel kasutama on harjunud, see nähtus on paljastanud üsna selgelt, kui väikesed on kolme Balti riigi majandussituatsiooni

erinevused võrreldes sarnasusega. Tuleb vaid vaadata pikemal ajateljel liikuvaid graafikute trendikõveraid ja diagrammide tulpasid – Eesti, Läti ja Leedu käituvad suures plaanis enamasti nagu rahvatantsijad, samm käib samas taktis. Kui staadionitribüüni tagumisest reast vaadata alla murule, siis tundub, et isegi põlvetõste on täpselt ühekõrgune. Kui lähemale minna, no siis paistab muidugi, kellel on kingapaelad lahti läinud, kellel sokikannas auk ja kelle kõrvade taga niriseb ohjeldamatu higi."

Me ei tohi unustada, et Läti on meie naaber, kellega meil on paljuski sarnane ajalugu ja saatus. Asju, mis meid ühendavad, on märksa rohkem kui neid, mis eristavad. Asju, mille üle võiksime uhkust tunda.

Pühapäeval, 7. juunil toimunud Euroopa Parlamendi valimise tulemus oli oodatud, ometi tõeks osutuna jahmatav. Kui parteidest sõltumatu üksikkandidaat kogub kahe mandaadi jagu hääli, on midagi tõsist lahti mitte ainult erakondadega, vaid demokraatiaga üldse. Täpsem valimistulemuse analüüs seisab veel ees, aga on selge, et valijad protestisid erakondade viisi vastu otsuseid "tagatubades" langetada ja valijaid arututeks reklaamiõgijateks pidada. Tõenäoliselt ootavad meid ees korrastumine parteimaastikul ning loodetavasti ka erakonna sisemise demokraatia süvendamine.

Käesolevas RiTo numbris analüüsitakse majandus- ja maksupoliitikat ning vanemahüvitise mõjusid. Lugeja leiab artiklid parlamendireformist, erakondade ja kodanikuühenduste rahastamisest ning poliitilisest kultuurist. Käsitletakse e-õppe tulemusi ja innovatsiooni julgeolekusektoris.

Sooviksin lugejate tähelepanu juhtida teist korda väljakuulutatud August Rei parlamendiuuringu stipendiumi konkursile, mille eesmärk on edendada parlamendialast teadustööd. Stipendium antakse parlamendi-, parlamentarismi- või Eesti parlamentaarsete kogude alase magistri- või doktoritöö kirjutajale. Konkursi tähtaeg on 20. juuli 2009, täpsemad tingimused leiate aadressilthttp://www.riigikogu.ee/index.php?id=50652.

Arvan, et näeme selle suve ja saabuva sügise jooksul veel paljugi, mis meile inimeste ja valijatena ei meeldi, ning küllap tuleb meil sügisestel kohalikel valimistel veel kord poliitikud korrale kutsuda. Tähtis on, et ei lörtsitaks lõplikult demokraatlikule riigile omaseid väärtusi. Selle eest peame kõik hea seisma.

Essee

Läti ja tema kihid

Jaak Jõerüüt, Eesti suursaadik Lätis

On olemas Balti muusika sealpool sõnu
ja keelt. Ala, kus alati korduvad
vihmade ja tuulte, pärnaõite
ja sülemlevate mesilaste akordid. Meloodia
püsib, kellestki üles tähendamata
seni või edaspidi,
kummitades unedes põlvest põlve.
Oktoobris
on see selgesti kuulda
piki kogu voogavat rannajoont
ja kontrapunkteerivaid saari.
Sügisastrite kohal ta hõljub.
Ta kasvab laienevates ringides,
otsekui kivi oleks visatud järve
maailma loomisel.
See on see koht,
kuhu muusika naaldab oma Jakobi-redeli
meie hinge jaoks.

Ivar Ivask,
Balti eleegia; teine sari, kümnes eleegia, 1989
Autoriseeritud tõlge inglise keelest
Paul-Eerik Rummo

1.

Tuntud Soome estofiil, Tuglase Seltsi tegevjuht Juhani Salokannel kirjeldab selle aasta alguses seltsi ajakirjas ELO ilmunud artiklis, kuidas ta matkas aastate eest koos arheoloogiga Soomes, Lõuna-Häme põldudel. Ta imestab, et sellest pinnast oskas asjatundja välja lugeda mida iganes. Kuivema ja niiskema mulla vaheldumisest nägi ta, kus oli elatud ja kus tuld tehtud. Jalgade all asus kultuurikiht kõiksugu telliskivitükkide, söeraasude, tinanööpide ja hobuseraudadega. Aga nad koos nendivad, et kultuurikiht nende jalgade all Soomes on ehk paarkümmend sentimeetrit paks, ent Eesti põllud võivad peita meetripaksust kultuurikihti.

Mõtlesin, kui ahvatlev oleks nüüd minna mõne Läti arheoloogi juurde ja kuulata, mida tema sel teemal ütleb. Aga las ta olla, jätame selle kujundiks, ärme seda väljenda sentimeetrites, öelgu meile lihtne loogika, et lõuna pool Eestit võiks ta paksemgi olla. Aga kas kõigis Läti nurkades?

Mida teab keskmine eestlane Läti erinevatest nurkadest ja nurgatagustest? Mida teab haritud eestlane läti keele päritolust? Mida teab Läti kohta päevalehte lugu kirjutav eesti ajakirjanik Läti inimesest? Eriti siis, kui ta on kohtunud vaid mõne juhusliku kerjuse ja paari pettunud kasiinokülastajaga ning nendega vesteldes oma tundeid üles kütnud. Või kahe poliitikuga, kes teadagi esindavad ennekõike oma leeri, olgu see parajasti opositsioon või koalitsioon. Mida teab ennast kultuurseks pidav eestlane Läti kultuurikihtidest, olgu nad siis jalgade all maapinnas või mõtetes ja meeltes, paberil ja kõvaketastel?

Kas me oskame iseendale peegli ees ja kiiresti vastata lihtsale küsimusele: mis on Sinu jaoks Eesti? Igaüks võib järele proovida ja ma olen üsna kindel, et paljud kogevad üllatusi. Iseenda ees.

Küsisin mõne tuttava lätlase käest sama küsimust: mis on Sinu jaoks Läti. Vastuseid oli mitmesuguseid. Mulle meeldis üks lihtne vastus: Läti loodus. Vastaja lisas sellele hiljem veel üksikuid paiku ja mingil põhjusel eriti meelde sööbinud elusündmusi. Elupilte, nagu vanasti armastati ütelda. Ja siis lisas ta, et keel muidugi. Keel on see, mis liidab inimest selle paiga külge, kus ta on kas sündinud ja kasvanud. Või sündinud. Või kasvanud. Inimene peab sel puhul muidugi olema eemaldunud sellest suurest tänapäeva leegionist, mida me kutsume massiinimeseks. Inimene peab sel puhul olema vaadanud juba sügavale enda sisse, märganud seal midagi olulist, asunud iseenese äratundmise teele. Inimene peab olema iseendast juba mõnda teada saanud. Alles siis tekib tema teadlik suhe ümbrusega. See suhe võib olla millise märgiga tahes, kuid tähtis on, et see on juba teadlik.

Kas eesti rahvas on teadlik iseendast? Kas eestlased on suutelised, vähemalt kriitilise inimeste arvu piirides, vaatama rahvuskehandi hinge ja rahvusliku meelelaadi sügavustesse? Kas me võime väita, et eestlased *summa summarum* on teadlikud iseendast, oma tugevustest ja nõrkustest, oma soovidest ja hirmudest? Tegelikult? Kas rahvas kui selline on vaadanud endale peeglis tõsiselt silma? Kas on tajutud enesehävitajalikku käitumist? Piiratuse lõksu? Suletuse sirme? Hirmude mõõtu? Kas on teadvustatud üllatav vaimujõud, vaikne visadus, suur suutlikkus?

Ja kas on seda eneseteadlikkust tekkinud juba niipalju, et märgatakse tegelikult, mis ümberringi toimub? Kõigis neljas ilmakaares ja lisaks veel neljas vaheilmakaares?

Meie küsimus on: kas teatakse, mis on Läti. Kui asi iseeneses ja kui meie igavene maismaanaaber?

2.

Poliitilised kihistused parlamentaarses demokraatias, mis Läti ju on, sõltuvad erakondadest ennekõike. Ma ei hakka siin targutama, mida ma ise arvan demokraatia väärastumistest laias maailmas ja üleüldse, ehkki see oleks väga ahvatlev omaette teema.

Läti erakondade puhul avaldab kõige rohkem muljet kaks silmatorkavat tunnust, mis mõlemad viitavad sellele, et erakondade süsteem või kogupilt ei ole kaugeltki valmis. Kõik käärib alles. Selgi kevadel on sündinud kaks uut parteilist kehandit. 2008. aastal sündis samuti kaks uut erakonda, millest kumbki pole suutnud end lõplikult näidata ega kehtestada ja millede kaugema tuleviku ennustamine oleks praegu äärmiselt tänamatu tegevus. Sama kehtib tänavuste uustulnukate kohta – ennustamine on võimatu.

Kuid tagasi kogupildi juurde.

Esiteks torkab silma, et vähesed ligi poolesajast registris olevast parteist annavad oma nime kaudu selge vihje, kus asutakse poliitilisel skaalal, kas selle või teise ääre pool või hoopis keskpaigas. Valdavalt on nimetused üldised, kohati lüürilised või ka paatoslikud. Väike loetelu: Meie Maa, Rahva Üksmeele Partei, Isamaale ja Vabadusele, Läti Taasärkamise Partei, Läti Tuleviku Partei, Uus Aeg, Kodumaa Poolt, Kõik Lätile, Uus Keskus, Meie Lätile, Uued Demokraadid, Inimõigustest Ühtses Lätis, Läti Esimene Partei, Läti Tee, Ühiskond Teistsuguse Poliitika Jaoks, Kodanike Liit, Uus Läti.

Tõsi, mõned identifitseerivad end vasakul, sotsiaaldemokraatia või sotsialismi abil, mõned on rohelised, mõned rõhuvad maaelule ja talunikele, ning on ka selgelt kohaliku suunaga erakondi, mille nimes on mõni kohanimi nagu Jūrmala, Daugavpils, Ventspils, Liepāja või Rēzekne, aga ka regionaalseid nagu "Latgale rahvas" või "Tukumsi linnale ja maakonnale".

Teiseks tunnuseks on tõsiasi, et erakonnad moodustavad rühmitusi ja tegutsevad kas rühmituse koondnime all nagu viie komponendi summa "Poliitiliste parteide ühendus Üksmeele Keskus". Või "Roheliste ja talunike liit", mis koosneb kahest erakonnast. Või erakondade paarisrakend, mis ka esineb paarisnime all nagu Partei Läti Esimene Partei / Läti Tee. Siinkohal on oluline rõhutada, et tegu ei ole marginaalsete rühmadega, vaid kõik kolm nimetatut on üsna jõuliselt esindatud parlamendis, *Saeima*'s.

Kui lisada, et väikeriigi (*ca* 2,3 miljonit elanikku) kohta on poolsada registrierakonda iga politoloogi arvates suts liiga palju ja sajakohalise parlamendi puhul paisub komponentideks olevate poliitiliste rühmituste arv samuti liiga suureks, nimelt tosina suurusjärku, siis ei jää muud üle kui arvata, et erakondade stabiliseerumise protsess on veel pooleli, killustatust esineb, ja eks ole see ilmselt üks praeguse poliitmaastiku nendest komponentidest, mis on paljude parlamendiski esindatud erakondade reitingu viinud kas valimiskünnise piirile või alla selle.

Erakonnad ja nende juhtisikud, poliitikud, kujundavad tahes või tahtmata igas riigis selle igapäevase õhkkonna, milles kõik inimesed peavad elama. Kahetsusväärsel kombel on parlamentarismi hällriikides, poliitilises Läänes, aastakümnetega ikka rohkem ja rohkem näha populismi, valijate manipuleerimist raha abil, massiteabevahendite häbitut ärakasutamist jms. Tõde on alati kusagil, kuid üha enam maetud populismitolmu pilvedesse ja tõe häält pole väga sageli kuulda raha krabisemise ja kõlisemise tagant. Raudse eesriide tagant vabanenud Ida-Euroopa riigid, kes viimasel kahel aastakümnel on kiirustades pidanud kujundama oma demokraatiaharjumusi, on paratamatult eeskuju võtnud Läänest, mis omakorda pole nii idealistlikult puhas, nagu võiks arvata juhtivate ideoloogiateoreetikute raamatutekstide järgi, ega nii sajaprotsendiliselt siivas ja süütu, nagu tundus raudse eesriide taga, totaalriigi haardes olijatele.

Ei ole Ida-Euroopas riiki, kus demokraatia mängulaval ei kohtaks vahetevahel kummalisi kangelasi või arusaamatuid süžeesid.

Ka näeme, kuidas viiskümmend aastat suletud süsteeme, totalitarismi ja demokraatia elementaarsete harjumuste puudumist on andnud tagasilööke, on juurutanud tavasid, mis on visad kaduma. Mõnikord pole tegemist ka mitte tavadega, vaid vastureaktsiooniga. Näiteks probleemid valimisaktiivsusega. Kui inimesi on aastakümneid käsu korras aetud niinimetatud valimistele, kusjuures valikut pole ju kunagi olnud, siis on sel baasil väga kerge tekkima

käegalöömise tunne. Ja inimesed loobuvad valimast, jätavad selle abstraktsete “teiste” mureks. Ning pärast ei jõua tulemusi ära imestada.

Eks näis, milline osavõtuprotsent on juunikuisel üheaegsel europarlamendi ja kohalikul valimisel Lätis. Selle loo kirjutamise ajal ei olnud see veel teada, ilmumise ajal on. Ja siis on võimalik teha uusi järeldusi.

Viimase kahe ja poole aasta jooksul on Lätis kolm korda vahetunud valitsus.

Ega uue ajaarvamise üldine tempo sellest erine. Kui lugeda sisse ka üleminekuaja valitsus, mida juhtis toona Ivars Godmanis, siis on pärast 1990. aasta kevadet praegune valitsus järjekorras viieteistkümnes. Lihtne tehe näitab, et valitsuste keskmine eluiga on üheksateistkümne aasta jooksul olnud alla pooleteise aasta. Mõni kord on peaminister püsinud oma toolil ka kaks ja pool aastat, aga paar korda ei ole see aeg ületanud seitset kuud ja üks kord jäi valitsusaeg kuuekuuseks.

Uutes või pika vaheaja järel iseseisvuse taastanud riikides ei ole sage valitsustevahetus midagi erakordset ega iseäralikku. Kuid see ei tähenda, et asja ei peaks analüüsima. Läti puhul on võib-olla kõige problemaatilisem fakt, et riigi täitevvõimu sage vahetamine ei lange ainult uue iseseisvuse perioodi algusesse, mil tärkava demokraatia rattad pöörlevad ikka kiiresti ja käiku vahetatakse ragistades, vaid et ka viimastel aastatel on valitsused vahetunud keskmisest isegi kiirema tempoga. Ometi on tegu Euroopa Liidu ja NATO liikmega. Mitte et need klubistaatuse märgid automaatseid või kohustuslikke käitumismudeleid annaksid. Kuid neisse klubidesse pääsemiseks on poliitikutel ja tervetel ühiskondadel alati tulnud läbi teha teatud eksamid, mõned neist küpsuseksami kaaluga. Pärast sellist pingutust tahaks valija ju *a priori* loota, et järgnev periood on stabiilsem.

3.

Läti ühiskonna kihid ja kihistused ei ole kohati läbipaistvad. Käesoleva loo jaoks tahtsin silma peale heita riigi institutsioonide ja erakondade viimastele reitingutele. See osutus üllatavalt keeruliseks. Mõni loodetud internetlik andmeteallikas oli suletud, mõni tühi, mõni andis maikuus eelmise aasta novembri andmeid.

Läti majanduse karmist seisundist aga on parajasti kõik teada. Eestis on sellest viimastel aegadel kõige rohkem kirjutatud ja räägitud alati, kui Lätist on kirjutatud või räägitud.

Teine impulssteema on olnud Läti presidendi Valdis Zatlersi kahepäevane riigivisiit Eestisse aprillikuus, millest ja millega seoses süveneti naabri poliitikasse, ja ka igapäeva muredesse ning rõõmudesse tavalisest enam.

Muudest Läti poliitikute või kõrgete ametnike visiitidest Eestisse, samuti Eesti vastavate isikute visiitidest Lätisse, ehk kõigest sellest, mis annaks teoreetiliselt ainet kirjutada naabrite teemadel midagi, analüüsida, vaadelda, kirjeldada, on siiski Eesti pressis suhteliselt vähe juttu. Ajendeid on, pealehakkamist vähevõitu. Ma ei tea, kas on vaim valmis ja liha nõder või vastupidi. Aga Lätis kirjutatakse ja räägitakse Eestist rohkem kui vastupidi.

Ühest küljest on see isegi mõistetav, et ei hakata kinni just igast sündmusest, igast võimalikust ajendist, sest seda asjalikku ja hädavajalikku, mis kahe riigi ja rahva vaheliste *ad hoc* kontaktide ja püsivate suhete käigus tegelikult toimub, on väga palju, üllatavalt palju.

Ma jään kordama oma veendumust, et vastastikku peaks olema pealinnades vähemalt üks mõne suure ajalehe või meediakanali ajakirjanik. See pole turustrateegia küsimus, see on rahvuskultuuride ja riigiturvalisuse küsimus, aga muidugi ka tuleviku kindlustamise küsimus.

Majandussurutis, kriis, langus või mis sõna keegi sel kevadel kasutama on harjunud, see nähtus on paljastanud üsna selgelt, kui väikesed on kolme Balti riigi majandussituatsiooni erinevused võrreldes sarnasusega. Tuleb vaid vaadata pikemal ajateljel liikuvaid graafikute trendikõveraid ja diagrammide tulpasid – Eesti, Läti ja Leedu käituvad suures plaanis enamasti nagu rahvatantsijad, samm käib samas taktis. Kui staadionitribüüni tagumisest reast vaadata alla murule, siis tundub, et isegi põlvetõste on täpselt ühekõrgune. Kui lähemale minna, no siis paistab muidugi, kellel on kingapaelad lahti läinud, kellel sokikannas auk ja kelle kõrvade taga niriseb ohjeldamatu higi.

Selle teksti kirjutamise aeg ei ole rahulikuks objektiivseks vaatluseks parim. Pehmelt öeldes. Sest iga uus nädal ja iga uus päev võivad tuua mõne põhjapaneva fakti, mis kas kinnitab või lükkab ümber kellegi ennustuse. Hea näide on ses kontekstis 2009. aasta esimese kvartali majanduslanguse täpne fikseerimine: 18 protsenti. Või valitsuse teade maikuu keskel, et riigiaparaadi ümberkorraldamise käigus saab ametist lahti 8000 inimest. Et see arv tuleb suur, selles ei kaheldud, aga täpsem teadmine, et nii suur, see seab ehk üldolukorra hindamise fookusegi täpsemaks.

Analüütikuid ilmub igast ilmakaarest, mõned neist kirglikult erapoolikud, mõned heatahtlikult erapooletumad. Küllap on tõele lähedal need eksperdid, kes väidavad, et nõrkused läbivad kõiki majandustegevuse sektoreid. Eksport on aeglane, sest nõudlus maailmaturul on nõrk. Ettevõtete seis on keeruline, sest nõudlus on vähene ja finantseerimine raskendatud. Läti tarbijate seisukord on samuti raske – töötus on järsult kasvanud, ulatudes mai keskpaigas 11 protsendini, ja palgakasv on kus aeglustunud, kus peatunud, kus tuleb kasv hoopis unustada.

Iga loogiliselt mõtlev inimene muidugi mõistab, et 2009. aasta märtsis alustanud valitsus ei suuda paari kuuga mõjutada suuremaid trende isegi sellises suhteliselt väikses riigis nagu Läti. Ei ole allakirjutanul oma praeguse ameti tõttu paslik hakata edvistama isikliku arvamusega – et millised viimase aastakümne valitsused või nende majanduse eest vastutanud võtmeministrid ja tippametnikud on või pole selles või teises asjas otsesemad või kaudsemad süüdlased. Aga seda olekski üsna keeruline teha. Võimalik, et maailmamajanduse positiivsemal taustal oleks siinsed kodused vead hoopis leebemalt välja löönud ja neid oleks nimetatud lihtsalt loomulikeks arenguraskusteks. Nüüd on foon halb, asjaolude kokkulangevus tõsiselt võetav ja süüdlaste otsimine võiks kedagi koduses poliitilises konkurentsiõhinas ajutiselt ju lohutada. Ent see ei tooks tingimata tõde lähemale.

Kaldun ise pooldama neid analüütikuid, kes viitavad seadusandluse teatud puudulikkusele, riikliku ja ka kohaliku haldusaparaadi liiglihale, taktikate mõningale eelisasendile strateegiate ees. Samuti on mainitud, et see protsess, mida Eestis tuntakse Tiigrihüppe nime all, ei ole Lätis täit hoogu sisse saanud.

4.

Kui nüüd järsult selg pöörata päevapoliitikale ja nädalamajandusele – just selliseid elunähtuste põgususele vihjavaid fraase kõik praeguse maailma tendentsid näivad toetavat –,

siis tahaks vähemalt markeerida mõnesid kihte, ilma milleta Läti mõistmine ja tundmine on võimatu.

Mõisad.

Läti mõisate reisijuhi autor Ivar Sakk võtab asja kokku lühidalt ja selgelt:

“Läti on kolmandiku võrra pindalalt suurem kui Eesti. Selle võrra on seal rohkem mõisaid olnud, kuid tundub, et ajalugu on nendega ka karmimalt ringi käinud. Kui II maailmasõda välja arvata, on Läti sattunud sagedamini sõdade tallermaaks: näiteks 1812. aasta Prantsuse-Vene sõja ja I maailmasõja ajal. Seetõttu on mõisahoonedki rohkem kannatanud. Eriti hull oli olukord 1905. aastal, kui pea iga teise häärberi puhul räägitakse selle mahapõletamisest ... Samas peab nentima, et kolhoosikord käitus mõisasüdametega delikaatsemalt kui Eestis. Ühtegi häärberi külje alla istutatud lauta või sigalat ma oma rännakuil ei kohanud.”

Ja teine nimekas asjatundja Ants Hein lisab:

“... Lätitki on haaranud endiste mõisahoonete ning -parkide korrastamise buum. Omajagu suudavad lätlased selleski olla eestlastest emotsionaalsemad: vähemalt ei kohta seal nii tihti tuimalt “ärarestaureeritud” mõisamaju, nagu mõni siinne firma neid vahel pakub ... Muidu jääb aga mööda neid mõisaid liikudes küll üpris kodune mulje: mitte üksnes, et samad aadlisuguvõsad ja osalt samad ehitusmeistridki on olnud nendega seotud, vaid ikka ja jälle annab tunda ühine ürgbaltilik elulaad. Vähemalt mõisate osas tunduvad Eesti ning Läti küll peaaegu üks ja seesama.”

Siit liigub mõte loomulikku rada pidi vanade tuttavate märksõnade juurde. Baltisakslased, Liivimaa, mis vanasti ühendas suure osa praeguse Eesti lõunapoolsest alast ja suure osa praeguse Läti põhjapoolsest alast. Ehk siis jutt läheb meie ühiste juurte teemale. Neid on rohkem ja need on sügavamal, kui teab praegune keskmine kooliõpilane või keskmine tudeng nii Lätis kui ka Eestis. Nüanssidest ma üldse ei räägi, kuid isegi Liivimaa olemust ja haaret meenutatakse liiga vähe. Sedagi lihtsat tõde, et Riia oli suure osa eestlaste jaoks ajaloolises mõõtkavas alles hiljuti kohalikuks pealinnaks, selleks, mida moodsas keeles nimetatakse tõmbekeskuseks.

Või kui paljud enesekesksed tarkpead mõlemal pool piiri teavad, et see merekool, mille asutajate hulgas oli üks Läti rahvuslikest suurkujudest Krišjānis Valdemārs ja mis asub praeguse Läti pinnal, lätikeelse kohanimega Ainaži, et see on meile ikka olnud Heinaste merekool, kuulus, ajalooline, asutajate hulgas laevaehitajate ja kaptenite Veidede perekond, ja et seal on oma koolituse saanud ka suur hulk Eesti meremehi. Et see on üks ühise mineviku maa- ja meremärk.

Lutsi ja leivu keeltest aga tuleks kõnelda juba hoopis kitsamas ringis. Või sellest, milline oli vanasti üsna suurel mereäärsel alal elanud soome-ugri rahva liivlaste saatus, kuidas nende keel mõjutas tänapäeva läti keelt, et liivi keel on ühenduslüli üsnagi erinevate keelte eesti ja läti vahel.

Ja muidugi inimesed. Jutt pole ainult mütologiseerunud (või mütologiseeritud) Kristjan Jaak Petersonist. Viimase aasta jooksul on õnneks ilmunud kaks erineva iseloomu ja erineva tasemega koguteost: “Eestlased Lätis” ja “Sinu, minu ja meie Riia”. Nende põguski läbiuurimine annab aimdust, kui palju ja mis põhjustel eestlasi lühemat või pikemat aega Lätis

sündis, elas, töötas või õppis. Kirjanik August Kitzbergist diplomaat Ernst Jaaksonini, Tartu rahu tegijast Jaan Poskast rektori ja peapiiskopi Johan Kõpuni.

5.
Siit libiseme sujuvalt veel vanematesse ajakihtidesse.

Rahvusvaheliselt tuntud Leedu päritolu arheoloog ja etnograaf Marija Gimbutas, kes sündis Vilniuses ja elas pärast sõda eksiilis, töötades suurema osa ajast USA-s, puudutab oma uurimustes meile nii kõrvahakkavat teemat nagu Tacitus ja tema kasutatud sõnad siinsete kantide ning selle ala elanike kohta: *Aestii, gentes Aestiorum.* Ma pole ajaloolane ega taha algatada siin loos uusi intriige. Ma poleks pädev selles vaidluses iseseisvalt kaasa lööma. Ent aine kui selline ja probleem temas on iseenesest nii intrigeerivad, et lubatagu pikemalt meenutada selle käsitlejaid ja nende seisukohti. Jutt käib ju meie päritolust, selle juurtest, meie ürgsetest sidemetest nii- või naapidi.

Kokku võttes M. Gimbutase mõttekäike, koorub välja järgmine pilt. Läänemere kaldal elavad inimesed, aestid, koguvad merevaiku, on töökad ka taimede ja marjade korjamisel. Kuid polevat selge, kas Tacitus pidas silmas kõiki mere sellel kaldal elavaid rahvaid või käib jutt vaid idabaltidest ehk vanadest preislastest. Ning M. Gimbutas otsib ja leiab seoseid, mis temale tõestavad, et Tacitus pidas silmas baltlasi, s.t ka leedulasi ja lätlasi, kes paiknevad kaardile vaadates hoopis enam "allpool" kui meie, eestlased. Lugeja ei saa jätta märkamata sedagi, et teadlase ridadevaheline tunnetuse tuul – kui kasutada sedasorti lüürilist fraasi – puhub leedulaste suunas.

Nüüd aga Lennart Meri ja tema "Hõbevalge":

"Niisiis pani Tacitus aastal 98 esmakordselt kirja *aestiorum gentes*, aestide hõimud. Sellest on saanud meie nimi. Aga kas Tacituse aestid olid eestlased? Nimed rändavad ja rahvad rändavad, nimekujusid võib pärandada, pärida ja laenata.

... Järgmisena nimetab Tacitus sivoone ehk svealasi, keda tänapäeval tunneme rootslaste nime all. Probleem on tuttav: aestidest on kujunenud eestlaste nimetus, aga kas Tacituse aestid olid eestlased? Nii ka siin: sivoonidest on saanud svealased, aga kas Tacituse sivoonid olid muinasrootslased?

... Aestid on kommetelt ja välimuselt sarnased sveebidega. See ütleb vähe. Sveebid on Tacituse üldnimetus kõigile hõimudele Elbest Läänemereni, kaasa arvatud muinasrootslased, muinasliivlased ja aestid.

... Tacituse edasises tekstis on enamik uurijaid näinud balti hõimude tunnuseid:

Nad sorivad ka merel ja on ainsad, kes madalikelt ja rannaltki korjavad merevaiku, mida nad nimetavad glaesum. Barbaritena ei ole nad ise uurinud ega selgitanud selle omadusi ja algupära.

Kõige rikkamad merevaigu kaevandid paiknevad praegu Semlandi poolsaarel ja Leedu rannikul. Keskaja algul elasid seal balti keelerühma kuuluvad preisi hõimud ... Aestide samastamisest muinaspreislastega tuleb nüüd loobuda ..."

Katkestan korraks osundamise. Lennart Mere mõttekäike võib iga huviline ise raamatust põhjalikumalt uurida, neid leidub seal pikkadel lehekülgedel. Ka teaduslik vaidlus Rootsis töötanud eesti ajaloolase Evald Blumfeldiga kuulub sellesse konteksti ja saab kirjeldatud.

Keel, maateadus, algallikate mõistmine, talismanid, elamiskultuur ja kultuur laiemas mõttes, kõik tuleb mängu. Kui me ka muud sellest pööraselt huvitavast vaidlusest omale põuetaskusse kaasa ei võta, siis vähemalt selle tõsiasja, et tänagi ei piisa kahe naaberriigi ja rahva võrdlemiseks banaalsustest *à la*: neil on käibemaks liiga kõrge. Või: miks nad mu nime moonutavad. Ma olen vähemalt oma sõpradele ja lähematele tuttavatele soovitanud võimaluse korral võrrelda eestlaste ja lätlaste näokuju, kehaehitust, igapäevaharjumusi, kööki, arhitektuuri, jaanipäevatavasid, suhtumist puudesse, metsa, taimedesse üldse, kultuuri ja elukultuuri laiemalt ning sügavamalt. Alles siis saab teha järeldusi erinevuste ja sarnasuste kohta, igaüks oma teadmiste ja võimete baasil muidugi.

Kuid tagasi minevikku.
"Hõbevalge":

"Aestide keel, ütleb Tacitus, olevat lähemal "Britannia keelele".

Kuidas seda mõista?

... Mis sundis autorit esimest ja viimast korda osutama barbarihõimude keelelisele erinevusele? Küsigem täpsemalt: erinevusele mille või kelle suhtes? Germaanlaste suhtes. Selle ühisnimetaja alla on Tacitus koondanud indoeuroopa keelkonda kuuluvaid põhja- ja läänegermaanlasi, läänеslaavlasi ja balte. Ka Läänemere-äärne sveebide kultuuripiirkond, kui niisugust terminit kasutada, hõlmas indoeuroopa keelkonna mitmesuguste keelerühmade hõime, arvult kokku kakskümmend kuus. Keelelised lahknevused olid sel ajal väikesed. Umbkeelsele vaatlejale võisid läänеslaavi ja balti keelte erinevused jääda märkamatuks ..."

Põneva tõestuskäiguga ammendab L. Meri enda jaoks teema, saab üle kohati ikka ja jälle aimatavast sisemisest kõhklusest, nii et on ilmne – Tacituse aestid, need on eestlased, see tähendab meie.

Ja siis loeme raamatu lõpulehekülgi, peakirjastatud "Kus lõpeb luule, kust algab ajalugu?", dateeritud 1975. aasta 10. novembriga.

"Suvistelt reisidelt tagasi, leian laualt "Hõbevalge" korrektuuripoognad.

Raamat on kuju võtmas ja teed lähevad nüüd lahku.

Luuleteed, tuuleteed, autori ja raamatu teed.

Vahepeal lisandus uusi tegelasi ja täpsustusid mõned seigad.

... Uurijad on avaldanud uusi arvamusi Tacituse aestide ja muinaspreislaste samastamise kasuks ..."

Mida on mul lisada? Kahju, et Lennart Meri ja Marija Gimbutas ei saanud kokku. Nad poleks vestelnud vaid Tacituse teemal, vähemalt ka Vilhelm Thomseni uurimus 19. sajandi lõpust, milles esitatakse ülevaade soome ja balti keelte sidemetest, oleks tulnud jutuks. Kõigi

mõeldavate jätkude ja järeldustega. Ja eriti huvitav oleks olnud kuulata, mida eestlane ja leedulane oleks konkreetsemalt arvanud aestide ja lätlaste suhtest.

Allakirjutanul pole õnnestunud leida ühest, lõplikult kokku lepitud vastust küsimusele, mida ja keda sisaldab omaaegne mõiste *Aestii, gentes Aestiorum.* Võimalik et meid kõiki, kes siin Läänemere idakaldal on vastu pidanud.

6.
Me elame täna.

Ka homme kehtib sama lause.

Riia ooperit Eestis üldiselt teatakse ja sinna sõidetakse. Aga mõne kultuurikihiga on suhe Eesti poolt nukras madalseisus. Kirjandus. Ma pean praegu silmas igat liiki, igas žanris tekste. Tõlkijaid ja teadjaid veel on, kuid kirjastuste ja toimetuste huvi on ninakalt mujal. Nii jääme ilma väga huvitavate autorite raamatutest, nii seotud kui sidumata kõnest, nii *fiction*'ist kui ka *non-fiction*'ist ja viimase puhul võiks sama geopoliitiline aegruum ometi pakkuda loomulikke haakimiskohti, paralleelide võimalusi jms.

Kui vaadata medali teisele küljele, siis on see tõepoolest teistsugune. Lätis on eestlaste tekste raamatutena avaldatud ka uuemal ajal rohkem. Ma ei ütleks, et laviinina, kuid siiski arvestatavalt rohkem kui Läti autorite omi Eestis. Hetketähtedest klassikuteni, lasteraamatutest ajalooliste mammutartikliteni. Ja selle fakti üle pole paradoksaalselt võimalik uhkust tunda. See on uhkuse ja häbi nõrritav segu. See tõsiasi ei kõnele tänase Eesti ja tema kultuuritegijate avarast pilgust ega järelemõtlikust vaimust, see kõneleb pigem pimesi järelejooksmisest maailmaturu veohobustele või ninakast egoismist.

Barjääridevabamas muusika- või kujutava kunsti või arhitektuurisfääris on sidemed nähtavalt tihedamad. Aga ma pole kindel, kui lai ring tunneb lisaks kuulsale heliloojale Peteris Vasksile teisi Läti suurepäraseid kaasaegseid heliloojaid, näiteks Georgs Pelecist, Eriks Ešenvaldsi või Richards Dubrat.

Mis seal rääkidagi, mu kogemus ütleb, et jahmatavalt suur hulk kultuuri kui sellisega omast arust sina peal olevaid eestlasi ei tunne kuigivõrd kiviviske kaugusel asuva Riia linna võlusid ega saladusi, selle arhitektuurilist rikkust, selle linnastruktuurilist mitmekesisust, mastaape ja meeleolusid. Kui paljud teavad midagi Richard Wagneri, *sir* Isaiah Berlini või Sergei Eisensteini suhetest Riiaga ja Riia arhitektuuriga? Mitu eestlast sajast või tuhandest? Või seda, missuguse tee servas asub Tuule Kõrts? Millises Läti metsatukas seisab mälestussammas Anton Irvele? Millises Riia kesklinna majas veetis oma lapsepõlve eestlasest isa ja lätlannast ema poeg, luuletaja ja kirjanduskosmopoliit Ivar Ivask?

On, mida leida, on, mida avastada, lisaks tavalistele banaalsetele turismimagnetitele. Kordan visalt mõtet, et Eesti kõigil arhitektuuritudengitel oleks paras lasta Riias kohustuslikus korras vähemalt mõne nädala linna peal hulkuda ja seda avastada, uurida, mõelda stiilide, materjalide, struktuuride, proportsioonide ja detailide üle, joonistada, pildistada, kaardistada.

Ja mõtiskleda.

Kuid kuidas on avastanud Lätit pärast iseseisvuse taastamist inimesed Läänest, teiselt poolt raudset eesriiet? Muidugi, kohe tahaks korrigeerida oma lihtsustatud retoorilist küsimust, sest

on päris selge, et kreeklase, prantslase, ameeriklase ja norralase pilgud jäävad erinevateks. Rääkimata juba iga inimese isiklikust ettevalmistusest, haridustasemest, huvidest ja rahakotist.

Laename brittide Bradti-kirjastuse raamatut, reisijuhti "Läti" ja selle autorite Stephen Baisteri ning Chris Patricku lauseid:

"Kui me käesolevat raamatut esmakordselt kirjutasime, teadsid paljud inimesed Läti asukohta väga ähmaselt. Ja ka need, kes asukohta teadsid, ei osanud tihti aimatagi, mida see riik endast kujutab ... Rahvuslik-kultuurilise piirkonnana on Läti väga vana, riigina aga noor ...

Miks siis Lätisse minna? Paljusid inimesi ajendab ennekõike soov näha pealinna Riiat. Riia on kolme Balti riigi pealinnadest suurim ja kosmopoliitseim. Maalilises ja kaunilt restaureeritud vanalinnas on rohkesti kirikuid ja muuseume. Kas jalutate munakivisillutisega tänavatel, imetlete juugendstiilis maju või einestate ühes paljudest mõnusatest restoranidest või kohvikutest – igal juhul on Riias viibimine sulaselge rõõm. Kui teil on piisavalt aega, saab sealt korraldada ka ühepäevaseid väljasõite. Pealinna lähistel on ajaloolised linnad nagu Cēsis, Sigulda ja Bauska, kus võib näha keskajast säilinud losse. Riia lahte ääristavad Jūrmala väikelinnad ning Rundāles asub palee, mille ehitas Peterburi Talvepalee loonud arhitekt. Külastajaile, kel on rohkem aega, pakub Läti arvukalt ajaveetmise võimalusi. Gauja Rahvuspargis on suvel võimalik jalutada ning jalgrattaga sõita, talvel aga suusatada või saanisõitu teha. Venemaa piiri lähedal asuv Latgale kõrgustik pakub erinevaid matka- ja kalapüügivõimalusi, linnuvaatlejaid võivad aga huvitada tuhanded rändlinnud, kes aprillis iga päev üle Kolka neeme lendavad. Liepāja ja Ventspils, kuigi palju väiksemad kui Riia, arenevad üha vilkamateks linnadeks, Latgales saab külastada keraamikatöökodasid, Jūrmala spaahotellid ja erinevates riigi osades paiknevad mõisad teenindavad aga luksuslikumat puhkust otsivaid külalisi."

Aga lõpetuseks meenutan oma lätlasest sõbra inimlikke sõnu, vastust mu küsimusele, mis on tema jaoks Läti, mis talle kõigepealt meelde tuleb. Ja täiendan neid.

Läti mererand, lai, liivane ja lõputu. Daugava jõesaar Ķīpsala, keset Riiat, selle lopsakad õitsvad sirelipõõsad, vanad puumajad sel saarel ja ka Pārdaugavas (ehk Riia Ülejõel). Gauja ja Salaca jõe kõrged kaldad, Araiši vana puuloss. Kuramaa porgandikook sklandrausis. Läti Raadio Koor. Metsikute iiriste puhmad selle jalgrattatee ääres, mis viib Riiast Jūrmalasse. Proosafestival. Kohupiima plaadikook rosinatega. Luulepäevad. Suitsetatud karpkala. Filmifestival Arsenāls. Sõbrad.

Riigikogu Toimetised kutsus 27. mail vestlusringi kolm sotsiaalpoliitika asjatundjat rääkima majanduslanguse tingimustes kalliks osutunud sotsiaalsüsteemist.

Vestlusringist võtsid osa Tervise Arengu Instituudi direktor Maris Jesse, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi võrdleva halduspoliitika professor Anu Toots ja Riigikogu sotsiaalkomisjoni liige Tõnis Kõiv (Eesti Reformierakond). Vestlusringi juhtis ja tegi jutuajamisest valiku RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

Põhiväärtuseks solidaarsus

H. Ruusing: Eesti on olnud peaaegu kakskümmend aastat iseseisev. Mis iseloomustab kahe aastakümne jooksul Eesti sotsiaalpoliitikat?

A. Toots: Ütleksin, et kasvav peataolek. 1990. aastate alguses arutleti selliste fundamentaalsete küsimuste üle, nagu millist heaolupoliitikat me üldse tahame ja milline mudel on meie jaoks hea valik. Algul kalduti Bismarcki mudeli poole, siis otsustati, et teeme ikka minimalistliku riigi. Praegu selliseid küsimusi minu meelest keegi enam ei esita, räägitakse pisikestest detailidest, näiteks kui suur peaks olema töötuskindlustuse maksemäär. Mulle tundub, et see on üleüldine peataolek. Tänased *ad hoc* meetmed, mis olid vajalikud üleminekuperioodi alguses, näitavad, et oleme sealsamas tagasi. Meil on majanduskriis, väga kõrge töötuse tase, me ei tea, mida teha, ja reageerime sellistele kõige valusamatele kohtadele hetkemeetmetega, suutmata mõelda, millised on nende kõrvalmõjud ja millised kaugemad mõjud.

M. Jesse: Ma ei ole päris nõus, et meil on täielik peataolek. Kui võtta sotsiaalsüsteem väiksemateks juppideks ning vaadata kitsalt tervishoidu ja tervise sotsiaalkaitse osa ravikindlustust, siis näeme 1991. aastal kokku lepitud põhiväärtustest kinnipidamist. Põhiväärtus on olnud solidaarsus, mis tähendab, et need, kes on tervemad ja suurema sissetulekuga, aitavad katta nende inimeste kulutused arstiabile, kes on haigemad ja väiksema sissetulekuga või kellel sissetulek üldse puudub. Oleme teinud organisatsioonilisi arendusi haigekassa struktuuris, täpsustanud seadusandlikult seda, mis ravikindlustuses on ja mida seal ei ole, aga fundamentaalne põhiväärtus solidaarsus on tõesti kogu aeg sees olnud. Kui võtta töötutele pakutavad teenused, siis ka siin on olnud suund sellistest universaalsetest töötu abirahade maksmistest töötuskindlustuse poole. Nüüd viimaste muudatustega ühendati kaks sama mündi erinevat poolt ehk rahaline toetus töötuse ajal koos abiga töö otsimisel. Seega on ka siin toimunud loogiline ja täiesti sihipärane areng. *Ad hoc* tegutsemist on minu hinnangul ehk rohkem just peretoetuste poolel. Alustasime vaese riigina, makstes pisikesi toetusi kõigile. Rikkamaks saades asusime erinevaid toetusi juurde lisama, aga sellist aega, kus oleks mõeldud, et keda me üldse tahame oma peretoetuste süsteemiga toetada, ei ole tegelikult olnud. Arvan, et peretoetuste süsteemis leiamegi kõige rohkem valimisloosungitest tulenenud poliitilise iseloomuga elemente. Sellele on oma 2009. aastal valminud peretoetuste uuringus tähelepanu juhtinud Poliitikauuringute Keskus Praxis.

T. Kõiv: Kui mõelda meie sotsiaalmudelile, siis süsteemid on suures osas välja ehitatud ja toimivad. Näiteks puuetega inimeste toetamise süsteem on üles ehitatud ja nüüd seda parandatakse. Ongi mõistlik ja normaalne, et parandatakse. Perepoliitikas on meil viis aastat toiminud vanemahüvitise süsteem, mis on küll kallis, aga avaldanud selget mõju. Pensionide puhul võime praegusesse majandusolukorda jõudnuna öelda, et oleme nende väljamaksmisega võib-olla raskustes, mis oli ette teada, aga sellegipoolest on see süsteem väga selgelt seotud sotsiaalmaksu laekumisega ja ta toimib. Tervishoiusüsteem tervikuna näitab väga head sinna pandava raha ja tulemuse suhet ehk hinna ja kvaliteedi suhe on väga hea. Loomulikult on siin kohti, mida annab paremaks teha ning seda ka pidevalt

tehakse. Väga rahul võiksime olla haigekassasüsteemiga, samuti ei saa jätta märkimata esmatasandi tervishoiu ülesehitamist. Mis tööpoliitikasse puutub, siis mõned aastad tagasi nautisime pea täielikku tööhõivet. Tööd said sisuliselt kõik, kes vähegi soovisid ja tahtsid. See on mõnevõrra uinutanud ka töötajatele suunatud poliitikaid ja tegevusi ning tööturuteenuseid (nõustamist, ümberõppevõimaluste loomist), kuid nüüd on siin ärkamine juba toimunud. Vastu on võetud uus töölepingu seadus, ühendatud on töötukassa ja tööturuamet. On aru saadud, et töö, mida tuleb teha töötuga, et ta uuesti tööle saaks, on individuaalne. Nii nagu muudki tegevused sotsiaalpoliitikas peavad muutuma üha individuaalsemaks.

Kasvava ajapuuduse tingimustes

H. Ruusing: Kas kõik need osad, millest Eesti sotsiaalpoliitika koosneb, võiksid teie arvates põhimõtteliselt jääda, selles ei ole midagi ülearu, ei ole midagi puudu?

A. Toots: See oleneb ilmselt sellest, mida osana defineerida ja kui detailseks minna. Arvan, et olulisemaid küsimusi ongi see, kuidas osad omavahel kokku mängivad. Mul on kahtlus, et Praxis on vist ainus, kes püüab üht-teist analüüsida. Aga ma ei ole kindel, et niisugune mõtteviis poliitiliste otsustajateni on jõudnud.

M. Jesse: Mina ei saa samuti öelda, et meil on kõik paigas. On sotsiaalkindlustuse liike, mis tunduvad olevat rohkem paigas, olles ennast ja oma vastupidamisvõimet läbi mitme kriisi juba tõestanud. Aga on kohti, kus on kaost ja *ad hoc* otsustest elemente rohkem. Pean nõustuma Anu Tootsiga: kui lugeda Praxise uuringut ja kuulata, kuidas poliitikud sellele uuringule viitavad, jääb mulje, et viidatakse ainult lausele, mis meeldib. Aga kui kolm lauset tagapool on lause, mis parasjagu ei sobi, siis seda ignoreeritakse. Seetõttu tundub, et selliseid uuringuid kasutatakse poliitilises otsusetegemises ikkagi väga mosaiikselt, nähes seal ainult seda mosaiigitükki, mis parasjagu endale sobib.

T. Kõiv: Pean kahetsusega ütlema, et eelarvega seotud otsused langetatakse paljuski pideva ja üha kasvava ajapuuduse tingimustes, ehkki teame kõik, et kiirustades ei tehta häid asju. Tegelikult peaks kärpimisega tegelema üks ministeerium, rahandusministeerium. Seal ei tule mitte ainult vaadata, kust midagi maha saab võtta, vaid tuleb mõelda sellele, milline on ühe või teise meetme laiem, sektoreid ületav terviklik mõju. Kahjuks ei saa öelda, et eeltöö oleks olnud nii põhjalik, et näiteks mina Riigikogu liikmena tunneksin, et see, mis valitsusest tuleb, on igakülgselt läbi mõeldud. Üks teema, mille ma veel tahaksin sisse tuua, puudutab pensionäre. Kui me heal ajal tundsime rõõmu, et oleme Euroopas ainukesed, kes maksavad töötavatele pensionäridele täispensioni, siis kas nüüd ei peaks mõtlema sellele, kas eakad inimesed, kes kindla sissetulekuna pensioni saavad, on ikka ühiskonna kõige haavatavam grupp, kellele tuleks seda soodustust jätkata. Võib-olla oleks mõistlik lubada tööturule või töökohti täitma hoopis nooremad inimesed? Maksustame pensioni saava inimese töötasu ja tekitame niimoodi motivatsiooni väljateenitud puhkusele jääda, lastes tööle nooremad inimesed, kellel töökoht ja seega ka sissetulek puudub.

M. Jesse: Pensioni saavatele töötavatele inimestele täispensioni maksmine on olnud küsimus tegelikult juba kümme aastat, aga rumal on see, kui me nüüd rahaliste raskuste olukorras läheme kiirelt midagi tolmutama. Need on just nimelt need klassikalised küsimused, kus otsuse jätkusuutlikkust tuleb arvutada kümme aastat ette, mitte sel hetkel, kui probleem on juba majas.

Teemadest, mida ei taheta tõstatada

T. Kõiv: Asjal on ka teine pool. Teame, et eakate inimeste töötamisel on tegelikult positiivne mõju, sest nende palga pealt makstakse makse, sealhulgas sotsiaalmaksu. See leevendab tegelikult pensionikassa miinust, sest maksumaksjaid on niikuinii vähe. Seetõttu peame ka rasketel aegadel mõtlema, kas on õige hetk midagi püsivalt ära muuta, samuti mõtlema sellele, et kui oleme millegi poolest Euroopa Liidus ainukesed, kas me oleme siis tõesti nii erilised ja mille poolest oleme erilised.

M. Jesse: Just nimelt, ametnikud on sellele küsimusele tähelepanu juhtinud juba aastaid, aga mis jäi tulemata, oli poliitiline otsus. Miks ei tulnud poliitilist otsust? Sellepärast, et selle järele polnud hädavajadust. Ääremärkuse korras – meie pensioniiga algab 63. eluaastast, aga minu keel küll ei paindu ütlema 65-aastase inimese kohta eakas. Võimalik, et see on ainult minu vaatenurk, minu vanaema saab varsti 97 ja kui ma vaatan oma ema, kes ületab 63, ei oska mina öelda ja ei ütleks ka minu tütar tema kohta eakas inimene. Ei usu, et enamik 60-aastastest ise enda kohta ütleksid, et nad on eakad.

A. Toots: Tahaksin haarata kinni laialt levivast fraasist, et Eesti on ainuke Euroopas, Eestil on üldse häda oma ainulaadsuse tajumisega. Sotsiaalpoliitika kontekstis tuleks endalt sagedamini küsida, miks ikkagi teistel ei ole niimoodi. Miks teised riigid ei maksa töötavatele pensionäridele pensioni, miks teistel ei ole vanemahüvitis nii helde nagu meil? Kas nad siis ei hooli oma eakatest ja noortest emadest? Tõenäoliselt see nii ei ole, pigem on sellel ratsionaalsemad ja võib-olla karmimad põhjused. Arvan, et ei tohiks olla pühasid teemasid, mida keegi ei julge tõstatada, olgu see pensionide maksustamine, pensionäride palgatulu maksustamine, vanemahüvitis, pensioniiga, mis iganes, mis praegu on tabuks kujunenud ja mida poliitikud justkui kardavad, sest nad arvavad, et sellest rääkimine tähendab neile poliitilist enesetappu.

T. Kõiv: Mis tabuteemadesse puutub, siis avalikus ruumis ei ole mina kuulnud tõesti räägitavat töötavate pensionäride tulumaksuvabastusest ehk sellest, et pension läheks täielikult maksu alla. Sellest ei ole tõesti räägitud, aga vanemahüvitisest räägitakse minu arust kogu aeg – kas see skeem ja süsteem on õige.

A. Toots: Jah, aga seda räägivad nii-öelda parlamendivälised inimesed, kes ei ole otsustamise juures.

T. Kõiv: Sugugi mitte, sellest räägitakse ka parlamendis ja sellest on rääkinud nii valitsuse kui ka parlamendi liikmed. Tegelikult on vanemahüvitise puhul küsimus skeemis. Hüvitise maksmise skeem on püsinud oma üldistes parameetrites viis aastat ja küsimus on, kas väljamakse ülempiir langeb. Jah, järgmisest aastast piirmäär tegelikult juba langeb, sest keskmine palk väheneb ja seal on selge seos. Aga mis puudutab pensioniiga, siis ühiskonnas tundub olevat suhteliselt selge arusaam selle kohta, et pensionilemineku ea seos keskmise oodatava elueaga on ühene. Kui keskmine oodatav eluiga pikeneb, siis pikeneb ka pensioniiga. Vähemalt mulle tundub, et ühiskonnas saadakse aru, et need asjad käivad koos, neid ei saa lahus vaadata.

Alustada tuleb tulubaasist

H. Ruusing: Vahetult enne siiatulekut lugesin Internetist sotsiaalministri väidet, et kui töölepingu seaduse osas kokkulepet ei saavutata, peame langetama pensione. Mind huvitab, kuidas jõuda selleni, et terviklikult arutada, kust võtame raha ära ja kuhu peaks seda võib-olla juurde andma. Praegu vastandatakse n-ö kaitsetuid gruppe omavahel,

ähvardades, et kui me seda ei tee, siis läheme teise toetust vajava grupi sissetulekute kallale.

M. Jesse: Kui meil on ülesanne kolm miljardit vähendada, saame kärpida ainult sealt, kus on suured rahasummad. Suured rahad on pensionide poolel ja kuskil tervishoius ning ülejäänud kohtades on miljardeid tunduvalt vähem. Seetõttu me üldse ei vaatagi, mida teeme, me lihtsalt vähendame. Jah, olen küsijaga täiesti päri, et käib selline kirvega lähenemine.

A. Toots: Minu meelest tuleneb kogu häda sellest, et küsimus sotsiaalpoliitika tulubaasist on läbi arutamata. Kui viidata taas teistele Euroopa riikidele, eriti Lääne-Euroopa riikidele, siis viimase 10–15 aasta trendid ütlevad, et heaoluriigi finantseerimine ainult sotsiaalkindlustusmaksetest on praeguses ühiskonnas ebaõnnestunud. See ei saa tähendada muud kui sotsiaalpoliitika rahastamist lisaks ka üldmaksudest. Aga meil sellealast diskussiooni ei toimu, ja nii kaua kui tulubaas on sama, ei olegi teist teed kui hirmutada – selleks et mingit hüvitist hoida, peame kelleltki teiselt ära võtma. Praegu käib kogu raha jagamine ainult sotsiaalvaldkonna sees.

M. Jesse: Laiendades seda, mida Anu Toots praegu ütles, et mis on ajalooline Euroopa sotsiaalkindlustussüsteemi põhielement ja mida meie kasutame, on see, et maksustatakse eelkõige palka. Aga kuna inimeste tulu ei koosne enam mitte ainult palgast, vaid on ka teisi tululiike – inimesed on ise väikeettevõtjad või nende tulu koosnebki erinevatest komponentidest –, on teised riigid liikunud maksubaasi laiendamise teed. Meil Eestis maksustatakse ravikindlustusega ainult palgafondi. Tegelikult juhtisime juba aastal 2004 – olin ise üks selle uuringu autoritest – tähelepanu sellele, et Eesti tervishoid ja selle rahastamine toetub kõige rohkem otseselt ainult töötaja palga maksustamisele. Spetsialistid ja rahandusministeeriumi ametnikud teavad seda ammu, aga diskussioon ei ole kuhugi edasi läinud. Aeg maksustada ainult palgafondi ja rahastada selle kaudu kõige suuremaid sotsiaalkindlustuse kulusid on tõepoolest läbi saanud, mis aga ei tähenda, et meie sotsiaalkindlustussüsteemi ülesehitus kui selline oleks läbi kukkunud. See tähendab lihtsalt seda, et peame tulubaasi adapteerima 21. sajandi majandusele.

A. Toots: Rõhutaksin: see, et palgafondi maksud nii-öelda välja ei vea, ei ole praeguse majanduskriisi tulemus. Praegu öeldakse, et ajad on rasked, seetõttu meil ei ole raha, aga tulevad jälle head ajad ja ka raha saab jälle olema. Mulle tundub, et see ei ole nii. Tänapäeva moodne inimene ei tööta enam 45 aastat kaheksa tundi päevas. Ta tahab vahepeal üldse mitte töötada, ta teeb projektitöid, läheb ja töötab kusagil kauges riigis ja maksab makse jumal teab kuhu. Ja siis otsustab hakata hoopis ettevõtjaks. Praegusaja inimeste elustiil ja -mudel on niisugune, et kui püüda seda sobitada 19. sajandi lõpust pärineva Bismarcki sotsiaalkindlustusega, siis see ei saagi õnnestuda, kui kainelt mõelda.

Sassis nagu Kört-Pärtli särk

T. Kõiv: Siin on mitu teemat. Alustaksin lõpust: iga inimene on eriline ja inimesi ei saa ühe latiga lüüa. Üks lahendus ei sobi kõigile. Sellepärast ongi meil kolmesambaline pensionisüsteem. Miks ei saaks ja võiks näiteks töötuskindlustuse puhul olla samamoodi, et inimesel on vaba võimalus maksta lisaks töötuskindlustusmakseid. Nagu pensioni kolmandat sammast. Kui ta näiteks on töötanud mõned aastad Soomes ja soovib pärast seda saada Eestis töötuna kaitset, siis on ta sellesse panustanud ja tal on võimalus seda saada. Nii anname otsustamisvõimalusi juurde. Töötukassast saab aga välja maksta seda, mis on sinna sisse makstud. Veel eelmisel aastal, rääkimata varasemast ajast, arvati, et töötukassasse kogutud raha jagub aastateks. Tänaseks päevaks on töötukassasse jõudnud teadmine, et tegelikult jagub raha ainult kuudeks, ja need kuud võivad juba 2010. aasta I

kvartalis täis saada. Sellest tulenevalt on loogiline teha kaks sammu: jätta hüvitised nii, nagu nad praegu on, tõstes samal ajal töötuskindlustusmaksu. See oleks loogiline ja mõistlik, sest tagaks töötukassa jätkusuutlikkuse. Mis puudutab maksubaasi laiendamist, siis siin kõlanud mõtetes ei ole ju midagi originaalset. Võtame näiteks küsimuse, kas pensionid peaksid olema kuidagi ravikindlustusega maksustatud ja kust see raha peaks tulema. Teine küsimus on dividendid, mis on ju kasutatavad kui teistmoodi väljavõetav palgatulu. Kas ka need peaksid olema sotsiaalmaksuga maksustatud või ei? Mina olen lihtsa ja arusaadava skeemi poolt. Kui hakkame segama kõiki makse ühte katlasse kokku ja siis neid poliitiliselt jagama, võib see ühel hetkel tunduda küll toredana, aga teisel hetkel on kõik sassis nagu Kört-Pärtli särk, millest ei tule midagi head. Lihtsust säilitades on samuti olemas lahendusi, mis on veel kasutamata.

A. Toots: Olen sellega kindlasti päri, et süsteemi stabiilsust tuleb hoida. Samas pean ütlema, et uskusin naiivselt, et kui meil on kogumispensioni süsteem, siis see ei ole poliitiliselt manipuleeritav. Me ju mäletame, kui kaua vaieldi selle üle, kes mitu protsenti kuhu kannab. Aga nüüd tegi valitsus kiire otsuse ja selgub, et süsteem on poliitiliselt manipuleeritav. Nii et minul on küll kadunud usk Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi stabiilsusse. Ja kadunud ei ole ainult minu usk. Ka paljud noored ütlevad: ah, ma ei tahagi palka. Vormistame selle kuidagi, nagunii riik enam ei maksa. Eelarvetasakaalu nimel toodi teised asjad ohvriks. Ma ei tea, kas ohver ei olnud mitte liiga suur.

T. Kõiv: Minu arvates on see ohver ajutine. Küsimus on lõppude lõpuks selles, et kogu arutlemine riigieelarve ümber teenib tegelikult lihtsat eesmärki: nii nagu ettevõttes ja koduses majapidamises, peavad ka riigis olema tulud ja kulud tasakaalus. Ei saa rohkem kulutada, kui sisse tuleb. Tegelikult ei räägi me Eestis isegi mitte nullini, vaid ainult miinus kolmeni jõudmisest. See ongi ju see, kuidas leevendame langust, sest räägime miinus kolmest.

Haigekassa raha seisab

M. Jesse: Kui pere peab vaatama, et tulud ja kulud oleksid tasakaalus, siis Riigikogu ja valitsus on tegelnud ikkagi ainult kulude poolega ja tulude pool on olnud tabu. Väljaarvatud aktsiisitõusud, mille üle mul tervisesektoris töötava inimesena on ainult hea meel, sest ma tean, et tubakaaktsiisi ja alkoholiaktsiisi tõus toovad kaasa rahva tervise paranemise. Kui küsida aga noorte emade käest, kas nad tahavad maksta üks protsent tulumaksu rohkem, nii et nende laps saab vabalt perearsti juurde või eelistavad nad tasulist perearstiabi, siis olen täiesti veendunud, et kõik noored pered eelistavad saada tasuta perearsti juurde. Täpselt sellised need valikud ongi. Nüüd pean aga ütlema midagi, mis mul on hinge peal, sest ma tõesti tunnen, et olen isiklikult Eesti arstkonda ja õdesid ning Eesti inimesi petnud. Aastal 2001, kui haigekassa avalik-õigusliku organisatsioonina loodi, oli Eesti just 1998.–1999. aasta majanduskriisist välja tulnud. Sellel väga raskel ajal hakkas haigekassa koguma reserve. Kohtusin arstide ja õdede ning haiglate ühendustega ja põhjendasin reservide kogumise vajadust. Kuid siis ütlesid Andres Kork ja veel mõned: mis neid reserve koguda, kui neid vaja läheb, siis neid nagunii ei anta. Nüüd olemegi tegelikult olukorras, kus haigekassal on erinevalt töötukassast reserv olemas, kusjuures haigekassa reserv tagaks arstiabi kättesaadavuse järgnevaks kolmeks-neljaks aastaks, mitte ainult kolmeks-neljaks kuuks. Aga selleks, et riigieelarvet makromajanduslikult tasakaalustada, on haigekassal kästud takistada inimestele raskel ajal arsti juurde pääseda. Täpselt nii, nagu Anu Toots ütles, tehtud on poliitiline valik – muud kulutused ja madalad maksud on seatud prioriteediks, halvendades sellega arstiabi kättesaadavust.

T. Kõiv: Haigekassa reservide koha pealt olen nõus, et sotsiaalmaksu ülelaekumine tootiski väga mõistlikus osas reserve. Olen seda meelt, et nii nagu suure kasvu tingimustes

pehmendati kasvu, tuleks nüüd suure languse tingimustes pehmendada langust. Ja tegelikult seda langust ka pehmendatakse, võib-olla ainult väiksemal määral, kui tahaksime. Siin ei jää muud üle, kui usaldada haigekassa nõukogu, kuhu seaduse järgi kuuluvad nii sotsiaalminister kui ka rahandusminister, kellest üks liigutab üht, teine teist hooba. Ühe jaoks on oluline tervishoid ja kõik, mis sellega seotud, teise jaoks eelarve tasakaal. Loodan, et nad teevad seal kõik, nagu vaja. Mis puudutab üksikisiku tulumaksu ja sotsiaalmaksu, siis hetk tagasi rääkisime, et me ei aja skeeme omavahel sassi. Näide, et tõstame tulumaksu ja siis saab ravikindlustus raha juurde, paneb kaks erinevat süsteemi kokku.

M. Jesse: Ei, vastupidi. Ongi just nimelt nii, et ravikindlustus ei vaja raha juurde. Piltlikult öeldes on ravikindlustusel haigekassa keldris rahakotid olemas, suured kotid rahaga, kuid haigekassal on keelatud neid rahakotte puutuda sellepärast, et tulumaksu on riigieelarves puudu, hariduses on raha puudu, eks ole. Me kõik saame sellest aru, aga haigekassale ei ole vaja raha juurde, haigekassal on raha olemas, mida kasutada, ainult tal ei lubata seda teha sellepärast, et riigieelarves läheb muidu tulumaksu pool tasakaalust välja.

H. Ruusing: See on küsimus, kas headel aegadel erinevate institutsioonide korjatud reserve tuleks kasutada samas valdkonnas, kus need koguti, või võib neid kasutada riigieelarve kui terviku huvides.

Iga kroon peab minema asja ette

H. Ruusing: Kas kogu raha, mis sotsiaalvaldkonda läheb, kasutatakse efektiivselt? Kas tervishoius on ravikvaliteedi säilitamiseks tarvis ikkagi nii palju raha või tõusid seal näiteks vahepeal hinnad nii palju, et tegelikult võiks seal tulla kõne alla ka hinnalangus?

M. Jesse: Viimane hinnatõus, mis tervishoius oli, on Riigikogu tehtud, tõstes ravimite käibemaksu. Aga nagu igal pool, saab ka tervishoius alati tegutseda paremini, efektiivsemalt. Kuigi, kui võrdleme ennast teistega, siis nagu Tõnis Kõiv ütles, toimetame tegelikult Eestis tõhusamalt kui kõik ülejäänud Euroopa Liidu liikmesriigid. Kui vaadata, millist arstiabi me millise kulu eest pakume, siis meie kulu tervishoiule protsendina SKT-st on Euroopa Liidus üks madalamaid.

T. Kõiv: Tänu haigekassa tublile tööle hinnaralli tervishoiusektorisse ei jõudnud. Mina küll ei näe tervishoiusektoris kohti, kus hinnad oleksid paisunud üle mõistuse kõrgeks. Kui üldse vaadata, kuhu ravikindlustuse raha kulub, siis kasvavaks mureks on pigem töövõimetushüvitised, sest seal on kasv olnud suur. Tegelikult teab meist vist igaüks mõnda sõpra või tuttavat, kes on leevendanud oma tööandja olukorda sellega, et on võtnud nn sinise lehe ja elanud mõnda aega haigekassa rahast. Kui on väikesi lapsi, siis on eriti tore, sest hüvitist saab 100 protsenti palgast. See on tõsine probleem, kohe-kohe on jõustumas muudatused, mille tulemusena motivatsioon niimoodi rasket aega haigekassa kulul üle elada peaks vähenema. Üldiselt arvan, et meie tervishoiusektor on olnud ja on jätkuvalt väga tubli, mis ei tähenda seda, et peaksime oma haiglavõrku pidevalt jälgima ja vaatama, et teeksime õigeid asju õiges kohas. Näiteks jälgima, et teatud tervishoiuteenused maakonnalinnadest ei kaugeneks, ei liiguks sealt Tartusse ja Tallinna kui kõrgema taseme keskustesse. Probleemid on suures osas võimalik ära lahendada esmatasandi tervishoius, kui sinna õigel ajal pöördutakse, ja odavamalt. Seetõttu on teha hulk tööd, et meil oleksid korralikud perearstikeskused, ning oluliselt panustada sellesse, et meil üldse oleks perearste järgmise viie või kümne aasta jooksul.

H. Ruusing: Kuidas on kõigi teiste valdkondadega, kaasa arvatud peretoetused?

T. Kõiv: Igasuguste toetuste puhul on põhiline, et need läheksid sellele, kellel on vaja.

H. Ruusing: Kas lähevad?

T. Kõiv: Mitte alati. Võtame sellesama paljuräägitud 300-kroonise lastetoetuse. Eestis on kindlasti väga palju lapsi, kellele oleks normaalsete hädavajaduste tagamiseks vaja mitte 300, vaid 600, 900 või 1200 krooni kuus. Seetõttu peaksime muutma universaalse lapsetoetuse ikkagi toetuseks, mida makstakse hädasolijatele ja abivajajatele ning tunduvalt rohkem kui praegu. See on väga valus tee ning väga valus arutelu. Aga seda tuleb arutada nii selgelt kui võimalik, kaaludes hoolikalt, millised on võimalikud kaotused ja võidud ning kuidas see käib kokku individuaalse lähenemisega, mida me ühes või teises kohas ikkagi rõhutame.

Millist tüüpi toetusi eelistada

A. Toots: Kui rääkida sellest, kas toetused peaksid olema universaalsed või vajaduskohased, siis esimest liiki toetusi on võrreldud – see oli vist Andrus Ansipi väljend – raha puistamisega lennukilt. Selles ütlemises on oma tõetera. Aga teisest küljest, kui mõtleme, et teeme näiteks lastetoetuse vajaduskohaseks, siis tähendab see palju suuremat bürokraatiat. Keegi peab korjama pabereid, kontrollima nende õigsust, pealegi on perede majanduslik olukord Eestis suhteliselt ebastabiilne. Selle meetme ümbertegemine võib tegelikult anda peredele suhteliselt väikest efekti, paisutades samal ajal riigi bürokraatiat. Ja on ka selline tahk, mida Eestis pole keegi minu teada uurinud, aga mida näiteks Põhjamaades on täheldatud – universaalsed toetused suurendavad sotsiaalset turvalisust. Vajaduskohaste toetuste puhul on inimesed sageli rohkem stressis, nad kahtlustavad, et ametnik käitub nendega ebaausalt, teeb sobi või kohtleb neid ebaõiglaselt, mida iganes. Nii et vajaduskohasuse printsiip võib lõpptulemusena minna riigile kulukamaks.

M. Jesse: Praegune kriisi või ütleme majanduslanguse hetk on sobiv aeg vaadata toetuste süsteem uuesti üle ja mõelda, mis on meie eesmärk ja mis abinõud eesmärki kõige paremini täidavad. Maailmas ei ole meie ainsad, kes praegu selle üle mõtlevad. Kui on palju pisikesi toetusi, näiteks 10–12 liiki eri toetusi, siis tundub olevat mõistlik liita kõik summad kokku ja sihitada seejärel kogu toetustepakett väiksema toetuste arvu kaudu paremini abivajajateni. Olen olnud mõnda aega ühe rahvusvahelise organisatsiooni töötajana Moldovas, kus kehtis üle paarikümne eri liiki toetuse, mis riigi vaesuse tõttu olid imepisikesed, meie vääringus 25–30 krooni kuus. Seal prooviti seda süsteemi niimoodi muuta, et vaadati, kas 25 toetuse asemel saaks sisse seada neli korralikku toetust, millest inimestel oleks rohkem abi. Poliitilist otsust aga ei sündinud. Meie toetustesüsteem nii kaootiline ei ole, aga tulemusliku reformi eeldused tekivad ka siin alles siis, kui paneme suurema paki eri toetusi kokku ning vaatame korraga nende sihitust ja eesmärki.

T. Kõiv: Olen täiesti nõus, et igasugune individuaalne lähenemine ja vajaduspõhine tegutsemine on kallis ja paisutab haldusaparaati, aga teistmoodi inimestele individuaalselt läheneda ei saa. Maksuamet ei lähtu ju maksude kogumisel keskmisest palgast. Ei tohi mõelda ka sotsiaalpoliitikas, et toetame kõiki võrdselt. Näiteks sellesama universaalse lapsetoetuse muutmine vajaduspõhiseks toob kaasa väga palju vastamata küsimusi. Kõigepealt, kes on vajaduste hindaja, kas riik või kohalik omavalitsus? Millised peavad olema alusandmed? Kui tõmmata kuhugi piir, millest alates hakatakse suuremat toetust saama või üldse toetust saama, siis kas see viiteaeg on kolm kuud, kuus kuud, aasta? Küsimusi on hulgaliselt, aga neid tulebki arutada, arvutada ning mitte mõelda, et kui kõik see on suur, raske ja kallis töö, siis las läheb parem vanamoodi edasi. Nii ka ei saa.

M. Jesse: Ei saa. Aga kui pikalt on sellest kõigest räägitud. Sama lauset, et toetused peaksid olema vajaduspõhised, olen raudselt kuulnud ka 2000. aastate alguses. Kuid mitte ühtegi konkreetset skeemi, et oleme vaadanud ja sellised on variandid, ei ole tulnud ei sotsiaalministeeriumi ametnikkonnast ega kusagilt mujalt. Järelikult ei ole vist keegi nende variantide väljatöötamisega seni tõsiselt tegelenudki. Senikaua, kuni see on lihtsalt abstraktne rääkimine, ta abstraktseks jääbki.

T. Kõiv: Tegelikult tuleb võtta asjadest rääkimist osana teost, sest eelnevalt rääkimata ei sünni ka tegu. Kui oleme sellises staadiumis, et reformist juba räägitakse, siis on vähemalt loota, et jutule järgneb mingil ajal ka tegu.

Elluastujate kurvad väljavaated

H. Ruusing: Räägime inimesest, kes praegu töötuks jääb. Viimastel aastatel on ilmselt suur osa Eesti elanikest hinnanud, et nende elu läheb pidevalt paremaks. Nüüd on paljud pered olukorras, kus tööd juba ei ole või ähvardab töötuks jäämine. Milline osa elanikest on praegu kõige haavatavam? Kes on need, kes majanduskriisi tõttu kõige suuremasse hätta jäävad?

A. Toots: Vaadates natuke kaugemale, pean kõige keerulisemaks 20-aastaste põlvkonna perspektiive. Nemad on just need, kelle lootused noorsoole omaselt väga kiiresti tõusid. Kõik nad kujutasid ette, et lõpetavad kolme aastaga ülikooli, väga paljud neist olid juba tööl, teised lootsid saada kõrgepalgalise töökoha, kuid nüüd on kõik kokku kukkunud. Neid ei huvita kindlasti sellised Tallinna kriisipaketi-laadsed üritused, kus saab konkureerida trammi- või trollikoristajaks, nende ambitsioonid on palju suuremad. Samas ei ole need ainult ambitsioonid, nad on ka valmis rohkemaks. Nendel on kõrgem haridus, paljudel ka magistrikraad, ja järsku leiavad nad end tänavalt. See on tõsine asi ja ma arvan, et kui Eesti ei pööra selle põlvkonna positsioneerimisele kiiret tähelepanu, siis võime nad lihtsalt kaotada.

T. Kõiv: Minu meelest on veel suurem probleem need 20 ringis noored, kellel ei ole ei kõrgharidust ega ka kutseharidust, ainult üldharidus ja mingi üürike töötamiskogemus. Samas nende suhtes, kellel kõrgharidus juba käes, oleksin natuke positiivsemalt või helgemalt meelestatud. Kõrghariduse omandamine eeldab oskust ikkagi teha suuremal määral iseseisvat tööd ja vabalt oma valikuga hakkama saada. See oskus on inimesele ka praeguses raskes olukorras vajalik, pakkudes talle suuremaid eeldusi nii uue töö leidmisel kui ka ettevõtjaks hakkamisel.

M. Jesse: Marju Lauristin on välja toonud, et praeguse kriisi kõige suurem riskirühm on 20–30-aastased kõrgharidusega inimesed, kelle võetud rahalised kohustused ja kõrge enesehinnang ei ole vastavuses tööturul pakutavate töökohtade ja palgatingimustega. See on väga valus küsimus ja eriti valus just meesterahvastele, sest naised on läbi aegade olnud erinevatel põhjustel paindlikumad, rohkem oma uhkust allaneelavad. Meestel läheb see oluliselt keerulisemalt.

T. Kõiv: Enesehinnanguga peab paratamatult iga inimene ise hakkama saama. Mis puudutab neid ülisuuri kohustusi, siis siin – kui räägime eluasemelaenudest – ei tohi ära unustada, et igal kohustusel on kaks poolt – üks, kes võttis, ja teine, kes andis. Või teises järjekorras – üks, kes andis, ja teine, kes võttis. Ilma üheta ei ole teist. Riski võtsid mõlemad. Kui nüüd selgub, et üks osapool on oma riske alahinnanud ja ei ole enam suuteline laenu tagasi maksma, siis mitmel puhul on lahenduseks see, kui loobutaksegi üle jõu käivast elamisest ja valitakse väiksem eluruum. Aga mitte ainult üks osapool, laenuvõtja, ei kanna kogu riski ja vastutust, vaid ka teine. Ehk lihtsamalt öeldes: kui laen

on antud ja võetud mingisuguse kinnisvara soetamiseks ning selle kinnisvara väärtus on praegu väiksem kui laenusumma, siis vastutus peab jagunema kahe poole vahel. Üks jääb ilma oma kinnisvarast, teine rahast, mis selle müügist puudu jäi.

M. Jesse: Aga meie seadusandlik regulatsioon on praegu selline, et inimene müüb oma kodu maha ja maksab pangale seda vahet kinni ikka edasi.

T. Kõiv: Ütlen kõigile, et tegelikult on inimestel vaja oma õiguste eest rohkem seista. USA-s see ju toimib. Olen arutanud kolleeg Igor Gräziniga, mida meil oleks vaja seadustes muuta, et samasugune süsteem nagu USA-s toimiks ka Eestis. Tema sõnade järgi ei olegi meil otseselt vaja midagi muuta. Tuleb lihtsalt võib-olla esimesel katsejänesel kohtust läbi käia ja luua pretsedent – ning ei olegi enam mingit küsimust. Nii et tuleb lihtsalt enda eest seista nagu ikka ühiskonnas.

A. Toots: Mis puutub sellesse, et ülikooli lõpetanud on adekvaatse enesehinnanguga, kohanevad kiiresti, on head iseõppijad ning vajaduse korral valmis oma ettevõtlust alustama, siis mul on väga kahju, et see paljudel juhtudel niimoodi ei ole. Ülikool on muutunud massikooliks ja sinna tulevad väga erineva vaimse, intellektuaalse ja emotsionaalse kapatsiteediga inimesed. Ning ka lahkuvad erinevalt, sest nende kolme aastaga, mis me neid näeme, ei ole võimalik imet teha. Aga tahan jätkuvalt öelda, et riik peaks nendest rohkem hoolima. Võime öelda küll, et vahetagu eluase odavama vastu, aga 30-aastastel ongi oma küprokmajake kuskil põllu peal ainus asi, mida neil ei ole millegi vastu vahetada, ainult ämma-äia juurde tagasi kolida.

Eesti valiku koht

H. Ruusing: Laen on inimese enda vastutus ja risk, aga tavaliselt on nendel laenuvõtjatel ka lapsed. Kui suured on riigi kohustused, et me ei jõuaks olukorrani, kus on hulk lapsi, kes seetõttu, et nende vanemad on sattunud majanduslikult väga raskesse olukorda, satuvad ise samuti teistega ebavõrdsesse olukorda. Küsimus on seega selles: kust läheb piir, millest alates peab omavalitsus või riik sedasama perekonda, kes ei jõua enam laenumakseid tasuda, nii palju toetama, et tema lapsed ei langeks vaesusesse?

M. Jesse: Siin ongi valiku koht, mis me peame Eestis tegema. Kas peame tagama, et kõigil lastel, sõltumata nende vanemate rahakoti hetkeseisust, on hea kasvukeskkond? Kas meil on olemas kõigile kuni 16-aastastele noortele tasuta soe koolilõuna või mitte? Kas meil koolide õppevahendid on tasulised või tasuta? Nende valikute ümber on juba Riigikogugi aeg-ajalt puselnud. Tehakse ettepanekuid, et koolilõunat ei peaks riik toetama, las kohalikud omavalitsused ise vaatavad. Me teame, mis siis juhtub. Viimsi suudab seda teha, väga paljud teised omavalitsused ei pruugi suuta. Analüüsidest kriisi mõjudest lastele ja nende tervisele Soomes 1990–1994 on selge, et läbi kriisiaja selliste avalike teenuste säilitamine on üliolu line, et ei tuleks halbu lühi- ega kaugtagajärgi.

H. Ruusing: Kas ongi mõtet vastandada seda, mis on otseselt riigi ja mis omavalitsuse ülesanne? Tegelikult ei saa omavalitsus olla lõppkokkuvõttes väga palju rikkam kui riik, lõpmatuseni rikkam olla.

T. Kõiv: Muidugi ei ole siin väga jäika vahet mõtet tõmmata, eriti inimese poolt vaadatuna. Aga võtame koolilõunad, mida riik ei maksa ju lõpuni kinni. Riik maksab ainult mingisuguse kokkulepitud summa ja kui see kohapeal kujuneb kõiki kulusid ausalt arvestades suuremaks, siis on kohaliku omavalitsuse otsustada, kas ta katab ülejäänud osa kogukonna rahast või laseb selle konkreetsetel söödjatel ise kinni maksta. Samas peame praegu mõtlema juba sellele, et võib-olla tuleb osale lastest lähiajal hakata andma ka

hommikusööki ja enne koolist äraminekut isegi õhtuoodet. Siin peab just kool olema tasemel ning valmis selle peale mõtlema ja vajaduse korral ka raha panustama, sest rahata ei saa midagi. See kõik eeldab muidugi taas individuaalset lähenemist igaühele, sest ka lasteaias on ju niimoodi, et osa vanematest maksab toiduraha täies ulatuses, osale mingis osas kompenseeritakse jne. Samasugune paindlikkus võiks olla ka koolis, kuigi see nõuab korraldajatelt rohkem vaeva, aga hädasolijale on sellest suur abi.

H. Ruusing: Kas järgmiste aastate jooksul muutub uuesti tavapäraseks, et näeme tänaval kerjuseid ning mingisugune osa meie ühiskonnast satub otseselt tänavale, otseselt vaesusse? Kui nüüd tagasi mõelda, siis ma ei mäleta, et oleksin viimase viie aasta jooksul ühtegi kerjust näinud. Kas tagasilangus tuleb suur ja kas selle vastu saab midagi teha? Või jääme lootma selle peale, et igaüks rabeleb ise sellest välja, et oleneb sellest, kui kohanemisvõimeline ta ise on. Kui on, siis jääb ellu, ja kui ei ole, tekivad meil uuesti nn Kopli liinid.

T. Kõiv: Mina olen kerjuseid kogu aeg näinud, sa võib-olla käid "valedes kohtades". Mulle tundub, et kõige alumine kiht või see kõige suurem hädasolija, kes sisuliselt varjupaikades ja tänaval elab, on ajast aega olemas olnud. Muretseksin rohkem nende inimeste pärast, kellel on oht sinna langeda. Nende hulgas on tööpõld tegelikult kõige suurem. Seda võiks pidada isegi omaette väljakutseks, kas saame sellega lähikuudel, võib-olla isegi lähiaastatel niimoodi hakkama, et inimesed ei heituks, vajuks päris põhja, vaid selle asemel püüaksime nad mõistlikul tasemel kinni.

Põhiprobleemiks tööturu nõrkus

A. Toots: Minu meelest on kaks kriisi, mis meil olnud on, väga erinevad. Praegune on selles mõttes süngem, et lahendusi leida on raskem. Ühest küljest ma ei usu, et kerjuste või absoluutses vaesuses elavate inimeste hulk suureneb. Pigem pean ohtlikuks, et meie tööturg ei ole valmis ei praegu ega kardetavasti ka kahe aasta pärast pakkuma inimestele kvalifitseeritud kaasaegseid töökohti. See on suur vahe eelmise kriisiga võrreldes. Siis oli meil struktuurne tööpuudus, kangrud õpetati ümber telleriteks ning asi oligi lahendatud. Aga praegu ei näe ma ühtegi nišši, kus uued töökohad hakkaksid tekkima – see teeb mind kõige murelikumaks. Teine suur erinevus on eraisikute suur laenukoormus. Kui inimesel on kodulaen, mida ta võib-olla ei suuda tagasi maksta, ja kui tal ei ole ka sugulasi, kelle juurest peavarju otsida, või mingit suvilaonnikest, kuhu halbadeks aegadeks varjuda, on tal kodutuks jäämise risk täiesti olemas. Aga põhiprobleemiks on tööturu nõrkus ja see, et neid kuulsaid "tarku töökohti" meil ei ole.

M. Jesse: Ma ei usu samuti, et meil otsest kerjamist tänavatel juurde tuleb, mul on tunne, et meie kliima ka ei soosi seda. Küll olen paljus päri sellega, mida Anu Toots ütles: meil on noored, kelle enesehinnang on kõrge ja laenud vajavad tagasimaksmist. Aga siin ei ole me selle probleemiga ka täiesti üksinda. Islandi kolleegid, kellega mul on olnud võimalus kahe viimase kuu jooksul kaks korda rääkida, ütlevad ka, et nende majandusprobleemid on tegelikult eelkõige Reykjaviki ja noorte perede probleemid, kelle laenud on täpselt nagu meil eurodes. Väikelinnade ja külade kalurid elavad samamoodi, nagu nad enne elasid, aga nad näevad, et väljaränne tõenäoliselt suureneb, ajutine väljaränne, sellepärast et noored lihtsalt peavad mujalt Euroopast, eelkõige eurotsoonist tööd otsima. Tõenäoliselt võib ka meil see esile tulla, kui leiab aset mõtlemise muutus, mis ilmselt jõuab kätte siis, kus ilmub paar esimest ajalehe esiküljelugu kodu kaotanud noorest perest. Meie praegune mõtlemine on veel selline, et töötus on Ida-Viru kaevurite ja kangrute probleem, aga teisi inimesi – kui ehk mõni kalatööstus kuskil saarel välja arvata – tööpuudus ei puuduta. Praegune aeg võib panna ka 30-aastase kõrgharidusega inimese mõistma, et temagi ei pruugi alati üksinda hakkama saada ning võib mingil hetkel vajada

teiste abi, riigi ja kohaliku omavalitsuse tuge. Mul endal on lootus, et meil on ühiskonnas ikkagi solidaarsustunne olemas ja see suureneb.

A. Toots: Kahjuks on parastamist – ise võtsid laenu, miks sa varem ei mõelnud – meil liiga palju. Arvan, et enamik inimesi, kes kodulaenu võttis, ei teinud seda luksuse nimel. Noored lihtsalt tahtsid omaette elada, see on normaalne soov.

T. Kõiv: Nii et see kriis tuleb neile lõppkokkuvõttes kasuks, sest igasugune raske aeg õpetab asju, mida heal ajal ei tule meelde õppida. Näiteks kui proua Michelle Obama teeb Valge Maja tagaaeda peenra, kuhu paneb juurvilju või mida iganes kasvama, siis on see tegelikult väga selge sõnum lihtsale ameeriklasele: kui vähegi võimalik, kasvata midagi ise. See aitab lisaks toidulaua rikastamisele sisendada valmisolekut ise hakkama saada. Kahjuks seda tüüpi eeskujusid on meil Eestis praegu vähe, aga küllap vanad talupojatarkused jälle meelde tulevad. Nii nagu ka börsikriis tõi paljud mõistusele, et börs ei ole midagi ulmelist, kus raha lihtsalt tekib. Mitte millestki ei teki midagi, tulemuse toob ikkagi omapoolne panustamine ja mõtestatud tegevus. Lihtne vahendamine, et ostan korteri optsioonimajas, mida pole veel olemaski, ja müün selle edasi, kui korter valmis saab, ning teenin sellega suurt raha, ei saa ju pikalt kesta. Raha teenitakse ikka tööga, nagu me kõik oleme oma vanematelt kuulnud. Nüüd tuleb see tõde jälle tagasi.

M. Jesse: Rääkisime siin pikalt tööotsijate enesehinnangu korrigeerimisest. Täpselt sama puudutab ka poliitiliste otsuste tegijaid ja nende mõtlemist. Korrektsioonid peavad toimuma nii Riigikogu kui ka valitsuskabineti tänaste liikmete mõtlemises. Mul on seda kriisi vaadates tunne, et kui me finantskriisist läksime majanduskriisi ja sealt edasi valitsuskriisi, siis ainus viis sotsiaalse kriisi ärahoidmiseks on tõepoolest see, et sama korrektsioon nagu tööotsijate mõtlemises toimuks ka poliitiliste otsuste tegijate hulgas, hoolimata sellest, et meil on käesoleval aastal kahed valimised ja ka Riigikogu valimine on varsti ukse ees.

Olulised muudatused põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses

Tõnis Lukas, haridus- ja teadusminister, Isamaa ja Res Publica Liit

Uue põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu väljatöötamise tingis vajadus parandada ja täiendada üldhariduskooli puudutavat seadusandlikku baasi.

Praegu kehtiv põhikooli- ja gümnaasiumiseadus võeti vastu 15. septembril 1993 ja see jõustus 10. oktoobril 1993. Seadust on aastate jooksul muudetud 38 korral, mis on muutnud selle raskesti loetavaks ja mitmeti tõlgendatavaks. Samuti on seadus normitehniliselt iganenud, selles on palju täiendamist ja uuendamist vajavaid punkte.

Ühiskonnas on vahepealsetel aastatel tehtud palju muudatusi, mis esitavad uusi väljakutseid üldhariduse sisule ja korraldusele; ka on üldharidussüsteemi arengukavas ja õpetajahariduse arengukavas seatud pikemaajalised strateegilised eesmärgid.

Haridussüsteem peab reageerima üleilmastumisele ja kultuurilisele mitmekesisusele, muutustele töö sisus ja vormis, ettearvamatusele. Kool peab õppijaid varustama elukestvaks õppeks tarvilike võtmepädevuste ja õpioskustega, keelteoskuse ja digitaalse kirjaoskusega, toetama moraalsete ja sotsiaalsete väärtushinnangute kujunemist, loovuse, ettevõtlikkuse ja algatusvõime arengut. Muudatuste ja uute seatud sihtidega seoses on tekkinud vajadus täpsustada ja täiendada üldhariduskooli puudutavat seadusandlikku baasi: määrata seaduse tasandil õppekavade aluspõhimõtted, sätestada koolikohustuse täitmise tingimused ja kord, täpsustada õppetööst puudumise ja sellest teavitamise reeglistikku ning sätestada tingimused haridusliku erivajadusega õpilaste paremateks võimalusteks, kvaliteetset õpet tagava koolivõrgu kujundamiseks ning kooli vaimse ja füüsilise keskkonna turvalisuse tagamiseks.

Muudatuste rohkuse tõttu oli otstarbekas kohendada kogu seaduse teksti ja struktuuri ning valmistada ette täiesti uus põhikooli- ja gümnaasiumiseadus.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu ettevalmistamisele eelnes töö mitmesugustes töörühmades, kus arutati eraldi üksikuid eelnõuga seonduvaid alateemasid (õppekava; koolikohustus ja selle täitmine; haridusliku erivajadusega õpilase õppekorraldus; kooliturvalisus jne). Eelnõu olulisemad muudatused koonduvad nelja põhiteema ümber: riiklik õppekava; koolikohustuse täitmine; turvalisus koolis; koolivõrk.

Õppekava ja koolivõrgu teemade ümber on poleemikat ja palju erinevaid arvamusi, seepärast keskendun eelkõige neile.

Riiklik õppekava

Esimest korda on seadusesse sisse kirjutatud riikliku õppekava olulised aluspõhimõtted, mis seni olid kehtestatud vaid õppekavas. Et rõhutada põhikooli ja gümnaasiumi kui eraldiseisvaid haridusastmeid, millel on oma eesmärgid ning täpselt mõõdetavad lõpptulemused, lahutatakse põhikooli ja gümnaasiumi õppekavad teineteisest. Sätestatakse võimalus arvestada õppekavavälist õppimist õppe osana ning kasutada õppe alusena Rahvusvahelise Bakalaureuseõppe Organisatsiooni väljatöötatud õppekava.

Õppevaldkondade proportsioonide üle otsustamine, mis siiani oli valitsuse määrusega kinnitatud riiklikus õppekavas, on toodud seaduse tasandile. Eelnõu paragrahvis 22 on

esitatud põhikooli ja gümnaasiumi tunni- või täpsemalt kursusejaotus ainevaldkonniti. Põhikooli ainevaldkondade proportsioonid pole käibiva õppekavaga võrreldes muutunud, siin on arendusülesanne keskendunud põhiliselt õpilaste koormuse vähendamisele, selgetele õpitulemustele ja ainete lõimimisele. Põhikooli viimase astme õpilastel väheneb maksimaalne lubatud nädalakoormus – seniselt 34 tunnilt 32-le.

Gümnaasiumi tunnijaotusplaani muudatused tulenevad põhimõttelisest otsusest vähendada kõikidele õpilastele kohustuslike kursuste mahtu ning suurendada õpilase ja kooli valikuvabadust õppesuuna kujundamisel. Kohustuslike ja valitud kursuste vahekord oleks tulevikus 2/3:1/3 esimeste kasuks. Kehtiva riikliku õppekava kohaselt on gümnaasiumis 72 kohustuslikku kursust, koostatavas õppekavas on kohustuslike kursuste arvu vähendatud 63-le. Teisalt on suurendatud koolide kohustust pakkuda valikkursusi eri ainevaldkondades. See tähendab, et enamikus ainevaldkondades koolidele kohustuslik osa kasvab. Näiteks peaks kool pakkuma emakeeles ja kirjanduses kokku 15 ning võõrkeeltes 16 kursust, see on rohkem kui praegu ja toetab ühtlasi õppesuundade väljaarendamist.

Pärast eelnõu esitamist peetud konsultatsioonide tulemusel on jõutud seisukohale, et kohustuslike kursuste vähenemine peab jagunema ainevaldkonniti proportsionaalselt. Õppekava ainevaldkonnad ning nende proportsioonid on aegade jooksul välja kujunenud ja peegeldavad kõiki olulisi kultuurivaldkondi, mis on vajalikud kultuuripärandi kestmiseks ning isiksuse ja ühiskonna arenguks. Siin on üks erand – emakeel –, sest väikeriigi kohus on tugevdada oma peamise keele positsiooni.

Õppekavade käsitlus ongi käesoleva seaduse olulisim osa. Õppevajadustele on allutatud kõik ülejäänud uuendused, mida seadus ette näeb. Neist lähtuvad ka Eestis selle seaduse heakskiitmise järel ettevõetavad muudatused koolikorralduses. Vorm lähtub sisust, mitte vastupidi, nagu sageli on püütud näidata diskussioonides.

Tabel 1. Gümnaasiumi tunnijaotusplaani projekt

	Kehtiv riiklik õppekava	**Koostatav õppekava**				
		kohustuslik õpilastele	**valikkursusi**	**usundiõpetus, riigikaitse, ettevõtlus/majandus**	**kohustuslik koolile**	**kooli enda valikkursused**
Emakeel ja kirjandus	**12**	11 (emakeel 6, kirjandus 5)	4		**15**	kooli valikul
Võõrkeeled	**12**	10	6		**16**	kooli valikul
Matemaatika	**9**	8 (kitsas kursus)	6 (14 lai kursus)		**14**	kooli valikul

Loodusained (sh loodusgeograafia)	**16**	14	8		**22**	kooli valikul
Sotsiaalained (sh inimgeograafia)	**11**	10	6	6	**22**	kooli valikul
Kunstid	**6**	5 (muusika 3, kunst 2)			**5**	kooli valikul
Kehaline kasvatus	**6**	5	2		**7**	kooli valikul
Kokku	**72**	63	32		**101**	

Koolivõrgu korrastamine

Üldharidussüsteemi arengukavas on määratletud järgmised koolivõrgu üldpõhimõtted:

– esimeste kooliastmete võrk peab tagama nooremas vanuses õpilastele koolituskoha kättesaadavuse võimalikult kodu lähedal;

– Eesti koolisüsteem peab põhinema tugeval põhikoolil. Ideaalis võiks igas keskmise suurusega omavalitsuses olla vähemalt üks tugev põhikool;

– gümnaasiumiaste peab olema sellise õpilaste arvuga, mis tagab õpetamise kvaliteedi, kvalifitseeritud õpetajate olemasolu ja õpilaste valiku õppeainete süvendatud õppimiseks.

Laste arvu vähenemise tõttu ning tugevate põhikoolide võrgu ja kvaliteetse gümnaasiumiõppe tagamiseks tuleb muuta koolidele esitatavaid nõudeid ning anda nõuetele vastavatele koolidele ja nende pedagoogidele senisest suurem vabadus õppetöö korraldamisel.

Edu rahvusvahelistes võrdlusuuringutes TIMSS (*Trends in Mathematics and Science Study* ja PISA (*Program for International Student Assessment*; näitab, et põhihariduses on meil nii kvaliteedi kui ka kättesaadavusega enamasti kõik korras. Võrdluses olid tipus need riigid, kus väärtustatakse egalitaarset haridust, kus õpilaste tulemuste ning nende sotsiaal-majandusliku tausta ja kooli asukoha vahel oli nõrk seos. Gümnaasiumihariduse kvaliteedis on Eestis aga kooliti riigieksamite tulemuste põhjal väga suured erinevused.

Gümnaasiumiõpilaste arvu järsk vähenemine lähiaastatel paneb meile kohustuse just nüüd kavandada ja astuda samme gümnaasiumiõppe kvaliteedi ühtlustamiseks ja parandamiseks.

Eestis kokku jõuab käesoleva õppeaastaga võrreldes 2011. aastal gümnaasiumiikka 27 protsenti, 2014. aastal 35 protsenti ja 2017. aastal 34 protsenti vähem noori. Koolide arv peab seega paratamatult vähenema. Seisame valiku ees: kas iga omavalitsus toimetab otsuseid tehes oma äranägemise järgi või lepime üle riigi kokku kindlates põhimõtetes, mida koolivõrgu korrastamisel järgida. Kui riik ei võtaks algatust ja selle protsessi suunamist enda peale, toimuks protsess spontaanselt ning võiks kiirendada põhikooliõpilaste maalt linna õppima asumist. Viimasega kaasneb sageli kogu perekonna elukohavahetus. Eesti koolihariduse aluseks peab aga jääma tugev põhikool, mis on kõigile hästi kättesaadav.

Gümnaasium põhikoolist lahku

Haridus- ja teadusministeerium peab oma kohuseks välja töötada ühised põhimõtted ja kriteeriumid, mida omavalitsused saaksid koolivõrgu korrastamisel aluseks võtta, ning varustada kõik maakonnad võimalikult hea statistilise teabega, et kaalutud otsuseid teha.

Oluline samm koolihariduse kvaliteedi, kättesaadavuse ja tõhususe parandamiseks kõigil haridusastmetel on gümnaasiumide eraldamine põhikoolidest. Seda vajadust on tajutud ühiskonnas juba pikemat aega, rõhutatud kõikidel viimastel haridusteemalistel foorumitel, samuti hariduse kui riiklikult tähtsa küsimuse arutelul Riigikogus. Põhikool ja gümnaasium on erinevad ja iseseisvad õppetasemed, millel on erinevad eesmärgid, sisu ja nõuded, oma õppemeetodid ja -keskkond. Põhikooli eesmärk on tagada kõikidele õpilastele võrdsed võimalused koolikohustuse täitmiseks ja iga õpilase valmisolek õpingute jätkamiseks gümnaasiumis või kutseõppeasutuses. Gümnaasiumi peaeesmärk on valmistada noori ette õpingute jätkamiseks kõrgkoolis. Lisaks ei ole nn puhtas põhikoolis käijad ja gümnaasiumiosaga põhikoolis käijad 9. klassi lõpus haridustee jätkamisel võrdses olukorras. Kui koolides eelistatakse 10. klassi kutsumisel samas koolis varem õppinuid, paneb see eos halvemasse olukorda mujalt tulnud ja madaldab eraldi põhikoolide mainet. Õpirände analüüs näitab, et gümnaasiumisse vastuvõtu oluline kriteerium on põhikooli lõputunnistuse hinded. Nende alusel jagunevad põhikooli lõpetajad suuremate ja väiksemate tõmbekeskuste vahel, aga ka näiteks Tallinna linnaosade vahel.

Praegu on suundumus panna oma lapsed õppima kooli, kus on klassid esimesest kuni kaheteistkümnendani. Enamasti põhjendatakse seda teguviisi väitega, et nii saab laps lõpetada sama kooli, kus ta õpinguid alustas, hoolimata sellest, kui pikaks tema koolitee kujuneb. Praeguse koolivõrgu säilides ja õpilaste arvu vähenedes suudavad selliseid koole ülal pidada ainult suured omavalitsused, tung nendesse tähendab aga varem või hiljem kodulähedaste põhikoolide sulgemist maal. Sellele tendentsile tuleb vastu seista, toetades ka keskmise suurusega, mõnel pool isegi väikeste põhikoolide säilimist.

Põhikooli lõpetamine peaks olema tõsise mõtlemise koht edasise haridustee üle, kus võrdväärsed võimalused on nii gümnaasium kui ka kutseõppeasutus. Teise taseme haridust peaks vaatama kui tervikut ning gümnaasiumi- ja kutseharidust tuleks rohkem sidustada õppekavade lähendamise, ühtse kvaliteedihindamise, ühtsesse süsteemi koondamisega.

Tähtis on, et kõik Eesti gümnaasiumid suudaksid pakkuda head haridust. Korraliku gümnaasiumihariduse saab koolist, kus on nüüdisaegne õpikeskkond, kvalifitseeritud

õpetajad, vähemalt kaks õppesuunda, võimalus õppida valikaineid. Õppe kvaliteeti suudab gümnaasium pakkuda vaid piisava õpilaste arvu korral, sest väiksemad koolid ei suuda palgata õppekava rakendamiseks vajalikke kvalifitseeritud õpetajaid ega pakkuda õpilastele valikuid.

Tabel 2. Õpilaste arv gümnaasiumi päevases õppevormis 2008. aastal ja 2012. aasta prognoos

Maakond	Gümnaasiumi-õpilasi 2008	Gümnaasiumiõpilasi 2012 (prognoos)	Klassikomplektide arvu muutus
Harju	12 279	8 400	–32%
Hiiu	230	160	–30%
Ida-Viru	2 932	2 000	–32%
Jõgeva	851	610	–27%
Järva	720	480	–32%
Lääne	775	630	–18%
Lääne-Viru	1 575	1 100	–30%
Põlva	631	450	–30%
Pärnu	2 299	1 700	–26%
Rapla	714	510	–30%
Saare	946	770	–19%
Tartu	4 331	3 100	–28%
Valga	690	570	–19%
Viljandi	1 171	820	–30%
Võru	1 121	810	–27%

Kokku Eestis	**31 265**	**21 900**	**–30%**

Uuenduse põhisisu peab säilima

Eelnõu kohaselt ei toimu alates 2010. aasta 1. septembrist üldjuhul omavalitsustevahelist arvlemist põhikoolide osas. Munitsipaalpõhikooli tegevuskulude katmises on õpilase elukohajärgne vald või linn kohustatud osalema vaid juhul, kui ta ei ole loonud õpilasele võimalusi tema peetavas koolis põhihariduse omandamiseks õpilase valitud õppevormis või õppekeeles, nõustamiskomisjoni või alaealiste komisjoni soovitatud tingimustel või kui õpilane on vastu võetud riiklikult toetatavale õpilaskodu kohale teise valla või linna territooriumil. Seega, kui kohalik omavalitsus on loonud vastavad tingimused, siis põhikooli osas arvlemist teise omavalitsusega ei toimu.

Muudatuse eesmärk on säilitada kohustusliku põhihariduse osas otstarbekalt detsentraliseeritud ja rahastatud koolivõrk, mis arvestab hariduslike võimaluste võrdsust piirkonniti. Arvlemise kaotamine põhikooli osas hoiab ära raha väljavoolamise väikestest omavalitsustest ja kokkuvõttes kuluka haridusliku migratsiooni suurematesse keskustesse. Nii saavad väiksemad ja keskustest eemale jäävad koolid piisavalt finantseeritud ja muutuvad õpilaste arvu kasvades kuluefektiivsemaks. See tagab ka tulevikus kohustusliku põhihariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse kõikides piirkondades. Senine praktika, kus vallad ja linnad peavad osalema teise valla või linna kooli tegevuskulude katmises hoolimata sellest, kas neil endil on kool olemas või mitte, tühjendab praegu väikeste valdade koole ja rahakotti, pannes need üha keerulisemasse olukorda – eelkõige väikese õpilaste arvuga koolidesse kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate leidmisel.

Rõhutan veel kord, et eelnõu ei ole artikli kirjutamise ajal veel seaduseks saanud ja selle ümber käivad tõsised vaidlused, mis ongi kohane selle sajandi olulisemale seadusemuudatusele. Loodan kooliuuenduse süsteemsele algatamisele lähiajal, siis juba seaduse alusel. Haridusministeerium analüüsib hoolega kõiki ettepanekuid ja kannab hoolt selle eest, et kogu uuenduse põhisisu siiski ei muutuks, sest süsteemseid uuendusi on tarvis.

Eesti maksusüsteem vajab muudatusi

Jüri Ratas, Riigikogu aseesimees, Eesti Keskerakond

Astmelise tulumaksu küsimuses ollakse Eestis vastandlikel seisukohtadel. Loodetavasti saavutatakse edaspidi siiski kompromiss, mis vastab avalikele huvidele.

Teiseneva maailma kiirekäigulised majandusmuutused lausa sunnivad küsima, kas meie läbiproovitud liberaalne turumajandusmudel on võimalikest versioonidest parim ka nüüd ja tulevikus. Või peaksime meie sotsiaalset ja ökoloogilist olukorda arvestades võtma selge suuna ökosotsiaalsele turumajandusele. See tähendaks sisuliselt tasakaalustatud arengut. Oluline hoob on sealjuures maksupoliitika, kaasa arvatud tulumaks.

Proportsionaalne tulumaks on meil olnud ligikaudu 15 aastat. Et üksikisiku tulumaks moodustab olulise osa riigieelarve tuludest, tuleb küsida, kas tulevikku vaadates ei oleks hoopiski parem astmeline tulumaks kui üks võimalik osa meie terviklikust maksusüsteemist.

Üksikisiku tulumaksu tervikust eraldi arutusele võtmine on siiski lihtsustatud lähenemine. Seetõttu olen püüdnud seda teemat käsitleda seoses teiste maksudega ning võrrelda Eesti maksusüsteemi teistes Euroopa Liidu riikides kehtivate maksusüsteemide ja -määradega. Ülevaates olen kasutanud Eurostati, rahandusministeeriumi, maksu- ja tolliameti, statistikaameti, samuti Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse tellitud ning Ernst & Young Baltic AS-i 2008. aastal koostatud uuringu "Eesti konkurentsivõime uuring. Tööjõu maksud ja töösuhete paindlikkus" andmeid ja järeldusi ning Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonnas koostatud materjale.

Euroopa Liidus on üksikisiku tulumaksu süsteemi ja määrade kehtestamine jäetud liikmesriikide pädevusse. Seetõttu on mitmed riigid traditsioone järgides püüdnud säilitada väljakujunenud ja läbiproovitud maksustamissüsteeme. Samal ajal on Euroopa Liidu riikide tulumaksusüsteemides märkimisväärseid erinevusi nii maksumäärades, maksuvaba tulu suuruses kui ka mitmesuguste erisuste rakendamises.

Kes millist süsteemi eelistab

Analüüsides nenditakse, et tööjõu maksustamise tase on Euroopa Liidus kerkinud viimase 15 aasta jooksul 35 protsendilt 45-le ja tarbimise maksustamine on jäänud umbes samale, 13–15 protsendi tasemele.

Teatavasti rakendatakse üksikisiku tulumaksu riikides kahel kujul – astmelise ja proportsionaalse tulumaksuna.

Astmelise tulumaksuga riikide hulka kuuluvad Rootsi, Soome, Malta, Küpros, Ungari, Poola, Sloveenia, Belgia, Taani, Prantsusmaa, Saksamaa, Iirimaa ja Itaalia ning väljastpoolt Euroopa Liitu Horvaatia, Valgevene ja USA. Kui lugeda tulumaksuvaba töötasuosa, kus tulumaks on null protsenti, esimeseks astmeks, nagu seda tehakse astmelise tulumaksuga Euroopa riikides, siis kuulub ka Eesti nende riikide hulka.

Proportsionaalse tulumaksuga riikide hulka kuuluvad Läti, Leedu, Rumeenia, Tšehhi ja Bulgaaria ning väljastpoolt Euroopa Liitu Ukraina ja Venemaa. Venemaal on üksikisiku tulumaksu määr 13 protsenti.

Peaaegu kõigi eespool toodud riikide tulumaksusüsteemides kasutatakse arvukalt mitmesuguseid erisusi maksusoodustustena, seetõttu on ka nende süsteemne üldistamine raskendatud. Aga see ei olegi selle artikli ülesanne.

Kuigi enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides on kasutusel astmeline tulumaks, ei pea see tingimata olema parim maksusüsteem meie jaoks. Küll aga tasub unustada jutud sellest, et proportsionaalne tulumaks on Läänes eelistatuim maksuviis. Ei ole. See on tõsiasi.
Tabelis 1 on toodud andmed füüsilise isiku tulumaksu ülemmäära ja ettevõtte tulumaksu kohta Euroopa Liidu riikides vastavalt 2007. ja 2008. aastal.

Tabel 1. Andmed Euroopa Liidu liikmesriikide üksikisiku tulumaksu ülemmäära(maximum statutory rate) *ja võrdluseks ettevõtte tulumaksu määra kohta*

	Ettevõtte tulumaks (%)	Füüsilise isiku tulumaksu ülemmäär (%)
	2008	**2007**
EL 27	**23,6**	**38,7**
EL 15	**26,5**	**40,2**
Läti	15	27
Eesti	21	22
Küpros	10	30
Tšehhi	21	32
Leedu	15	27
Malta		35
Luksemburg	29,6	39
Slovakkia	19	19
Ungari	21,3	40

Kreeka	25	40
Poola	19	40
Portugal	26,5	42
Suurbritannia	30	40
Iirimaa	12,5	41
Hispaania	30	43
Itaalia	31,4	43
Saksamaa	29,8	47,5
Taani	25	59
Prantsusmaa	34,4	40
Austria	25	50
Belgia	34	50
Sloveenia	22	41
Holland	25,5	52
Soome	26	50,5
Rootsi	28	56,6

ALLIKAS: Taxation Trends in the European Union, 2008. Eurostat.

Tabelist näeme, et kui nn vanade Euroopa Liidu liikmesriikide keskmine füüsilise isiku tulumaksumäär on 40,2 protsenti, siis kogu Euroopa Liidu keskmine on uute liikmesriikide arvel mõnevõrra madalam – 38,7 protsenti.

Kõrge maksumääraga kerkivad esile Taani, Rootsi, Holland, Soome, Belgia, Austria ja Saksamaa, s.t vanad Euroopa Liidu liikmesriigid, madalama maksumääraga aga Slovakkia, Eesti, Läti ja Leedu, s.t uued liikmesriigid. Ettevõtte kõrge tulumaksuga tõusevad esile samuti vanad liikmesriigid Prantsusmaa, Belgia, Itaalia, Hispaania, Suurbritannia ja Luksemburg.

Siinjuures tuleb rõhutada, et Taani, Soome ja Rootsi puhul hõlmab füüsilise isiku tulumaksu näitaja ka munitsipaalmaksu ning Eesti puhul on ettevõtte tulumaksu all tabelis esitatud jaotamisele kuuluva kasumi maksustamise määr.

Kelle hulka kuulub Eesti

Autor ei püüa kaugeltki tõestada, et kõrgemad maksud on paremad. Omajagu tõtt on ka nende argumentides, kes ütlevad, et madalad ja lihtsad maksud on avatud majandusega väikeriigile oluline tugevus. Kõige täpsem oleks aga öelda, et lahend peab olema tasakaalus. Tasakaalus avalike teenuste ja erasektori osutatavate teenuste vahel ehk omamoodi ühiskondliku kokkuleppena.

Millised hüved peavad olema riigis kõigile võrdselt kättesaadavad ja milliste hüvede tarbimine on igaühe oma asi ning milline peab olema üldiste hüvede kvaliteet?

Eesti madal maksukoormus tähendab seda, et meie inimesed tunnevad puudust Lääne-Euroopas nii iseenesestmõistetavatest hüvedest nagu tõhus arstiabi ja korralik infrastruktuur. Kui esimest on rikkamal osal elanikkonnast võimalik ise juurde osta, siis teed ja tänavad on kõigi ühisvara. Suletud teid rikastele Euroopas ei tunta.

Tabelis 2 on esitatud andmed üksikisiku tulumaksu ülemmäära muutustest aastail 2005–2007.

Tabel 2. Üksikisiku tulumaksu ülemmäär (%)

	2007	**2006**	**2005**
Austria	50	50	50
Belgia	50	50	50
Bulgaaria	24	24	
Hispaania	43	45	45
Holland	52	52	52
Iirimaa	41	42	42
Itaalia	43	39	45

Eesti	**22**	**23**	**24**
Kreeka	40	40	40
Küpros	30	30	30
Läti	25	25	25
Leedu	27	27	33
Luksemburg	39	39	39
Malta	35	35	35
Poola	40	40	40
Portugal	42	42	40
Prantsusmaa	40	40	48,1
Rootsi	56	56,6	56,5
Rumeenia	16	16	
Saksamaa	47,5	42	42
Sloveenia	41	50	50
Slovakkia	19	19	19
Soome	50,5	50,9	52,1
Taani	59	59	59
Tšehhi	32	32	32

Ungari	40	36	38
Suurbritannia	40	40	40
EL 27/25	38,7	38,7	41,1
EL 15	**40,2**	**44,8**	**45,4**

ALLIKAS: Eurostat 92/2008; 89/2007; 134/2005.

Esitatud andmetest nähtub, et 15 riigis ei ole kolme aasta jooksul muudatusi tehtud ja ülemmäär püsib endisel tasemel.

Osa riike on seda määra mõnevõrra alandanud – Hispaania, Itaalia ja Eesti 2 protsenti, Leedu 6 protsenti ning Prantsusmaa 8,1 protsenti.

Märkimisväärne tõus on leidnud aset Saksamaal – 5,5 protsenti.

Eesti kuulub koos Rumeenia, Slovakkia, Bulgaaria ja Lätiga väga madala tulumaksumääraga riikide hulka.

Ei taha võtta eeskuju

Tabelis 3 on andmed maksude struktuuri muutuste kohta Euroopa Liidu riikides 1996. ja 2006. aasta võrdluses. Ilmneb, et Eesti kuulub kõrgete kaudsete maksudega riikide hulka koos Bulgaaria, Küprose, Malta, Rumeenia ja Iirimaaga ning samal ajal madalate otseste maksudega riikide sekka koos Bulgaaria, Poola, Slovakkia, Sloveenia ja Rumeeniaga. See näitab, kui väga erineb meie riik suurtest eeskujudest, milleks on aastaid olnud Põhjala riigid.

Tabel 3. Maksude struktuur mõningates Euroopa Liidu riikides (%)

	Kaudsed maksud		**Otsesed maksud**		**Sotsiaalkindlustusmaksed**	
	2006	**1996**	**2006**	**1996**	**2006**	**1996**
Bulgaaria	56,5	…	20,1	…	25,5	…
Iirimaa	44	43,7	41,1	42,5	14,9	13,8
Eesti	44	39,3	23	26,8	32,9	33,9

Küpros	49	41,8	29,6	32,2	21,4	26
Läti	43,3	42,2	27,9	22,6	28,8	35,2
Leedu	38,9	42,4	32,6	29,4	28,6	28,2
Malta	45,6	46,1	35,9	29	18,5	24,9
Poola	42,8	38,8	22,2	30,5	36,1	31,2
Rootsi	34,8	32,5	40,4	41,1	24,8	26,4
Rumeenia	44,5	…	21,4	…	34,2	…
Saksamaa	31,6	29,3	27,8	27,9	40,6	42,8
Sloveenia	39,7	41,2	23,9	19,5	36,6	39,5
Slovakkia	39,6	35,1	20,4	24,4	40	40,5
Soome	31,9	30,4	40,3	40,7	27,8	28,9
Taani	36,6	35,3	61,5	63	2,1	2,2
EL 27	34,9	33,4	33,8	31,8	31,5	34,9
Norra	28	37,4	52,1	40	19,9	22,6

ALLIKAS: Taxation Trends in the European Union, 2008. Eurostat.

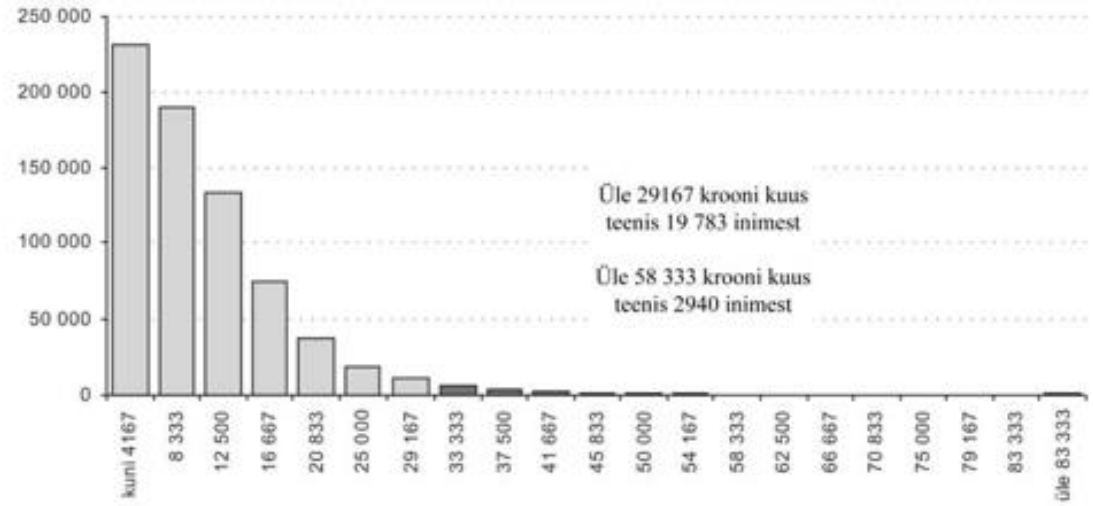
Põhjamaades (Rootsis, Soomes, Taanis ja Norras) on otseste ja kaudsete maksude osakaal Eesti omale vastupidine. Väiksematest riikidest oleme otseste maksude osakaalu poolest eelviimased, eespool ainult Slovakkiast, tagapool aga näiteks Leedust, Lätist ja Sloveeniast.

Kaudsete maksude määr on Eestis Euroopa Liidu keskmisest määrast ligi 9 protsendipunkti võrra kõrgem ja otseste maksude määr 10,8 protsendipunkti võrra madalam. See annab märku vajadusest muuta meie maksusüsteemi.

Joonise 1 kohaselt oli 2007. aastal Eestis 19 783 inimest, kelle keskmine brutokuupalk ületas 29 167 krooni. Need inimesed moodustasid 2,7 protsenti kõigist maksumaksjaist.

Statistikaameti andmeil oli 2005. aastal üle 30 000 krooni teenivaid inimesi 1,4 protsenti ehk üle 30 000 krooni teenivate inimeste osakaal on aastail 2005–2007 peaaegu kahekordistunud.

Joonis 1. Palga jaotus 2007. aastal (isikud)



Märkus: Tulpade all olevad summad kirjeldavad palgavahemiku ülempiiri, vastava rühma alampiiriks on eelneva rühma ülempiir. Näiteks tulp 12 500 tähistab, et sellesse rühma loetakse kõik inimesed, kelle keskmine sissetulek ühes kuus oli 2007. aastal üle 8333 krooni, kuid mitte üle 12 500 krooni.

ALLIKAS: Maksu- ja Tolliamet.

Inimeste arv, kes teenisid keskmiselt ühes kuus üle 58 333 krooni, oli 2940 ning see moodustab ligikaudu 0,4 protsenti kõigist maksumaksjaist.

Nendel inimestel, kelle keskmine kuupalk ulatus 2007. aastal üle 29 167 krooni piiri, oli keskmine brutokuupalk umbkaudu 50 000 krooni. Kuu keskmisena üle 58 333 krooni teenivatel inimestel oli keskmine brutokuupalk ligikaudu 96 000 krooni.

2007. aastal moodustas üle 29 167 krooni brutokuupalka teeninud inimeste tulumaks (22 protsenti) aastas kokku 2,08 miljardit krooni. Praeguse 21-protsendise tulumaksu korral oleks see summa olnud 1,98 miljardit. Seega teeninuks riik 100 miljonit krooni vähem.

Mis juhtunuks, kui üle 29 167 teenitud kuupalk oleks maksustatud 33 protsendiga tollase 22 protsendi asemel? Riigile tähendanuks see ligikaudu 200 miljonit lisakrooni. Palkade tõustes või langedes see summa loomulikult muutub.

Kuidas leevendada alalaekumist

Kehtiva tulumaksuseaduse järgi alaneb üksikisiku tulumaks 2012. aastaks 18 protsendini. Tulumaksu vähendamine ja järsult langenud majandus tekitab riigieelarve tulude suure alalaekumise, seetõttu jäävad mitmed vajalikud kuluvaldkonnad rahaliste vahenditega katmata. Selle leevendamiseks näen teise astme tulumaksumäära fikseerimist 21 protsendile ja tulumaksule kolmanda astme sisseviimist 33 protsendile tulu osale, mis

ületab aastas 300 000 krooni ehk kuus 25 000 krooni ning maksuvaba tulu määra fikseerimist 27 000 kroonile aastas (2250 krooni kuus).

Seega hakkaks näiteks Keskerakonna esitatud seaduseelnõu kohaselt 1. juulist 2009 kehtima tulumaksu kolm astet: kuni 2250-kroonise tulu puhul kuus null protsenti, 2250 – 25 000 krooni puhul kuus 21 protsenti ja 25 000 krooni kuus ületava tulu osalt 33 protsenti. Seega kujuneks ümmarguselt 52 000-kroonise kuupalgaga Riigikogu liikme tulumaks järgmiselt: tulumaksuvaba 2250 krooni tulumaks on 0 krooni, 25 000 – 2250 = 22 750 krooni tulumaks on 21 protsenti ehk 4777,50 krooni ja 52 000 – 25 000 = 27 000 krooni tulumaks on 33 protsenti ehk 8910 krooni. Kokku oleks tulumaks 13 687,50 krooni praeguse 10 447,50 krooni asemel.

Praegu on kaudsete maksude osakaal Eesti riigieelarves otseste maksudega võrreldes ebaproportsionaalselt suur, seetõttu on ka laekumine suhteliselt palju seotud tarbimisega.

Viimasel ajal on ühiskonnas leidnud laialdast vastukaja kõrgepalgaliste inimeste sissetulek nii avalikus kui ka erasektoris. Kolmas aste võimaldab üle kahekordset keskmist palka teenivatel isikutel rohkem ühiskonda panustada. On see hea või halb? Kas peaksime tarbimist senisest rohkem või hoopis vähem maksustama? Eestis on kindlasti vaja kõrge ja väga kõrge palgaga isikuid, kuid samal ajal tuleks suurendada nende panust ühiskonda, mida astmeline tulumaks kindlasti teeks. Senisest hoopis rohkem tuleks diferentseerida tarbimise maksustamist, andes selge eelise eluks esmavajalikele kaupadele ja teenustele (toiduained, toasoojus, kultuurisektor jms).

Maksu- ja tolliameti andmete järgi on inimesi, kes teenivad üle 25 000 krooni kuus, umbes 30 000 ehk ligikaudu 5 protsenti tööealistest elanikest. Nende üle 25 000 krooni teenivate inimeste keskmine palk on üle 40 000 krooni ning need 15 000 krooni, mis ületavad piirmääraks olevat 25 000 krooni, tuleks maksustada eespool toodud ettepaneku kohaselt kõrgema, 33-protsendise maksumääraga.

Maksupoliitiline õppetund riigile

Tabelist 4 nähtub, et tulumaksumäära (21 protsenti) fikseerimine, kolmanda astme (33 protsenti) sisseviimine ja maksuvaba tulu edasine mittetõstmine tähendaksid riigile täiendavaid eelarvelisi tulusid 2009. aasta teisel poolaastal hinnanguliselt 0,3 miljardit krooni, 2010. aastal 2,1 miljardit krooni ja 2011. aastal ligikaudu 2,3 miljardit krooni. Arvutused põhinevad maksu- ja tolliameti, statistikaameti, rahandusministeeriumi ning Riigikogu õigus- ja analüüsiosakonna andmetel.

Tabel 4. Täiendavad võimalikud maksutulud aastail 2009–2011 (kroonides)

	2009	2010	2011
Füüsilise isiku tulumaksumäära teise astme fikseerimine – 21%	0	800 000 000	900 000 000
Kolmanda astme sisseseadmine – 33%	300 000 000	700 000 000	750 000 000

Juriidiliste isikute tulumaksumäära fikseerimine – 21%	0	200 000 000	250 000 000
Tulumaksuvaba miinimumi fikseerimine	0	400 000 000	430 000 000
Kokku	**300 000 000**	**2 100 000 000**	**2 320 000 000**

Veel 1993. aastal kehtis Eestis sisuliselt astmeline tulumaks. Need, kes said väikest palka, maksid 16 protsenti tulumaksu, sissetulekute suurenemise järgi tuli riigile tasuda tulumaksu 24, 33 või isegi 50 protsenti. Mart Laari valitsuse ajal 1. jaanuaril 1994 hakkas kehtima proportsionaalne tulumaks, mille kohaselt tuli nii vaesematel kui ka rikastel maksta võrdväärselt 26 protsenti tulumaksu. Seega tõusis madalapalgalistel töötajatel tulumaks tervelt 10 protsendipunkti võrra.

1997. aastal esitas Keskerakond ettepaneku astmelise tulumaksu taastamise kohta, mis jõudis Riigikogusse 1998. aasta juulis, kuid praegu kehtib meil ikka proportsionaalne tulumaks.

Euroopa Liidus ei vaielda mitte astmelise tulumaksu, vaid astmete hulga ja määra üle. Kõige hullem aga, mis Eestis võib juhtuda, on maksudebati sumbumine, sest keegi ei taha endale saada “paadikõigutaja” või “edukate karistamise” märki külge.

Ühelt poolt on selge, et meile paljude arvates seni edu toonud poliitika, mille nurgakiviks on olnud ühetaoline tulumaks, on läbi kukkunud. Edu osutus üürikeseks.

Teisalt oleme väga raskes olukorras ja peame langetama keerulisi, tulevikku suunatud otsuseid juba praegu. Peame korraga mõtlema nii rahvusvahelisele maksukonkurentsile riikide vahel kui ka riigi vajadustele ning ühiskonna solidaarsustundele.

Heade aegade kiire lõpu üks õppetunde on kindlasti maksupoliitiline. Kui vahepeal pani maksude langetamine inimesi juba õlgu kehitama, sest majanduskasv toitis riigieelarvet hästi ja probleemid ei paistnud silma, siis nüüd oleks ilmselt enamik inimesi maksude edasise vähendamise vastu. Seega on inimesed selgemini tajunud lihtsat seost maksude ja riigi võimaluste, võib isegi öelda riigi tugevuse vahel. Raskel ajal soovitakse näha pigem tugevat kui nõrka ja odavat riiki.

Maksudest ja maksupoliitikast

Eiki Nestor, Riigikogu liige, Sotsiaaldemokraatlik Erakond , Riigikogu aseesimees, Eesti Keskerakond

Eesti maksupoliitika on jäänud arengule jalgu ja vajab tõsist ümbervaatamist, sest praegusel kujul pole enam jätkusuutlik.

Sissejuhatuseks sellest, millest Riigikogu Toimetiste lugejad niigi teadlikud on, kuid ilmselt on kordamine asjakohane. Maksude suurus on tegelikult poliitiline kokkulepe – mida pidada õigeks ühiskonnas ühisest rahakotist rahastada ja mille eest peab igaüks ise tasuma. Maailmavaateline on vaidlus seetõttu, et vasakpoolsemad hindavad solidaarsemat korraldust ja liberaalid jätaksid kõik rohkem igaühe enda otsustada.

Poliitiline kokkulepe peaks sündima vabade valimiste tulemusena. Paraku on selle teadmisega Eestis kurjasti, sest meie valijate enamusele pole eelnimetatu veel hästi arusaadav ja seda eelkõige poliitikute endi süül. Ühel ja samal ajal lubatakse lahkesti tõsta toetusi ja alandada makse. Seda ei jää uskuma mitte ainult lihtsameelsed valijad, vaid ka päevalehtede juhtkirjad. Sellele lisanduvad – ka mujal maailmas – kuluhüvitistest tasutud majoneesikogused ning selle pinnal sündiv veendumus üldisest pillamisest. Ehk üks majoneesipurk võib rikkuda kogu maksupoti.

Teine sissejuhatav märkus on seotud selles loos kasutatud arvudega. Need pärinevad kõik majanduslanguse eelsest ajast, rahulikuma arengu perioodist. Majanduskriisi aegsed arvud on vähem võrreldavad.

Tulevik luuakse maksude abil

Euroopa Liidu riikide keskmine maksukoormus sisemajanduse kogutoodangust on 39,9%, euroala riikides isegi 40,5%. Kõige suurema maksukoormusega riigid on Taani ja Rootsi 49% ning kõige madalama maksukoormusega Slovakkia ja Rumeenia 29%-ga. Eesti asub selles tabelis 31% protsendiga 23. kohal madala maksukoormusega riikide hulgas. Minu kindla veendumuse kohaselt ei ole selline maksukoormus jätkusuutlik.

Kõigepealt seetõttu, et majanduse ja elatustaseme kiiremaks tõusuks peaksime tegema palju targemat tööd. Investeerima rohkem haridusse, teadusse, innovatsiooni, infrastruktuuri. Igaüks eraldi investeerides tegelikult raiskame ressurssi. Koos investeerides aga võidame ja nii on kokkuvõttes odavam. Maksude abil tuleviku loomine ei vähenda seejuures igaühe enda vastutust oma tuleviku eest.

Teine põhjus on vananev ühiskond, kus küsimus sellest, mida teha koos ja mille eest peab igaüks ise maksma, on eriti terav. Kulutuste suurenemine vananemisega seotult on paratamatu ja poliitikutel tuleb vastata ühele küsimusele: kes selle eest maksab? Näiteks Eesti tervishoiukorraldust loetakse maailmas üheks tõhusamaks. Ainus puudus on see, et tervishoius on liiga vähe vahendeid. Kuna poliitiliste otsuste tegemine selles valdkonnas on karm, siis lükatakse neid otsuseid järjest edasi. Probleem aga edasi ei lükku.

Kolmas põhjus on veelgi mustvalgem. Meid aitab järje peale jõuda Euroopa Liidu erinevate fondide abi suurusjärgus 12 miljardit krooni aastas. Ei ole kaugel aeg, kus näiteks Euroopa Liidu laienemise tulemusena muutub Eesti abisaajast abi andjaks. Ehk neid 12 miljardit krooni meil siis enam ei ole. Kas sellel x aastal lõpevad ka tee-ehitus, teaduse rahastamine, töötute koolitus ja keskkonnainvesteeringud?

Kui tahame olla Euroopa Liidu riik (sinna me ju ometi ise astusime!), siis peaksime loobuma ka arengumaa tüüpi maksupoliitikast ja looma arenenud riigi maksupoliitika.

Nõustajate esimene soovitus

Rahanduspoliitiliste nõustajate, kaasa arvatud IMF ja Maailmapank, esimene soovitus Eestile puudutab omanikuks olemise maksustamist. Seejuures ei lähtuta kusagil maailmas omanikuks olemise maksustamisel vajadusest maa, maja või auto omanikku maksuga mingil viisil karistada. Kinnisvaramaksude mõte on hoida kinnisvara käibes. Ehk tekitada olukord, kus sellelt, kellele maa või maja omamine käib üle jõu, peaks see maa või maja minema sellele, kellele see üle jõu ei käi.

Eestis maksustatakse praegu ainult maa omamist, kuigi samal ajal on juba aastaid räägitud üleminekust kogu kinnisvara maksustamisele. Asi pole paigast nihkunud ühel põhjusel. Meil on suur hulk omanikke, kelle tulud ja varad pole omavahel tasakaalus. Omandireformist on möödunud liiga vähe aega ning mõnes osas pole see veel isegi lõppenud. Reform ise oli väga valuline ja kinnisvarakäibe kergitamine maksude abil tunduks praegu liialt paljudele ülekohtusena.

Hoopis teist laadi iseloomuga on autode maksustamine. Eesti on ainus Euroopa Liidu riik, kus sellist maksu ei tunta. Eelviimasena andis eelmisel aastal “alla” majandusraskustesse jäänud Leedu. Euroopas maksustatakse autode omamist valdavalt eesmärgiga reguleerida autode arvu. Aasta tagasi Eestis sotsiaaldemokraatide välja käidud nn luksusautode maksustamise mõte seisnes selles, et reguleerida autode tarbimist. Ehk seda, millist autot ostame, kas uhkemat või keskkonnasõbralikumat. Ühel või teisel moel jõustub automaks ka Eestis kunagi kindlasti.
Omaette küsimustering on seotud otseste ja kaudsete maksude osakaaluga.

Riigi raha ei kasva puu otsas

Otseste maksude osakaal maksukoormusest on Euroopa Liidus 34%, Eestis 23%. Meist madalam on otseste maksude osakaal Poolas, Rumeenias, Slovakkias ja Bulgaarias. Tabeli tipus on Taani, kus otsesed maksud moodustavad üle 60% maksukoormusest.

Vastupidine on olukord kaudsete maksudega. Nende osas on peaaegu sama suure Euroopa Liidu keskmise (35%) juures on 56%-ga tabeli tipus Bulgaaria, Eesti on 44%-ga viiendal kohal. Kõige madalam on tarbimismaksude osakaal lisaks Soomele, Saksamaale ja Belgiale ka näiteks Tšehhis (31%). Riigi tulude stabiilse laekumise huvides oleks mõistlik liikuda Euroopa keskmise suunas, alandades näiteks käibemaksu ja tõstes tulumaksu osakaalu. Meie käitume täpselt vastupidi ning paneme sellega suurema maksukoormuse nende inimeste kanda, kes kogu oma tulu ära tarbivad ja seda põhjusel, et see tulu on väike.

Viimastel aastatel on eriti hoogsalt arutletud sotsiaalkindlustuskulude teemal. Sotsiaalkindlustusele minevate maksude osakaal maksukoormusest on Euroopa Liidus keskmiselt 31,5%, euroalal 35,2%. Eesti asub siin 32,9%-ga keskmike seas. Üle 40% on sotsiaalkindlustusele minevate maksude osakaal Saksamaal, Tšehhis ja Slovakkias. Siinkohal tasub kohe nimetada, et sotsiaalkindlustusele minev maksukoormus on riigiti väga erinev ja seotud kindlustusliikide ülesehitusega. Näiteks Taanis on see 2,1% (!) tänu sellele, et sealne kodanikuühiskond korraldab oma sotsiaalelu ise. Meil on õnnestunud üldsus küll kaasata nii haigekassa kui ka töötu-
kassa juhtimisse, kuid kodanikuühiskonna osalust selles juhtimises tuleb paraku pidevalt tõestada. Ilmselt ei ole võimalusi tööjõu maksustamist Eestis suurendada, aga kahjuks ei ole

ka võimalusi seda vähendada. Eriti veel selle teadmise juures, et sotsiaalkuludeks läheb meil 12% SKT-st Euroopa Liidu 26%-lise keskmise juures. Meist vähem kulutab vaid Läti.

Maksupoliitikat ei ole võimalik ühe aastaga ümber vaadata. Esialgu aitaks sellestki, kui saadaks aru, et riigi raha ei kasva puu otsas ja keegi teine meie eest makse maksma ei hakka.

Energiasääst majandussurutist leevendava abinõuna

Oliver Lukason, Tartu Ülikooli doktorant

Urmas Varblane, Tartu Ülikooli rahvusvahelise ettevõtluse professor , Riigikogu liige, Sotsiaaldemokraatlik Erakond , Riigikogu aseesimees, Eesti Keskerakond

Majandussurutise tingimustes on hoonete energiasääst oluline meede kulude kokkuhoiul ja uute töökohtade loomisel.

Ülemaailmsed majandusprobleemid ja muudatused kohalikus majanduskeskkonnas peegelduvad Eestis maksude alalaekumisest tulenevas eelarvedefitsiidis, probleemlaenude kasvus, suurenevas tööpuuduses, ekspordimahtude vähenemises ja muudes langustendentsides. Eelneva taustal kerkib paratamatult küsimus, milliste vahenditega saab riik surutist leevendada ja sellest sujuvamalt üle saada. Varasem kriisiabinõude valik maailma majanduspraktikas on olnud laialdane ja mitmekülgne, sõltudes suuresti kujunenud probleemide iseloomust ja sügavusest. Tabel 1 kirjeldab majandussurutise tingimustes rakendatud lühi- ja pikaajaliste meetmete valikut.

Nimetatud meetmete valik ja kasutamise ulatus sõltuvad majanduskeskkonnast ning sealsest olukorrast, seega pole üldistavalt võimalik välja tuua, millisel meetmete kogumil võiks olla parimal viisil leevendav mõju. Ainuüksi loogilisest aspektist vaadatuna on kõigile osapooltele parimaks lahenduseks meetmed, mis ei loo ainult ühepoolset kasu. Sellise meetmena saab käsitleda ka hoonete energiasäästu suurendamist.

Energiasäästu temaatika on arutluse all olnud kaua aega ning nii Eestis kui ka teistes riikides on juba konkreetseid samme astutud. Leibkondade, avaliku sektori ja ettevõtete energiakulude kokkuhoiule lisaks võimaldab energiasääst tagada riikidele suurema energiajulgeoleku, vähendada sõltuvust teiste maade kaubanduspartneritest, hoida kokku saastemaksude arvel, vältida keskkonna koormatust jms. Eriti aktuaalseks on temaatika tõusnud praeguse üleilmse majandussurutise tingimustes, kus kulude kokkuhoid on hädavajalik ning tulevikku suunatud investeeringud aitavad pidurdada kiiresti kasvavat töötust ja elavdada pärssuvat majandustegevust.

Ameerika Ühendriikides kriisist ülesaamise meetmeid koondav kirjutis *The American Recovery and Reinvestment Act* tõstab esile energiasäästu kui väga olulise lähiaastate kulude kokkuhoiu ja uute töökohtade loomise meetme, näiteks 75 protsendi föderaalhoonete energiasäästlikumaks muutmine peaks aastas kokku hoidma kaks miljardit USA dollarit (ligikaudu 25 miljardit Eesti krooni) maksumaksjate raha.

Euroopa Liidus seati energiasäästu suurendamine eelisülesandeks aastaid tagasi. Eesti on oma eesmärgid, mis haakuvad Euroopa Liidu ettekirjutustega, määranud kindlaks energiasäästu sihtprogrammis 2007–2013 ja Eesti eluasemevaldkonna arengukavas 2008–2013. Mõlemas rõhutatakse vajadust elamutes energiat säästa ning nähakse ette abinõud, kuidas seda paremini teha.

Tabel 1. Valik riigi meetmetest majandussurutise tingimustes

Elamute renoveerimise võimalikkus

Lühiajalised meetmed	Pikaajalised meetmed

1. Otsene rahaline abi Abi võib väljenduda laenu või tagastamatu abi andmises. Erijuhul on tegemist tegevuste garanteerimisega, mis ei tähenda küll kohest rahalist kulu, kuid selle kulu tekkimise võimalust tulevikus. Lähiajaloos on eelnevalt kirjeldatud viisil vähemal või suuremal määral majanduse turgutamisse sekkunud enamik maailma suurriike. **2. Probleemettevõtete reorganiseerimine** Raskustesse sattunud ettevõtted allutatakse reorganiseerimisele, mis võib väljenduda nende osadeks jaotamises, ebaefektiivsete osade sulgemises, tegevusprotsessi muudatustes jms. **3. Probleemettevõtete ost** Riik ostab (sageli lihtsalt võtab üle) raskustesse sattunud ettevõtted või nende osad. **4. Paanika vähendamine** Meediatkasutatakse abivahendina, et vältida probleemide paisumist põhjendamatult suureks. Meedia tegevus mängib paljudel juhtudel olulist rolli kriisi edasise pikkuse kujundamisel. **5. Fiskaalmeetmed** Maksupoliitilised otsused on kriisi ajal tavapärased. Osa fiskaalmeetmetest klassifitseerub pigem pikaajalistena (näiteks maksude muutmisest kriisi ajal on kirjutanud Blanchard *et al*(2008)).	**1. Probleemide kujunemist soodustanud regulatsioonide audit** Tavapäraseim surutisejärgne tegevus on regulatsioonide ülevaatamine, et leida probleemide tekkimise põhjused ning teha vajalikud muudatused (näiteks G8 juhid, IMF ning teised institutsioonid on kokku leppinud, et vaatavad üle rahvusvahelisi finantsturge puudutavad regulatsioonid). **2. Rahvusvahelise ja kohaliku usalduse ning kapitalivoogude taastamine** Nimetatud eesmärki on võimalik saavutada mitmesuguste meetmete vahendusel. Selleks saab kasutada fiskaal-, raha-, töö-, väliskaubanduspoliitilisi jt meetmeid.

ALLIKAS: Autorite koostatud.

Eesti elamufond on statistikaameti andmeil (põhinevad omakorda ehitisregistril) 2008. aasta lõpu seisuga 39,3 miljonit ruutmeetrit, eluruumide üldarvust (2008. aasta seisuga 645 400) ainult 5,3 protsenti on ehitatud taasiseseisvumise järgsel perioodil. Suure osa elamispinnast moodustavad Nõukogude ajal ehitatud korterelamud, mille energiasäästlikkus on tüüpprojekte, ehitustehnilisi iseärasusi ja amortisatsiooni arvesse võttes väike ning jääb märkimisväärselt alla mõne teise Euroopa Liidu liikmesriigi näitajatele.

Eestis ei ole teadaolevalt täpseid andmeid selle kohta, kui suur osa Eesti elamufondist ja milliste investeeringute ulatuses oleks tarvis energiasäästlikumaks muuta – see eeldaks kõikidele elamutele energiaauditi tegemist. Võttes arvesse elamute ehitusaega, saab

arvutustes energiasäästu mõjude väljatoomiseks näiteks poolel Eesti elamufondist ehk 20 miljonil ruutmeetril parandada energiatõhusust (1950–1990 ehitatud korterelamute kogupind on 20,612 miljonit ruutmeetrit). Elamute haldamiseks loodud korteriühistute koguarv oli 1.01.2008 Eestis 8586 (Registrite ja Infosüsteemide Keskus).

Elamute energiasäästlikumaks muutmise mõju elanike seisukohalt

Tulemuslik energiasääst on eriomane ehitisele ja tehtavate investeeringute mahule ning seda määravad järgmised muutujad: energiasäästlikumaks muutmise investeeringu maksumus, saavutatav energiatarbimise kulude kokkuhoid ning kütuste hinnadünaamika. Järgnevalt on toodud näitajate muutumispiirid:

1) soojusenergia hind kaugküttevõrgus Eesti eri paigus varieerub märkimisväärselt. Konkurentsiameti kodulehel toodud kooskõlastatud hinnad olid 2009. aasta märtsi alguse seisuga 472,73 kr/MWh kuni 1078,35 kr/MWh, millele lisandub käibemaks 18 protsenti (konkurentsiamet). Väga suurte hinnaerinevuste tõttu võib ka energiasäästu rahaline väärtus olla sama energiatarbe ja samas mahus investeeringuid vajavatel hoonetel erinev. Kaugküttevõrguga mitteliitunud elamispindade puhul võivad hinnaerinevused olla veelgi suuremad;

2) sõltuvalt maja seisukorrast ning tehtavatest investeeringutest saavutatakse vähemalt 20–30-protsendiline energiasääst, mõnel juhul isegi rohkem (Sang 2006). Investeeringute maksumus varieerub ehitustööde järgi ning on paljudel juhtudel vahemikus 1000–2000 krooni elamispinna ruutmeetri kohta. Tasuvusaeg sõltub otseselt investeeringutest (s.t iga ehitustöö puhul saab eraldi välja tuua selle tasuvusaja), kuid isegi suurimat energiasäästuefekti tagavate investeeringute puhul on see vähemalt mitu aastat (Sang 2006). Tasuvusaja puhul tuleb arvestada ka asjaoluga, et kui soojusenergia tarbimise kokkuhoiuga kaasneb eesmärk vähendada kohe ka soojusenergia aastakulusid (s.t kogu säästu ei kasutata laenu tagasimakseks), siis selle võrra tasuvusaeg pikeneb.

Kokkuvõttes võib öelda, et senise praktika põhjal on energiasäästlikkuse eesmärgil tehtud investeeringute positiivne rahaline efekt elamispinna omanikele ilmselge (nii finantseerimisel omakapitali kui ka laenukapitali kasutades). Kuna Eestis puudub täpne ülevaade, milline on hoonete praegune energiasäästlikkus, kuidas muutub tulevikus energiahind ning milliseid investeeringuid otsustatakse täpselt teha, on järgnevalt käsitletav elamute energiasäästlikumaks muutmise mõju riigile arvutatav ligikaudselt, näidates siiski ära tegevuse mastaabi.

Elamute energiasäästlikumaks muutmise mõju riigi seisukohalt

Järgnevalt on välja toodud, milline mõju on energiasäästlikkuse suurendamisse tehtavatel investeeringutel.

1. Kui elamispinnast ligikaudu pool ehk 20 miljonit ruutmeetrit muuta energiasäästlikuks, siis ruutmeetri kohta mõeldud 1000–2000-kroonise investeeringu korral on koguinvesteering 20–40 miljardit krooni. Aastase energiasäästu efekti 25 protsenti korral oleks rahaline võit elanikele aastas vähemalt 875 miljonit krooni (arvestuse aluseks on praegune hinnanguline elamispindade keskmine energiakulu 175 kr/m^2 aastas).

2. Energiasäästu investeeringud jaguneksid mitme aasta peale, tuues riigile täiendava käibemaksutuluna (eeldades, et korteriühistud kasutavad ehitusettevõtete teenuseid ning investeeringutes sisalduv käibemaks laekub täielikult) sisse 3–6 miljardit krooni. Samal

ajal vähendab seda summat väiksema energiatarbimise tõttu saamatajääv käibemaks soojusenergialt ligi 133 miljonit krooni aastas. Kahe eelmise näitaja võrdluses on tegemist olulise positiivse lühiajalise efektiga riigile, sest käibemaksu vähemlaekumine aastas moodustaks ainult maksimaalselt 4,43 protsenti investeeringutelt ühekordselt laekuvast käibemaksust. Samal ajal siirdub säästetavalt rahalt kindlasti osa tarbimisse, tuues kaasa täiendavaid käibemaksulaekumisi. Seetõttu ei saa üheselt väita, et eelnevalt kirjeldatud positiivne käibemaksuefekt kestaks riigi jaoks ainult ligikaudu 23 aastat.

3. Täiendavate maksutuludena laekuvad energiasäästlikkuse suurendamise eesmärgil ehitustööliste töötasudega seotud maksud (sotsiaalmaks, tulumaks, töötuskindlustusmakse). Punktis 1 toodud investeeringu teostamisega seonduv töökohtade loomine ja säilitamine on otseses sõltuvuses investeeringu kestusest – näiteks investeeringu jaotumisel viiele aastale saaks igal aastal tööd kuni 14 000 inimest. Eelnevaga kaasnev maksutulu oleks vähemalt 2,1 miljardit krooni (eeldades investeeringu netomaksumuses tööjõukulu osakaalu 1/3). Enamiku töötajate puhul saab vältida ka koondamis- ja ümberõppekulusid või vähemalt jaotada need sujuvalt pikemale perioodile. Selle mõju rahaline määrang on ligikaudne, ulatudes kindlasti mitmesaja miljoni kroonini.

4. Lisaks ehitusettevõtetele laieneksid mõjud ka teistesse majandussektoritesse (ehitusmaterjalide tootjad, ehitustarvete hulgi- ja jaemüüjad jt), mis täiendavalt suurendaksid palkadega seotud maksude laekumist ning aitaksid vähendada töötust.

Eeltoodud investeeringute initsieerimiseks tuleb rakendada ulatuslikke maksupoliitilisi, teavituslikke ja rahalisi meetmeid, mida käsitletakse järgnevates peatükkides.

Energiasääst ja riigi sekkumise vajadus

Eelneva diskussiooni käigus on näidatud energiasäästu suurendamise meetme positiivne rahaline mõju riigile, tööhõivele ning elanike kulutuste vähendamisele. Seega on energiasäästu meetme puhul tegemist väga hea ja olulise algatusega, mis ergutab majandust ning on kasulik eri osapooltele. Siinkohal kerkib küsimus meetme efektiivseimast ülesehitusest.

Arutelu algab sellest, kas hoonete energiasäästu tagamisse peaks üldse riik sekkuma. Arengukavadest tulenevalt peab Eesti vastama teatud energiasäästu kriteeriumidele, seega kuulub vastava prioriteedi saavutamine kindlasti avalikesse huvidesse ning riigi sekkumine on oluline ja vajalik. Vaielda võib muidugi selle üle, kas riik peaks lisaks administratiivsele tegevusele sekkuma ka rahaliselt ning milline võiks olla sellise sekkumise ulatus ja otstarbekus. Järgnevalt on loetletud kolm peamist riigi sekkumise võimalust, neist kaks on rahalised.

Energiasäästu saavutamiseks otseselt rahalisi vahendeid ei nõua moodus, kus riik tagab erinevate meetmete vahendusel protsessi toimimise ja selle populaarsuse, kuid raha hangivad renoveerimisest huvitatud kas täies ulatuses kommertspankadest või kasutatakse teatavat omafinantseeringut.

Teise võimaluse puhul ehk raha jaotamisel tagastamatu toetusena on ainus tõsiseltvõetav meede see, mille puhul tagastamatu abi moodustaks mingi proportsiooni koguinvesteeringust ning ülejäänud osa investeeringust rahastatakse nii omavahendeid kui ka pangalaenu kasutades. Täiendava küsimusena kerkib üles see, kui suur ja miks just nii suur peaks olema tagastamatu abi suurus – kas 5, 10, 25 või enam protsenti? Olukord, kus riik energiasäästu saavutamiseks tehtavad investeeringud täielikult kinni maksaks, ei

ole ilmselgelt ratsionaalne, sest näiteks osal investeeringutel on elanike jaoks niigi üsna lühikesed tasuvusajad.

Kolmanda võimaluse puhul ehk raha jaotamisel laenuna kasutaks riik erinevaid vahendeid (kas olemasolevaid või sisselaenatavaid) energiasäästu investeeringute teostamise otstarbel edasilaenamiseks, kas otse või pankade vahendusel.

Administratiivsetest meetmetest

Kuigi arvukates uuringutes, kirjutistes, energiaauditites jms on selgelt tõestatud, et kortermajade energiasäästlikumaks muutmine on kindlasti tasuv, ei ole sellekohaseid projekte Eestis massiliselt ette võetud. Artikli autorid sellist uuringut teinud ei ole, kuid intuitiivselt võib öelda, et analoogiliselt muude majanduselu valdkondadega määravad ka siin populaarsuse üldine teavitatus ja teadlikkus energiasäästu rahalistest aspektidest, omanike (ennekõike silmas pidades korteriühistuid) koostöövõime ja -tahe ning kindlasti ka rahalised võimalused. Energiasäästu rahalised aspektid selgitab energiaaudit, mida suurel osal elamutest tehtud ei ole ning selle kohustuslikkus on protsessi kiirendamise seisukohalt oluline. Alustada tuleks laialdast eri osapooli (korteriühistute liit, pangad, ehitusettevõtete liit, spetsialistid jt) hõlmavat kampaaniat, et teadvustada ühiskonda investeeringu otstarbekusest ja vajadusest, aga ka riigi sammudest. Kuna riigile on temaatika igati oluline (nii rahaliselt kui ka mitterahaliselt), saab vajaduse korral kasutada soodustus- ja sunnimeetodeid, näiteks auditi kohustuslikkus ja selle puudumise sanktsioneerimine, energiasäästlikkuse eesmärgil tehtud investeeringutega kaasnevad maksuvabastused, mitteenergiasäästlike ehitiste ebasoodsamad tingimused (puudutades näiteks vara võõrandamist ja selle maksustamist, eluasemelaenu intresside mahaarvamisi) jms.

Kuigi riigi ja teiste osapoolte seisukohalt on energiasäästu tõhustamine vajalik ja kasulik, ei ole kindlasti võimalik jääda ainuüksi sündmuste iseeneslikku kulgemist ootama, vaid vähemal või suuremal määral on teatavad (näiteks eelnevalt nimetatud) initsieerivad sammud vajalikud.

Riigi rahaline tugi

Riigi seisukohalt on kõige kokkuhoidlikum võimalus see, kui raha energia kokkuhoidu ei investeerita ning kirjeldatud rahaliste ja mitterahaliste mõjude tekke tagavad ainuüksi administratiivsed meetmed. Eelduseks on muidugi selge poliitiline tahe ja võimekus. Sellega kaotavad investeeringute tegijad, sest toetuse puudumise tõttu tuleb summaarselt rohkem raha maksta ning laenutingimuste üle otsustamine on jäetud puhtalt krediidiasutuste meelevalda. Samas kui krediiditurul on konkurents ning kui arvesse võtta üleilmsete finantsturgude stabiliseerumist ja energiasäästu otstarbel antava laenu suhtelist riskivabadust muude laenutoodetega võrreldes, ei tohiks siin olulisi probleeme tekkida. Näiteks kui investeering 50 korteriga elamusse on 3 miljonit, selle puhul kasutatakse 12 aasta pikkust võrdsete põhiosa tagasimaksetega laenu, siis 4- ja 6-protsendilise aastaintressi korral on ühe korteri kuise keskmise intressikoormuse erinevus rahaliselt ainult 50 krooni.

Kui mingil põhjusel administratiivseid meetmeid ei kujundata sellisteks, et need tagaksid laialdase energiasäästu, siis on riigil võimalik rakendada rahalisi motivatsioonivahendeid, milleks on plaanitav riigi raha laenamine kommertspankade vahendusel või otse ja osaline investeeringute kinnimaksmine. Neid kaht varianti järgnevalt võrdlemegi.

Selge on see, et riigil endal ega tema institutsioonidel ei ole krediidiasutustega sarnast pikaldast laenamiskogemust. Otstarbekam on laenuandmine usaldada selle valdkonna professionaalsetele ettevõtetele ning samal ajal tagada elanikele võimalikult soodsaid intressitingimusi. Tekib aga kaks küsimust. Esiteks, kui suur on optimaalne marginaal, et selline tegevus riigi käest ära anda? Näiteks 760 miljoni krooni puhul on 1,5 protsendi suurune täiendav marginaal aastas 11,4 miljoni krooni suurune täiendav kulu elanikkonna jaoks (välismaa pankade tütarettevõtete puhul liigub osa rahast kindlasti Eestist välja). Lisaks juhul, kui elanikele fikseeritakse intress 10 aastaks, ei pruugi see kujuneda 10 aasta ujuvast intressist soodsamaks. Seega tasuks esiteks mõelda, kas sellise tegevuse puhul vahendus tagab parima võimaliku tulemuse. Lisaks on täiendav probleem see, et sellistel soodustingimustel laenu puhul jääb kasutamata võimenduse efekt – n-ö soodustingimustel laenu on saada ainult selles ulatuses, nagu riik otsustab ning mitte rohkem. Vastava toetusmeetme välised laenud väljastatakse kommertspankade äranägemise ja tingimuste alusel.

Teine võimalus on pakkuda otsetoetust, mis ei oleks näiteks suurem kui investeeringult tagasi laekuv käibemaks (või osa sellest). Sisuliselt tähendaks see investeeringu toetamist sõltuvalt tingimustest kuni 15 protsendiga, mille riik investeeringuid teostavatelt ettevõtetelt käibemaksuna n-ö ringiga tagasi saab. Ülejäänud osa hangitaks pangalaenuna, mille kohta võib riik sõlmida pankadega erikokkuleppeid, s.t kui toetus antakse, peab pank omalt poolt tagama teatud tingimustel laenu. Elanikkonnale on ilmselgelt tegu eelmisest võimalusest parema lahendusega, sest osa raha saadakse riigilt, vähendades sellega oma riske. Riik otseselt midagi ei kaota, küll aga tagab endale selle algatusega maksimaalsest väiksemad maksutulud. Samas tekib kohe küsimus: kas sellises olukorras peaks riigi maksutulude maksimeerimine olema eesmärgiks?

Nende meetmete puhul on oluline, kui suureks kujuneb ühe või teise populaarsus. Ainult laenamise korral jääb eelnevate kogemuste põhjal huvi toetuse saamisega võrreldes kindlasti väiksemaks. Samal ajal ei ole võimalik täpset erinevust välja tuua, sest sellist olukorda objektiivselt prognoosida on võimatu. Kindlasti saab väita seda, et praeguses probleemses majandusolukorras on energiasäästu meetme vahendusel ühiskonnale tähtsa ja kiire efekti saavutamiseks mingi tagastamatu investeeringutoetuse tagamine otstarbekas samm.

Kokkuvõte

Kokkuvõtlikult tuleb tõdeda järgmist. Riigil on kindlasti vaja ja kasulik laiemalt energiatõhususe parandamist propageerida. Riigile lihtsaim moodus on kehtestada administratiivsed meetmed, kuid kui nende kasuks ei otsustata või nende juurutamisel esineb takistusi, tuleb valida kas laenamise või teatavas suuruses otsetoetuse vahel. Laenamisel tuleb silmas pidada, et kommertspankade lisatav marginaal ja nende laenutingimused ühiskonnale suurt kaotust ei tekitaks. Otsetoetust on mõttekas kasutada siis, kui asjaomase algatusega soovitakse tagada kiire lühiajaline mõju ühiskonnas. Energiasäästu suurendamisega täidaks ka riik oma niigi kohustusliku rolli energiasäästu põhimõtete juurutamisel ja saavutaks keerulistes majandusoludes olulise efekti tööpuuduse vähendamiseks ning maksulaekumiste suurendamiseks.

Kasutatud kirjandus

American Recovery and Reinvestment Act.

Blanchard, O., Cottarelli, C., Spilimbergo, A., Symansky, S. (2008). Fiscal Policy for the Crisis. IMF Staff Position Note, SPN/08/01, 2008, December 29.

Eesti eluasemevaldkonna arengukava 2008–2013.

Energiasäästu sihtprogramm 2007–2013.

Sang, I. (2006). Küttekulu individuaalne arvestussüsteem Eesti korterelamutes energiasäästu vaatepunktist. – Taastuvate energiaallikate uurimine ja kasutamine, VII konverents. Tartu.

Parlamendireformist

Urmas Reinsalu, Riigikogu liige, Isamaa ja Res Publica Liit

Riigikogu fraktsioonidest moodustatud töörühm analüüsis olukorda ja esitas ettepanekud, kuidas vajaduse korral Riigikogu tööd ümber korraldada.

Kriitika Riigikogu tegevuse kohta võib jaotada kaheks. Esimene kriitikaperiood oli vabanemisjärgne parlamendiajastu, kui parlamenditöö märksõnad (ja ka avaliku kriitika põhiallikad) olid seadusloome kiirus ja ohtrus, enamusotsuste langetamine, võimuleeri ja vähemuse intensiivne vastasseis ning ulatuslikud reformid.

Viimaste aastate kriitika (algas X Riigikogu ajal ja omandas selgepiirilisemad jooned) on mõneti teistsugune. Kui esimese perioodi parlamendikriitika lahendusi pakkuv osa keskendus valimissüsteemi muutusele, mis looks uue ja parema parlamendi, või lihtsalt parlamendikoosseisu ulatuslikule vahetumisele, siis teise etapi kriitika on mitmekoelisem. Vaadakem kas või viimase paari aasta arvamusartiklite pealkirju (Enn Vetemaa "Parlamendiliikmed kui loovisikud"; Raimo Ülavere "Toompea ladvik pole rahva nägu"; Aare Kasemetsa "Kui Riigikogu hooliks inimestest"; Enn Soosaare "Toompeal muutugu suhtumine").

Omaette ulatuslik kõrvalteema, mis parlamendi tegevuse kriitikaga on mitmel juhul segunenud, on Riigikogu liikmete tasu, millel peatun eraldi.

Johtuvalt muutunud olukorrast

Ühiskondlikule kriitikale lisaks on mitu objektiivset asjaolu, mis ilmselt muudavad Riigikogu olemust kolme esimese koosseisuga võrreldes ning sellest johtuvalt esitavad küsimuse võimalike muudatuste vajadusest. Need asjaolud on:

– ühinemine Euroopa Liiduga ning suure osa õigusloome ettevalmistava koormuse asetumine Eesti esindajate tegevusele ministrite nõukogu töörühmades;

– ulatusliku seadusloometöö lõppemine; ühelt poolt rahvusliku õiguskorra olulisemate valdkondade heakskiitmine (eraõigus, karistusõigus, järge ootab veel mitu seadust haldusõiguse üld- ja eriosas) ning teisalt õigusloome harmoneerimisprotsessi sisuline lõppemine Euroopa Liiduga ühinemise tarbeks;

– parteidesüsteemi väljakujunemine ning seniste parlamendiliikmete tagasivalitavuse suurenemine;

– ametnikkonna ettevalmistuse oluline paranemine ning paljude valitsuse esitatud seaduseelnõude tehnokraatlikkus ja mittepoliitilisus;

– järkjärgulised muutused valimissüsteemis, mis on suurendanud kandidaadi saadavate häälte osakaalu ja seetõttu motivatsiooni tegelda rohkem tööga valimisringkonnas kui parlamenditööga.

Öeldule tuleb lisada, et ehkki n-ö staažikate poliitikute osakaal on suurenenud, on jäikus parlamendi kirjutatud eeskirjades (kodu- ja töökorra seadus) viimastel aastatel kasvanud.

Selle jäikuse algsed põhjused pärinevad ülemnõukogu ajast. Aastate jooksul on kodukorra seadust muutes võimalusi obstruktsiooniks vähendatud.

Ühelt poolt avaliku kriitika mõjul ja teiselt poolt objektiivselt muutunud situatsioonist johtuvalt panid Riigikogu fraktsioonid möödunud aasta algul kokku töörühma, et olukorda analüüsida ja esitada oma ettepanekud selle kohta, kuidas Riigikogu tööd vajaduse korral ümber kujundada ning anda vastus avalikkuse tähelepanu pälvinud kõrgemate riigiteenijate palgaküsimusele. Töörühma liikmed on Toomas Varek (Keskerakond), Karel Rüütli (Rahvaliit), Hannes Rumm (Sotsiaaldemokraatide Erakond), Valdur Lahtvee (Rohelised) ja Urmas Reinsalu (Isamaa ja Res Publica Liit).

Hulk kaalukaid ideid

Sellised parlamendireformi töörühmad ei ole haruldased. Suurbritannia alamkojas tegutseb erikomisjon alamkoja reeglite ja praktika muutmiseks, et parlamenti moderniseerida. Saksamaal on *Bundestag* koostanud reformikavu ning 2008. aastal võeti vastu Baden-Württembergi maapäeva reformi kava. Olulise asjaoluna on reformipaberites peale õigusaspekti välja toodud ka moodsa kommunikatsioonikeskkonna arenguga seotud probleemid ning sellest johtuvad vastuolud parlamendis inertse otsustusprotsessi ning meedia suunatud ootuse vahel paremini reageerida ühiskonnas toimuvale.

Parlamendireformi töörühm seadis endale ülesanded koguda ekspertide ja Riigikogu saadikurühmade ettepanekud järgmistes küsimustes: võimalikud põhiseaduse muudatused Riigikogu töö valdkonnas, võimalikud seadusemuudatused ja muud töökorralduslikud täiendused. Eraldi vaadeldi kõrgemate riigiametnike palgareformi. Töökultuuri osas saavutati kokkulepe: kõik fraktsioonid esitavad seadusemuudatused ühiselt ning eesmärk on konsensuse taotlus. Kui vastu on fraktsioonide selge vähemus, tehakse neile ettepanek eriarvamus fikseerida, kuid ühineda eelnõu toetamisega. Kui nad keelduvad, võtta küsimus päevakorrast maha.

Allpool puudutan parlamendireformi töörühmale esitatud ettepanekuid. Vaheraporti esitab töörühm selle istungjärgu lõpuks. Ilmselt pole üllatav, et ulatuslikust ettepanekute paketist leidis heakskiidu ainult väike osa. Ühel või teisel viisil oli ikka mingi saadikurühm kellegi ideele vastu, sõltuvalt mitmel juhul sellest, kas tegu oli suurema või väiksema fraktsiooniga, parasjagu võimuliitu või opositsiooni kuuluva rühmaga. Ise loodan, et enamik väljakäidud mõtteist vaadatakse lähiajal uuesti üle. Töörühmas vaadeldi parlamendi seadusandliku ülesande kõrval parlamendi pädevust ühiskondliku diskussiooni korraldajana ning järelevalve teostajana valitsuse üle, parlamendi ülesannet ühiskonnas toimuvaid probleeme käsitleda ja peegeldada, kaasa arvatud kommunikatsiooniprobleemid.

Kokkuvõttena on valminud pakett Riigikogu analüütikute uurimusi, mõned seaduseelnõud, mis on Riigikogu menetluses, hulk kaalukaid ideid ühiskonna arvamusliidritelt ja seaduseelnõu kõrgemate riigiteenijate palgakorralduse kohta.

Põhiseadusest eetikaküsimusteni

Alustan põhiseaduse muutmise ettepanekutest, mis on seotud Riigikoguga. Töörühmas valdavat toetust ettepanekud ei leidnud. Üks ettepanek puudutas parlamendi koosseisu vähendamist 81 liikmeni ning ministri ja Riigikogu liikme ametite ühendamist. Mitmed eksperdid tõdesid, et viimane käsitlus ei oleks kooskõlas põhiseaduses sätestatud võimude lahususega personaalse ühildamatuse mõistes. Teine idee puudutas kvalifitseeritud vähemusele antud õiguste laiendamist. Põhiseadus sätestab, et Riigikogu teeb oma otsused

häälteenamusega. Puutuvalt opositsiooni õigusesse järelevalvet teostada võiks anda näiteks viiendikulisele kvalifitseeritud vähemusele õiguse moodustada uurimiskomisjon ning pöörduda vastuvõetud seaduse vaidlustamiseks põhiseaduse järelevalve korras Riigikohtusse. Viimase kahe idee teostamist pean tõsiselt kaalumist väärivaks. Nende mõju meie poliitilisele tasakaalule oleks tähenduslik.

Teine teema puudutas parlamendiliikmete eetika küsimusi ja võimalusi kuritarvituste või eetiliselt taunitavate tegude puhul rakendada mõjutuse või hinnangu andmise süsteemi.

Aaro Mõttuse tehtud analüüsi järgi reguleerib näiteks Iisraeli parlamendi liikmete käitumist eetikakoodeks, mis muu hulgas näeb ette, et parlamendiliikme kohus on alal hoida parlamendi ja selle liikmete väärikust, järgida oma tegevuses parlamendiliikme staatust ja kohustusi ning hoiduda oma positsiooni ja privileegide kasutamisest ebakohasel viisil. Koodeks käsitleb veel parlamendimandaadiga ühitamatuid ameteid ja tegevusalasid ning huvide konflikti vältimisele suunatud abinõusid. Eetikakomisjon arutab parlamendiliikmete tegevuse kohta esitatud kaebusi. Komisjon annab kaebealusele võimaluse esitada selgitusi ja tõendeid. Kui komisjon leiab, et parlamendiliige on rikkunud eetikakoodeksit, võib ta teha parlamendiliikmele noomituse või märkuse.

Ühendkuningriigi alamkoda on samuti heaks kiitnud parlamendiliikmete käitumiskoodeksi (*Code of Conduct*). Seda kohaldatakse rahvaesindajate “avaliku elu kõigi aspektide” suhtes. Koodeksi järgi on käitumisprintsiibid, mida parlamendiliikmed peavad järgima, omakasupüüdmatus (*selflessness*), sõltumatus (*integrity*), erapooletus (*objectivity*), vastutavus (*accountability*), avatus (*openness*), ausus (*honesty*) ja eeskujulikkus (*leadership*). Eriline rõhuasetus on koodeksis (ja sellele lisatud juhendites) huvide konflikti vältimisel ja huvide deklareerimisel.

Parlamendi võimest anda hinnang

Arvan, et küsimus ei olegi niivõrd karistamises, kuivõrd parlamendi võimes anda hinnang ning seda objektiivselt argumenteerida. Ka töörühmale tehtud ettepanekutes oli idee laiendada korruptsioonivastase seaduse kohaldamise komisjoni pädevust nii, et see hõlmaks ka eetikaküsimustele hinnangu andmise ja heade praktikate koostamist. See ettepanek jäi lauale ja eelnõuks saamiseks toetust ei leidnud.

Tõsiselt analüüsiti parlamendi struktuurset enesekorraldust komisjonide jaotumise korral. Mitu ettepanekut nägi ette eri komisjonide ühendamist, võimalust luua alakomisjone, muuta komisjonide istung alaliseks, kui pole kokku lepitud teisiti. Lisaks pakuti kodu- ja töökorra seaduse tasemel sätestamist, et opositsioonil oleks õigus moodustada uurimiskomisjoni ning et riigieelarve kontrolli komisjon võiks olla alaline komisjon.

Õigus- ja analüüsiosakonna tehtud analüüsi järgi on komisjonide suurus ja vormilised vastutusalad Euroopa parlamentides erinevad (mitmel juhul ei korreleeru parlamendi suurus ja komisjonide arv). Üldjoontes jagunevad parlamendid kahte suurde rühma: ühtedes on komisjonide arv ja valdkonnad kodukorras täpselt ette nähtud (näiteks Leedu, Läti, Norra), teiste puhul teeb seda parlamendi uus koosseis (Belgia, Tšehhi). Isiklikult pooldan teist varianti, sel juhul sätestaks kodukord kohustuse moodustada komisjonid valitud parlamendienamuse töökava kohaselt, sätestades, et erikomisjonid tuleb moodustada vältimatult. Komisjonide arvu muutmise kohta töörühm eelnõusid välja ei pakkunud.

Mis puudutab järelevalvet valitsuse üle, siis valitsuse infotunni paindlikumaks muutmiseks esitati mitmeid ettepanekuid. Kompromissina esitas töörühm eelnõu, mille järgi kõigis infotundides hakkaks tulevikus osalema peaminister või teda asendav minister, samuti valitsuse liikmed, kelle vastutusala on parasjagu aktuaalne.

Lisateemaks palgakorraldus

Omaette teemad olid nii-öelda lisaküsimusena töörühma ette seatud Riigikogu ja teiste kõrgemate ametiisikute palgakorraldusega seotud probleemid. Komisjon töötas välja kõrgete riigiametnike palgaseaduse, mis lahendab küsimuse lisatasude ja keskmise palgaga seotuse kohta. Nimetatud seadus võetakse loodetavasti vastu sel aastal. Lahtine on küsimus, kas palgaastmestiku aluseks oleva presidendi palga pakub välja nn tarkade kogu või teeb seda mingi parlamendiorgan. Samuti vajab täiendavat otsustamist, kas palkade absoluutsummad jäävad fikseerituks mingiks perioodiks või on mõeldav nende arvestamine koefitsiendiga. Lisaks valmistasime ette seaduseelnõu kõrgemate ametiisikute palkade külmutamise kohta seoses majanduslangusega.

Seadusandluse kõrval analüüsis töörühm hulgaliselt muid parlamendi tööülesandeid.Töörühma ettepanekul on parlament kehtiva kodukorra alusel asunud korraldama eri valdkondlike küsimuste arutelu riiklikult tähtsa küsimuse vormis, kaasates täiskogu töösse eksperte ja muude institutsioonide esindajaid. Töörühm on esitanud ka eelnõu, et kõigil Riigikogu saadikurühmadel oleks kord aastas õigus pidada täiskogus riiklikult tähtsa küsimuse arutelu neile olulisel teemal. Teine uuendus puudutab raportisüsteemi sisseseadmist Riigikogus.

Ettevalmistatud eelnõu järgi määraksid alalised komisjonid olulise riikliku tähtsusega küsimuse läbitöötamiseks (sealhulgas valitsuse tegevuse üle järelevalve koostamiseks) komisjoni liikmete seast raportööri. Raportit arutataks ja see kiidetaks heaks komisjonis, vajaduse korral arutataks ka täiskogus. Raportist võivad tuleneda seadusandlikud ettepanekud valitsusele. Kaido Rosina analüüsi järgi on sellised raportid mõningate erisustega tõhus töövorm näiteks Soomes, Rootsis, Euroopa Parlamendis ja Suurbritannias. Pean selle töövormi arendamist tõsiseks ja oluliseks töösuunaks parlamendi järelevalvetöös ning valdkondlike probleemide läbitöötamisel ja mõtestamisel. On selge, et see hakkab nõudma Riigikogult ja kantseleilt suuremat lisakoormust.

Mida soovitasid eksperdid

Oma arvamuse ütlesid töörühmale ka parlamendieksperdid. Tutvustan konspektiivselt mõningaid mõtteid. Liia Hänni pani ette formuleerida Riigikogu kaasamispoliitika ning seada sisse selge protseduur petitsiooniõigusele. Kehtestada selge protseduur ettepanekute ja arvamuste esitamiseks ja läbitöötamiseks eelnõu menetlemisel. Allar Jõks juhtis tähelepanu sellele, et kehtivas õiguses ei ole Riigikogul sätestatud kohustust, millise aja jooksul tuleks viia seadus õiguskantsleri nõudel põhiseadusega kooskõlla, kui on otsustatud seda ettepanekut toetada.

Esile kerkis küsimus, kuidas tagada Riigikogu suutlikkus riigieelarvet sisuliselt menetleda (Ülle Madise). Paindlikumaks tuleks muuta tööaja graafik (Aaro Mõttus). Marju Lauristin soovitas korraldada peaministri ja opositsiooniliidrite debatt kodukorras sätestatud formaadis, mida kantaks üle ka televisioonis.

Seadusloomekultuuri ja seaduse rakendamise kvaliteedi kohalt pean oluliseks ekspertide pakutud ideed, et seaduseelnõu teisel lugemisel esitaks juhtivkomisjon uue seletuskirja.

Näiliselt tehnilise muudatusega on võimalik paremini dokumenteerida seadusandja kavatsusi kahe lugemise vahel tehtud parandustega. Sellekohase nõudeettepaneku seaduseelnõuna ka esitasime.

Kokkuvõttes on parlamendi väärtus tema traditsioonides ja etteaimatavuses. Kuid nende ohvriks ei tohi tuua tegutsemissuutlikkust ja ärksust. Põhjustest, mis viisid parlamendireformiga tegelemisele, ma kirjutasin. Samuti tutvustasin seda, mida töörühm on seni välja pakkunud või arutlusel kõrvale jätnud. Sellise reformi tunnus on, et eesmärgiks on seatud muutus, kuid see ei saa toimuda liialt kiirete hüpetega. Muutuse aeglust tasakaalustab filosoofiline tõdemus – reformiprotsess on ise samuti muutuse esilekutsumise viise.

Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle

Liina Kanger, Riigikohtu õigusteabe osakonna haldusõiguse analüütik , Riigikogu liige, Isamaa ja Res Publica Liit

Artikkel tutvustab maavanema järelevalve kui riikliku järelevalve menetluse õiguslikke probleeme. Kohtupraktika analüüsi tulemused kinnitavad vajadust täiendada järelevalve regulatsioone.

Riiklikku järelevalvet reguleerivat üldseadust Eestis ei ole, see-eest on arvukalt eriseadusi, mis sisaldavad järelevalvekorda konkreetsetes täidesaatva riigivõimu harudes. Järelevalve teostajaid on palju, üks neist on maavanem. Artikli eesmärk on tutvustada lugejaskonnale maavanema järelevalve kui riikliku järelevalve menetluse õiguslikke probleeme, mis on välja koorunud kolmanda riigivõimu, kohtute praktika kaudu. Artikkel tugineb Riigikohtu õigusteabe osakonnas koostatud kohtupraktika analüüsile, mis koondas 60 kohtulahendit vahemikust jaanuar 2007 kuni september 2008.

Analüüsi terviktekst on kättesaadav Riigikohtu kodulehel.

Riigikogu Toimetised on kireva lugejaskonnaga väljaanne, seetõttu sobib just siin ära tuua, milliseid vastuokslikke arenguid on kohtupraktika tuvastanud ja ise läbi teinud, et kutsuda teisi võimuharusid üles looma võimalusi maavanema järelevalve menetluse tõhustamiseks. Luubi all on juriidilised finessid, kuid nende taga seisab reaalne menetlusrada, mis võib puudutada meist igaühe suhtes tehtavat haldusotsustust ja sedakaudu mõjutada paljusid. Nii ei pea ka artikli lugejad olema ainult õigusteadlased.

Järelevalve Vabariigi Valitsuse seaduse alusel: menetluse käik

Maavanema järelevalve üksikaktide üle on reguleeritud Vabariigi Valitsuse seaduses (Riigi Teataja I 1995, 94, 1628 … Riigi Teataja I 2007, 66, 408), mis annab maavanemale pädevuse teostada järelevalvet kohaliku omavalitsuse tegevuse üle (§ 84 punkt 10 ja § 85). Selle seaduse § 85 lõike 4 kohaselt võib maavanem pärast seda, kui ta on leidnud, et kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse üksikakt kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele, seadusele või seaduse alusel antud muule õigusaktile, esitada kirjaliku ettepaneku viia üksikakt või selle säte 15 päeva jooksul põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga vastavusse. Kui volikogu või valitsus ei ole 15 päeva jooksul pärast maavanema kirjaliku ettepaneku saamist üksikakti või selle sätet põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga kooskõlla viinud või on keeldunud seda tegemast, pöördub maavanem ettenähtud korras protestiga halduskohtusse. Kirjeldatud menetluskäiku on kohtupraktikas selgitatud ning tõlgendamist on leidnud mitmed õigusmõisted, menetluse eesmärgid, eeldused, põhimõtted ja õiguslikud tagajärjed, mis ainult seadust lugedes ebaselgeks jääksid.

Näiteks leiavad Tallinna Ringkonnakohus ja tema eeskujul halduskohtud, et mõistet "kohaliku omavalitsusüksuse valitsus" tuleb tõlgendada selliselt, et see hõlmab nii valla- või linnavalitsuse volikogu poolt moodustatava poliitilise kollegiaalse organi tähenduses kui ka valla- või linnavalitsuse kui asutuse koos selle struktuuriüksuste (osakonnad, ametnikud) ja allasutustega (TlnRKo 11.04.2008 haldusasjas nr 3-07-775, punkt 9). Tõdedes, et järelevalve eesmärk on avaliku huvi kaitse, on selgitatud ka järelevalve tulemuse õiguslikku tähendust. Nimelt on leitud, et Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõikest 4 tulenev maavanema võimalus teha ettepanek viia üksikakt või selle säte õigusega vastavusse ei kohusta teda vastavat ettepanekut tegema. Samuti on tähtis nii halduskohtu kui ka ringkonnakohtu järeldus, et kohalik omavalitsus võib, kuid ei pea ettepanekut

aktsepteerima (TlnRKo 10.12.2008 haldusasjas nr 3-08-301). Riigikohtu otsus nr 3-3-1-61-08 (RKHKo 17.12.2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-08, p 12–13) kinnitas haldus- ja ringkonnakohtute praktika õigsust. Riigikohus kohaldas selles vaidluses küll Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõiget 4 koostoimes eluruumide erastamise seadusega, kuid järeldus on ülevõetav: "Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõike 4 sisuks on ettepanek, millega ei ole haldusorganil tingimata kohustust nõustuda. Kui haldusorgan maavanema ettepanekuga ei nõustu ja jätab selle täitmata, siis on maavanemal õigus pöörduda protestiga halduskohtusse." Kõrgeim kohus tunnistab samamoodi kui ringkonnakohus (TlnRKo 13.08.2008 haldusasjas nr 3-07-171, punkt 12), aga erinevalt halduskohtust (TlnHKo 16.11.2007 haldusasjas nr 3-07-1746, punkt 4), et protestiõiguse kasutamine otsustatakse kaalutlusõiguse teel.

Erahuvi ja avaliku huvi kaitse maavanema järelevalve menetluses

Maavanema järelevalve kesksed probleeme on hoidumine ainult erahuvide teenimisest. Riikliku järelevalve eesmärk on tagada avalik huvi, et kohalik omavalitsus järgiks seaduslikkuse printsiipi ja toimiks õiguspäraselt. Nimetatud eesmärgi täitmises saab kaudselt osaleda küll igaüks, sest Vabariigi Valitsuse seadus ei sätesta, kes võib taotleda maavanema järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksikakti õiguspärasuse üle, kuid see ei tähenda, et maavanemal oleks lubatud algatada järelevalvet ainult erahuvides. Siiski kipuvad isikud kasutama seda enda jaoks täiendava õiguskaitsevahendina.

Tallinna Ringkonnakohus teeb järelduse, et maavanema järelevalvemenetluse algatamist võib taotleda igaüks, sõltumata sellest, kas järelevalve esemeks olev üksikakt tema õigusi rikub või mitte. Järelevalvet võib isik taotleda ka avalikes huvides (TlnRKm 5.09.2007 haldusasjas nr 3-07-1144, punkt 12). Kuna maavanema järelevalve põhiküsimus on see, kas õigusakt on seadustega kooskõlas, mitte see, kas isiku subjektiivseid õigusi on rikutud (kuigi need küsimused võivad olla lahutamatult seotud), siis tuleb möönda, et maavanema järelevalve esmane mõte ei saagi olla erahuvi kaitse. Erahuvi ja avaliku huvi kaitse vahekord maavanema järelevalve menetluses tõuseb eriti probleemselt esile, kui maavanema järelevalve õiguslikuks väljundiks on protestiga halduskohtusse pöördumine ja see muudab kaebusega halduskohtusse pöördumisele seatud tähtajad nonsensiks. Initsieerides maavanema järelevalve tulemusel halduskohtusse protesti esitamise, millele ei ole seatud tähtaega, saavutab isik võimaluse minna mööda haldusakti peale tühistamiskaebuse esitamise 30-päevasest tähtajast. See tekitab õiguskindlusetu olukorra. Kui aga kaebuse esitaja loodab maavanema järelevalve kaudu saavutada haldusakti tühistamist algul üldse ilma kohtu abita, pöördudes otsejoones maavanema poole, võib see tingida hiljem halduskohtusse kaebuse esitamise tähtaja möödumise, ja nagu selgitab Tallinna Ringkonnakohus lahendi nr 3-06-2214 punktides 10–11, ei ole sel juhul kaebetähtaja ületamine vabandatav.

Järelevalve aeg

Seadus ei sea tähtajalisi piire järelevalve toimumise ajale. Sätestatud ei ole, kui kaua võib maavanem järelevalvet teostada ning kui kaua pärast haldusakti andmist võib järelevalvet algatada (vt nt TlnRKo 11.07.2008 haldusasjas nr 3-07-1936, punkt 9). Riigikohus on oma praktikas rõhutanud õiguskindluse printsiibi arvestamise vajalikkust protesti läbivaatamisel, sest protesti esitamiseks ei näe halduskohtumenetluse seadustik ette tähtaega (RKHKo 16.10.2002 haldusasjas nr 3-3-1-41-02, punkt 11 ja RKHKo 14.05.2002 nr 3-3-1-25-02, punkt 24). Nendele Riigikohtu otsustele on viidatud mitmes alama astme kohtu lahendis.

Pikaleveniv menetlus kahjustab menetlusosaliste huve, mida on korduvalt ka juhtunud. Näiteks ootas Lääne maavanem ühes vaidlusasjas 11 aastat protesti esitamisega (TlnHKo 6.02.2008 haldusasjas nr 3-07-171, punkt 21). Mida kauem on protesti esitamisega viivitatud, seda kaalukam peab olema selle esitamise põhjus ning seda rohkem tuleb protestitava haldusakti tühistamise otsustamisel arvestada õiguskindluse põhimõtetele tuginevaid vastuväiteid, manitsevad kohtud.

Järelevalve teostamise aja ning õiguskindluse vastuolu tekib ka korduva järelevalve puhul, mille kohta on üks vaidlus Tallinna Halduskohtu praktikast. Kohus kaitseb selles lahendis õiguskindlust, leides, et maavanema kordusjärelevalve võib riivata haldusakti adressaadi õigusi ja seepärast tuleb maavanemal kaaluda, et ta ei algataks mõjuva põhjuseta teistkordset järelevalvemenetlust ega muudaks oma senist seisukohta haldusakti seaduslikkuse osas (TlnHKo 21.05.2008 haldusasjas nr 3-08-301, punkt 32).

Võrdluseks ajaloost on huvitav märkida, et 1919.–1934. a kehtis Eestis omavalitsuse ajutise järelevalve seadus, mille kohaselt tuli linnavolikogude ja maakonnanõukogude protokollide ärakirjad seitsme päeva jooksul pärast koosolekut saata järelevalvet teostavale siseministrile, kes võis kahe nädala (eelarve puhul ühe kuu) jooksul nende kättesaamisest arvates esitada halduskohtule protesti, milles vaidlustati akti õiguspärasus. See tähendab, et erinevalt praegusest oli seaduses sätestatud järelevalve teostajale järelevalve tähtaeg, mille jooksul ta võis protesti esitada. Kui 1934. a omavalitsustesse puutuvate seaduste muutmise ja täiendamise dekreediga mindi seniselt kohtuliku kontrolli printsiibilt üle keeluprintsiibi rakendamisele, siis ka uue korra kohaselt võis riiklikku järelevalvet teostav organ oma keelava aktiga ainult teatud tähtaja jooksul tõkestada omavalitsuse akti formaalset jõustumist. Kui ta seda õigust õigeaegselt ei kasutanud, jõustus (kasvas seadusjõusse) omavalitsuse akt siiski (Olle 1993).

Artikli autor on veendumusel, et tähtaegade puudumine praeguses seaduses õgvendab õiguskindlust ega tule kasuks riikliku järelevalve tõhusale toimimisele. Seda järeldust lubab kinnitada kohtupraktika analüüs.

Järelevalveaktide õiguslik olemus ja vaidlustamisvõimalus

Nagu eespool tõdeti, teenib järelevalvemenetlus eeskätt üldist menetluse õiguspärasuse huvi, seetõttu ei käsitleta järelevalve aluse haldusakti adressaati järelevalve aktide adressaadina. Järelevalveakti adressaat on haldusakti väljaandja, kelle haldusakti üle järelevalvet teostatakse. Üldjuhul pole haldusakti adressaadil võimalik kaitsta oma õigusi vahetult, kuid selleks avaneb võimalus menetluse tulevastes etappides, kui haldusorgan eirab maavanema ettepanekut ning viimane esitab protesti kohtusse. Sel juhul kaasatakse kaebuse esitajad kohtumenetlusse halduskohtumenetluse seadustiku § 14 lõike 3 punkti 1 alusel kolmandate isikutena, kelle seadusega kaitstud õiguste ja vabaduste üle võidakse asja arutamisel otsustada (TlnHKo
16.11.2007 haldusasjas nr 3-07-1746, punkt 5). Vaidlustamisvõimalus tekib ka siis, kui haldusorgan tunnistab haldusaktid kehtetuks ja kaebajal on õigus haldusaktide kehtetuks tunnistamine kohtus vaidlustada (TlnHKo
20.02.2008 haldusasjas nr 3-07-789, punkt 17).

Pole päriselt välistatud, et just õigusvastaselt kulgenud järelevalve või selle tulemus rikub isikute õigusi. Järelevalve käigus antavate aktide õiguslik olemus ning sellest tulenevalt nende vaidlustatavus on aga tulise juriidilise mõttevahetuse objekt. Seadusest järelevalve-akti õiguslik olemus ei nähtu ja kohtupraktikas ühtset seisukohta ei ole.

Kohtupraktikas on pakkunud mõtteainet küsimus, kas õigusakt, millega maavanem otsustab oma järelevalve algatamise või millega ta teeb ettepaneku viia halduse üksikakt seadusega kooskõlla või millega ta otsustab pöördumise protestiga halduskohtusse (kui selline üldse vormistatakse), on haldusakt või toiming. Seda on käsitletud nii ühe kui ka teisena. Joonistub välja huvitav ja küllap ka loogiliselt mõistetav tendents, et neis kohtuotsustes, kus tuginetakse menetlusõiguste rikkumisele, kaldub kohus järelevalveakte kvalifitseerima toiminguteks. Võimaluste kaskaadile paneb punkti Tallinna Ringkonnakohtu 2008. aasta oktoobrikuust pärinev lahend, milles liigitatakse kõnealune akt hoopis maavanema arvamuseks, mida ei saa halduskohtus vaidlustada. Erandina saab korraldusi siiski vaidlustada, kui esineb kahtlus, et rikutud on haldusakti adressaadi subjektiivseid menetlusõigusi – õigust menetlusele ja korraldusele (põhiseaduse § 14), eeskätt õigust menetlusele mõistliku aja jooksul. Sellesse erandite gruppi kuuluvad näited, kus kaebuse esitaja leiab, et kui tal ei ole võimalik maavanema korralduse peale kaebust esitada, kaasneb õigusvastane viivitus teda puudutavas haldusmenetluses, näiteks planeerimismenetluses või maa tagastamise menetluses. Viivitus võib tekkida ka sellest, et maavanemale ei ole protesti esitamiseks halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tähtaega. Võttes kokku, kuidas maavanema järelevalve käigus antavaid korraldusi on kvalifitseeritud, saame järgmise loetelu: haldusakt, toiming ja mittevaidlustatav akt ehk arvamus. Erinevustest tulenevalt moodustub samade näidete põhjal ka loetelu kohtuotsustes välja pakutud õiguskaitse võimalustest halduskohtus:

1) haldusakti tühistamiskaebus,
2) toimingu õigusvastasuse tuvastamise kaebus,
3) maavanema protestiga halduskohtusse pöördumine ja asjas kaasatud kolmanda isiku huvide kaitsmine,
4) menetluse jätkamiseks kohustamise kaebus,
5) maavanema järelevalve tulemusel haldusakti tühistamise otsuse peale tühistamiskaebuse esitamine,
6) pole vaidlustatav.

Pilt on kirju, aga süüd ei saa panna üksnes kohtuvõimu erinevale tõlgenduspraktikale, vaid ebaselguse põhjusi tuleb näha juba Vabariigi Valitsuse seaduse kasinas regulatsioonis.

Järelevalve planeeringute üle: õiguslik olukord

Kohtupraktika analüüsi teine uurimisvaldkond valiti selline, kus järelevalve ei toimu mitte ainult Vabariigi Valitsuse seaduse, vaid ka eriseaduse alusel. Huviorbiidis oli planeerimisõigus, kus maavanema järelevalvet reguleerib planeerimisseaduse 4. peatükk “Järelevalve planeeringute koostamise üle” (Riigi Teataja I 2002, 99, 579 … 2008, 30, 191). Planeerimisseaduse § 23 lõike 1 punkt 2 nimetab üld- ja detailplaneeringute üle järelevalve teostajana maavanema. Kui Vabariigi Valitsuse seadus ei sea järelevalve eelduseks seda, kas õiguse üksikakt on jõustunud või jõustumata, siis planeerimisseaduse alusel teostab maavanem järelevalvet üld- ja detailplaneeringute üle enne planeeringu kehtestamist, s.t tegemist on järelevalvega planeeringute koostamise üle.

Kuidas kaks seadust omavahel suhestuvad? Vabariigi Valitsuse seadus on konstitutsiooniline seadus, mida põhiseaduse § 104 punkti 8 kohaselt saab vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Planeerimisseadus on aga lihtseadus ja seal olevad maavanema järelevalve erinormid kvalifitseeritud häälteenamust ei nõua. Planeerimisseaduse vastavad sätted on Vabariigi Valitsuse seaduse maavanema järelevalve sätete suhtes analüüsi autori arvates eriseaduseks, kuid esimesena nimetatud ei täpsusta

mitte kogu maavanema poolt läbi viidava riikliku järelevalve menetlust, vaid ainult seda osa, mis puudutab järelevalvet veel jõustumata planeeringute üle. Kui Vabariigi Valitsuse seadus räägib üksikakti seaduslikkuse järelevalvest, siis planeerimisseadus käsitleb menetlust ka laiemas mõttes. Planeerimisseadusest järeldub, et ühelt poolt on järelevalve teostaja pädevuses õigusakti seaduslikkuse kontroll, teisalt lisandub menetluse õiguspärasuse kontroll (ärakuulamine, vastuväidetele vastamine, planeeringute kooskõlastamise vajaduse määramine) ning maavanema enda osalus planeerimismenetluses. Ilmneb, et planeerimisseaduse mõttes pole maavanema järelevalve passiivne *ex post* juriidiline kontroll, vaid maavanem mõjutab ka ise planeerimismenetluse tulemusi ja osaleb selles.

Milline koht on Vabariigi Valitsuse seaduse alusel kord juba heakskiidetud planeeringute üle järelevalve teostamisel, on üsna ebaselge. Kohtupraktikast ei olnud vastavate vaidluste puudumise põhjusel võimalik vastust tuletada ja nii jääb üle uurida normide eesmärki. Planeerimisseaduse alusel järelevalve teostamise kohtuasjade seas ei olnud ainsatki sellist, kus maavanem oleks planeeringu üle pärast planeerimisseaduse järgset kooskõlastamist teostanud veel kord järelevalvet Vabariigi Valitsuse seaduse alusel. Kui maavanem on juba planeeringulahenduse heaks kiitnud, siis pole tal otstarbekas ega ilmselt ka alust kahelda, et kehtestatud planeering võiks olla muutunud seadusega vastuolus olevaks. Kuigi planeerimisseadus ei nimeta, mis ajal ja millises valmimise staadiumis maavanemalt heakskiitu küsida tuleb, nähtub menetluse loogikast, et see sünnib pärast koostamise lõppu ja enne planeeringu vastuvõtmist (s.t planeering ei ole veel valmis!).

Tänu võimalusele teostada kordusjärelevalvet võib eeldada, et maavanem on kursis planeeringu õiguspärasusega ja Vabariigi Valitsuse seaduse regulatsioonil on planeeringute järelevalvel ainult täiendav tähendus. On küsitav, miks maavanem teostab korraga sama akti üle nii eel- kui ka järelkontrolli. Topeltjärelevalve ei ole välistatud, sest kumbki seadus ei tee teisele mingit viidet ega näe teise seaduse tõttu järelevalvemenetluses ette erisusi. Autor ei näe olukorrale ratsionaalset õigustust, vaid paneb menetluskorra küsitava otstarbekuse süüks kahe seaduse puudulikule haakuvusele.

Järelevalve planeerimismenetluses ja järelevalveaktide vaidlustamine

Maavanema järelevalve planeeringu koostamise etapis võib lõppeda planeerimisseadusest tulenevalt peamiselt kas heakskiidu andmisega või mitteandmisega. Kohtupraktika valgustab, et tegelikkuses võib kooskõlastamine lõppeda ka märksa ebamäärasema tulemusega. Näiteks Pärnu maavanem on detailplaneeringu üle planeerimisseaduse § 23 alusel järelevalve teostamisel teinud ühes kooskõlastusega linnavolikogule ettepaneku enne detailplaneeringu kehtestamist veel kord kaaluda planeeritud hoonestuse sobivust antud asukohta. Maavanem kiitis nimetatud juhtumi puhul küll detailplaneeringu heaks, sest selles ette nähtud kruntide jagamine ei olnud iseenesest vastuolus linna üldplaneeringuga. Kuid nähes, et püsivad tunnetuslikku laadi vastuväited muinsuskaitsealale uushoonestuse rajamisel (hoonete maht, arhitektuuriline sobivus, hea ehitustava järgimine jm), tegi veel soovitusliku ettepaneku, mis lõppastmes oleks võinud viia planeeringulahenduse muutmise ja kordusjärelevalveni (TlnHKo (Pärnu) 7.05.2008 haldusasjas nr 3-07-43). Linnavalitsus loobus uuest kaalumisest ja kehtestas planeeringu sellisena, nagu see kooskõlastuse sai, seega ei järginud antud soovitust, milleks tal ei olnud ka seadusest tulenevat kohustust. Siduvana poleks maavanem oma ettepanekut esitada saanud (kooskõlastusest keeldumise teel), sest alus ei olnud vastuolu õigusaktidega, vaid hinnanguline kartus, et planeeringulahendus on avaliku ruumi kujundamiseks vastuvõetamatu. Kehtiv õigus ei võimalda õigusliku vaakumi korral jätta oluliste puudustega planeeringule kooskõlastus andmata. See pidurdab järelevalve

õiguslikke võimalusi, muutes järelevalve teostaja sisuliselt võimutuks konsultatiivorganiks.

Kõrvuti regulatsiooni tõhususega kerkib küsimus, mis on maavanema heakskiidu - andmine või sellest loobumine õiguslikus mõttes ning kes ja missugustel tingimustel võib seda vaidlustada. Riigikohtu 2007. aasta 19. aprilli otsuses nr 3-3-1-12-07 punktis 19 ütles halduskolleegium, et maavanema heakskiitu tuleks käsitleda haldusmenetluse seaduse § 16 lõike 1 kohase siduva iseloomuga kooskõlastusena, mis on menetlustoiming, mitte haldusakt, ja seda saab vaidlustada üksnes koos lõpliku haldusaktiga. Riigikohus pidas 2008. aastal vajalikuks küsimusel uuesti peatuda, kuid jäi oma varasema seisukoha juurde (RKHKm 26.02.2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-07, punkt 3.1 ja RKHKo 19.05.2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-07, punkt 23). Riigikohtu halduskolleegium seob heakskiidu vaidlustatavuse sellega, kas see on regulatiivne, sedastades, et planeerimismenetluses on maavanema ja kohaliku omavalitsuse õiguslik vahekord eelkõige haldusesisene ja seetõttu ei ole maavanema kooskõlastuse kui menetlustoimingu iseseisev vaidlustamine üldjuhul võimalik. Järelevalveotsust eraldi vaidlustada on siiski võimalik, kui sellest tuleneb siduv keeld detailplaneeringu kehtestamiseks (RKHKo 19.05.2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-07, punkt 24).

Riigikohtunik Indrek Koolmeister avaldas otsusele lisatud eriarvamuses, et planeerimismenetluse kui terviku aspektist on maavanema järelevalveotsustus käsitatav eelhaldusaktina ning väide, et tegemist on üksnes haldusesisese, regulatiivset mõju mitteomava aktiga, ei ole veenev. Ta märkis: “Kohalik omavalitsus on planeerimisakti andmisel seotud maavanema järeldusotsusega, sealhulgas tuvastatud asjaoludega. Teisiti öeldes, kohalik omavalitsus ei saa kehtestada sellist planeeringut, mis erineb maavanema poolt heakskiidetust.” (Kohtunik Indrek Koolmeistri eriarvamus otsusele nr 3-3-1-61-07, punkt 3.) Selliseid kohtuotsuseid, kus oleks samuti selgesõnaliselt arvatud, et tegu on eelhaldusaktiga, ei jäänud kohtupraktika analüüsi vaatevälja ühtegi.

Veel 2006. ja 2007. aastal leiti nii halduskohtu kui ka ringkonnakohtu tasemel, et maavanema heakskiidu puudumine on formaalne menetlusviga, mis planeeringu sisulist õiguspärasust ei mõjuta. Pöörde kohtupraktikasse toob Riigikohtusse jõudnud Viiralti tänava vaidlus, milles Riigikohtu halduskolleegium tõdes, et juhul kui esinevad asjaolud, mis seadusest tulenevalt toovad endaga kaasa maavanema järelevalve kohustuslikkuse, võib planeeringu kehtestada üksnes järelevalve faktilise teostamise järel (RKHKo 22.09.2008 haldusasjas nr 3-3-1-30-08, punkt 16). Pärast nimetatud Riigikohtu lahendit on lisandunud samuti otsuseid, kus tuuakse välja kooskõlastuse kohustuslikkus. Kuna seadusest ei selgu kooskõlastuste õigusliku olemuse kohta *expressis verbis* midagi, on Riigikohtu tõlgendus õiguslünka sisustava tähendusega.

Maavanema osalus tema kooskõlastatud haldusakti puudutavas kohtumenetluses

Maavanema kohtumenetlusse kaasamise ebaühtsustele juhtis tähelepanu Riigikohtu halduskolleegium oma otsuses 3-3-1-61-07. Planeeringute üle järelevalvet teostav maavanem on kohtupraktikas planeeringuvaidluse lahendamisel kaasatud nii arvamuse andmiseks järelevalveorganina (halduskohtumenetluse seadustiku § 14 lõike 3 punkt 2), kolmanda isikuna (sama seadustiku § 14 lõike 3 punkt 1) kui ka poolena (vastustajana). Paljudel juhtudel aga maavanem selleliigilistes asjades kohtumenetluses ei osale (RKHKm 26.02.2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-07, punkt 3.2).

Sedasama tõdemust kinnitas kohtupraktika analüüs, tuues välja järgmised kohtulahendite rühmad.

- Esiteks leidub kohtuotsuseid, millest ei ole näha, kas maavanem on kaasatud menetlusse, kuigi tema järelevalve tulemusi kajastatakse.

- Teiseks on lahendeid, kus maavanem pole kohtumenetlusse kaasatud, tema heakskiidu tingimusi ja sisu ei arutata, kuigi ta on järelevalve käigus detailplaneeringule heakskiidu andnud, ning vaieldakse planeeringu õiguspärasuse üle, nii et heakskiit puutub eelduslikult asjasse (vt nt menetlust TlnHK ja TlnRK haldusasjas nr 3-06-2062; TlnHKo 23.11.2007 haldusasjas nr 3-07-1076).

- Kolmandaks, kui maavanem kohtumenetluses ei osale, siis mõnel juhul tema järelevalve tulemusi ning ka planeerimismenetluses antud seisukohti siiski kajastatakse, tsiteerides või refereerides kohtulahendis maavanema poolt planeerimismenetluses antud heakskiitu või kirjalikke seisukohti (vt nt TlnHKo 14.07.2006 haldusasjas nr 3-05-644, punkt 15, kus maavanem pole kaasatud, aga kohus refereerib tema järelevalve käigus antud seisukohti (kiri)). Kohus on sel juhul uurinud planeerimismenetluse dokumente omal käel.

- Neljandaks on esindatud kohtulahendid, kus maavanem on kaasatud järelevalvet teostava isikuna (TlnHKm (Pärnu) 6.12.2007 haldusasjas nr 3-07-1633) või kus ta on kaasatud, kuid on näitamata, millise normi alusel, s.t kellena (TlnHKo (Pärnu) 23.04.2008 haldusasjas nr 3-07-226; TlnHKo (Pärnu) 14.08.2007 haldusasjas nr 3-07-743). Kohtute infosüsteem (KIS) ei sisalda ühtki korralduslikku kohtumäärust selles asjas. Erineva isikuna kaasamisel on protsessuaalselt erinevad tagajärjed, näiteks kohus saab otsustada vastustaja tegevuse, kuid mitte kaasatud isiku tegevuse üle.

Omaette probleemina tõusetub, mis tähendus on järelevalve teostaja kaasamisel arvamuse andmiseks. Kas arvamus on kohtule mingis osas mõõtuandev, koguni siduv? On see tõend? Kas järelevalve teostaja arvamus on võrreldav eksperdi arvamusega? Halduskohtumenetluse seadustik sellele küsimusele vastust ei leia. Kohtuotsuste põhjal saab üldistada, et maavanema kooskõlastus kohtumenetluse staadiumis mõjutab vaidluse kulgu vähe ja kohus arvestab järelevalveotsuses toodud põhjendusi kohtuotsuse kujundamisel kas tagasihoidlikult või ei arvesta üldse mitte. Seni kui pole selge, millisena on seadusandja näinud järelevalve teostaja arvamuse mõju kohtuotsuse kujunemisele, kujunebki selle tähendus paratamatult juhtumipõhiselt.

Riigikohus on rõhutanud, et järelevalveorgani kaasamise üle otsustab kohus kaalutlusõiguse alusel ja kaasamise otsustamisel tuleb arvestada konkreetse asja eripära (RKHKo 19.05.2008 haldusasjas nr 3-3-1-61-07, punkt 25). Artikli autor loodab, et maavanemate erineva osaluse tuvastamine tema kooskõlastatud haldusakti puudutavas kohtumenetluses aitab kaasa kohtu teadlikule diskretsiooni (kaalutlusõiguse) teostamisele ja maavanema kaasamise parima praktika väljakujunemisele. Kuivõrd leidis tunnustust, et planeerimismenetluses ei ole koostamisel olevale planeeringule kooskõlastuse saamine pelk menetluslik formaalsus, vaid selle puudumisel on otsustavad tagajärjed planeeringu õiguspärasusele, tuleks toonitada vajadust kaasata maavanem kohtumenetlusse, kus vaieldakse tema kooskõlastatud planeeringu õiguspärasuse üle.

Kokkuvõte

Õiguslik hinnang maavanema järelevalvetoimingutele on kohtupraktikas hargnenud eri suunas nagu mitmeharuline puu. Tuleb möönda, et kohtupraktika on hakanud ühtlustuma alles Riigikohtu lahendite toel. Enne seda ei ole seadusandja sõnade ja eesmärkide tõlgendamisega samasuguste tulemusteni jõutud, mis näitab riikliku järelevalve regulatsioonide puudujääke, võib-olla ka regulatsiooni nappust.

Kohtupraktika analüüs näitas, et kohtuvõim omistab maavanema järelevalve käigule ja tulemustele lahknevat õiguslikku tähendust, pidades järelevalveotsust kord vaidlustatavaks, kord vaidlustamatuks. Moodustus terve loetelu kohtuliku kaitse erinevatest viisidest, kuid üldkehtiv on see, et maavanema Vabariigi Valitsuse seaduse alusel antud arvamust vaidlustada ei saa. Erandlikult võiks näha maavanema järelevalve aktide vaidlustamise võimalust järelevalvealuse haldusakti adressaadil siis, kui tema haldusmenetlus seiskub maavanema järelevalve tõttu ja see omakorda riivab kaebaja subjektiivseid õigusi.

Planeeringute koostamise ajal nende üle teostatav järelevalve ei ole selgete eesmärkidega: see sisaldab riikliku järelevalve ja teatud lepitusmenetluse elemente segamini. Sellest tuleneb, et kord planeerimisseaduse alusel maavanema heakskiidu saanud planeeringu üle tegelikult enam Vabariigi Valitsuse seaduse alusel riiklikku järelevalvet ei teostata. Vabariigi Valitsuse seadus ja planeerimisseadus ei sisalda üksteise suhtes kollisiooninorme ja seega pole topeltjärelevalve välistatud, kuigi selle otstarbekus ja kehtiva regulatsiooni otstarbekus on küsitav.

Ka maavanema kaasamine kohtuprotsessi juhul, kui ta teostas järelevalvet juba planeeringu koostamise ajal, osutus ebajärjepidevaks. Maavanemate kohtumenetlusse kaasamise põhiline probleem on see, et määruses ei märgita halduskohtumenetluse seadustiku täpset õiguslikku alust, mille kohaselt maavanem kaasatakse. See ei võimalda hinnata, kas ta osaleb menetluses arvamuse andmiseks järelevalveorganina või kolmanda isikuna. Kui maavanemat ei kaasata, kajastub tema järelevalve tulemus otsustes kesiselt või ei kajastu üldse. Pole selge, millist (tõenduslikku) tähendust omab või peaks omama järelevalvet teostava organi arvamus kohtumenetluses.

Kohtute kirju praktika ei ole sündinud tühjalt kohalt, vaid signaliseerib parlamentaarsele võimule järelevalvet puudutavate regulatsioonide täiendamise vajadust. Kõige suuremate probleemidena võib kehtivas õiguses välja tuua järelevalvemenetluse tähtaegade puudumise, järelevalvetulemuse õigusliku tähenduse määratlemata jätmise, õigusaktide vähese haakuvuse (planeerimisseadus ja Vabariigi Valitsuse seadus) ja järelevalve teostaja osalemise õigusliku tähenduse määratlemata jätmise halduskohtumenetluses, kuhu ta kaasatakse. Ebapiisava õigusliku regulatsiooni tingimustes ei piisa ainult sellest, kui kohtud teadvustavad erinevaid tõlgendamisviise. Nii halduspraktika kui ka kohtupraktika ühtlustamiseks on vaja muuta seadusi.

Kasutatud lühendid

RKHKm – Riigikohtu halduskolleegiumi määrus
RKHKo – Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
TlnHK – Tallinna Halduskohus
TlnHKm – Tallinna Halduskohtu määrus
TlnHKo – Tallinna Halduskohtu otsus
TlnRK – Tallinna Ringkonnakohus
TlnRKm – Tallinna Ringkonnakohtu määrus
TlnRKo – Tallinna Ringkonnakohtu otsus

Kasutatud kirjandus

Olle, V. (1993). Riiklikust järelevalvest kohalike omavalitsuste üle Eestis enne 1940. a. – Juridica, 3, lk 61–62.

Eesti majandusarengu regionaalse tasakaalustatuse hindamine*

Janno Reiljan, Tartu Ülikooli välismajanduse korraline professor , Riigikohtu õigusteabe osakonna haldusõiguse analüütik , Riigikogu liige, Isamaa ja Res Publica Liit

Regioonide erinev majandusareng tekitab probleeme riigile tervikuna, seetõttu püüavad valitsused avaliku sektori poliitika ja programmide abil vähendada regioonide majandusliku arengu erinevusi. Selliste programmide edukus eeldab regionaalarengu erinevuste adekvaatset hindamist.

Regioon sotsiaal-majanduslikus mõttes on territoriaalne üksus, mille koosseisu kuuluvate inimeste ja ettevõtete omavahelised suhted (koostöö, mõju üksteisele, infovahetus) on intensiivsemad kui regioonist väljapoole jäävate subjektidega. Regioonid konkureerivad paratamatult omavahel otseselt või kaudselt, eelkõige üha mobiilsemaks muutuva elanikkonna ja heaolu kasvu pärast. Suured erinevused elanike sissetulekutes, aga ka avaliku sektori teenustega määratud heaolu tasemes tekitavad paratamatult aktiivsema ja võimekama rahvastikuosa rände vähem arenenud regioonidest suurema arengupotentsiaaliga piirkondadesse. Migratsiooni suund ja intensiivsus annavad üldise hinnangu piirkondade konkurentsivõimele inimestele tähtsate elutingimuste aspektist lähtudes.

Regioonid on asendi ning ajalooliste, kultuuriliste, poliitiliste, majanduslike, sotsiaalsete, demograafiliste ja ökoloogiliste tingimuste tõttu erineva arengutaseme ja -potentsiaaliga. Inimeste hinnang regioonile, sealhulgas motivatsioon sinna elama asuda või sealt lahkuda, sõltub paljudest teguritest. Käesolev uurimus on suunatud Eesti regioonide majandusliku arengutaseme võrdlevale hindamisele ja tasakaalustatuse kindlakstegemisele.

Ühelt poolt on loomulik inimeste liikumine madala majandusliku arengu ja potentsiaaliga regioonidest sinna, kus tase on kõrgem ja tulevikuväljavaated paremad. See toetaks kogu riigi arengupotentsiaali paremat ärakasutamist ja kiiremat majanduskasvu.

Samal ajal süvendab migratsioon lõhet regioonide majanduslikus potentsiaalis. Migratsiooni tõttu teravnevad sotsiaalsed probleemid, eelkõige elanikkonda kaotavates regioonides. Majandusarengu regionaalsed erinevused halvendavad väheneva elanikkonna arvukuse ja potentsiaaliga regioonide arengu jätkusuutlikkust – võimet tulla toime üha tugevnevas piirkondlikus konkurentsis.

Elanikkonda juurdevõitvatel regioonidel tekib kahtlemata võimalus majanduslikku arengupotentsiaali paremini ära kasutada, kuid kiire ja kontrollimatu ränne võib tõmbekeskustes tekitada ja teravdada kultuurilisi, poliitilisi, sotsiaalseid, demograafilisi ja ökoloogilisi probleeme, mille lahendamine nõuab kulutusi ja vähendab majanduslikku tulemuslikkust.

Liiga suured regioonide majandusliku arengu erinevused tekitavad probleeme riigile tervikuna, mis vähendab riigi jätkusuutlikkust üleilmses konkurentsis. Seetõttu püüavad arenenud riikide valitsused avaliku sektori poliitika ja programmide abil vähendada regioonide majandusliku arengu erinevusi. Selliste programmide edukus eeldab regionaalarengu erinevuste adekvaatset hindamist.

1990. aastate alguseni valitses regionaalteadlaste hulgas intuitiivne arvamus, et väikestes riikides on regionaalseid erinevusi üldjuhul vähem (Regional … 2005, 1). Viimase 10–15 aastaga on lihtsustatud suhtumine väikeste maade regionaalarengusse asendunud huviga,

sest üles kerkivad uued teoreetilised, metodoloogilised ja empiirilised probleemid. Väikesed riigid on pindalalt ja rahvaarvult sageli suurte riikide regioonidest väiksemad. Samas on väikestes riikides võimalik komplekssselt vaatluse alla võtta väikesed territoriaalsed üksused, mis nõuavad aga objekti spetsiifikat arvestavat lähenemisviisi (Regional … 2005).

Riikide regionaalne struktuur on hierarhiline. Eestis on 2005. aasta oktoobrist administratiivselt piiritletud koostoimealad 227 haldusüksust – linna ja valda. Eesti statistikas käsitletakse regioonidena 15 maakonda. Euroopa Liidu institutsioonid käsitlevad Eestit tervikuna ühe NUTS II regioonina ning Euroopa Liidu abiprogrammide rakendamise aspektist tuuakse välja viis NUTS III regiooni. Arengu juhtimiseks vajalikud võimuinstitutsioonid on ainult linnadel ja valdadel. Nende puhul kogutakse ja töödeldakse informatsiooni ka riigi regionaalse arengu ja potentsiaali kohta. Käesolevas töös võetakse linnu ja valdu iseloomustav informatsioon kokku maakondade arvestuses, kuid põhimõtteliselt saab sama metoodika alusel analüüsida iga maakonna territoriaalsete osade majandusarengu taset.

Majandusliku arengutaseme hindamismetoodikat tuleb täiustada

Artikli eesmärk on hinnata Eesti majandusarengu regionaalset tasakaalustatust Euroopa Liidu kontekstis ja täiustada regioonide majandusarengu hindamise metoodikat selliselt, et luua alus majapidamiste heaolu ja avaliku sektori finantsvõimekuse analüüsiks regioonides.

Eesmärgist tulenevalt on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

– majandusarengu regionaalse tasakaalustatuse tähtsuse väljaselgitamine;

– Eesti majandusarengu regionaalse tasakaalustatuse hinnang rahvusvahelises võrdluses;

– Eesti majandusarengu regionaalse tasakaalustatuse hindamise metoodilise aluse täiustamine ja hinnangu täpsustamine.

Meil ei ole veel jõutud regionaalarengu riigispetsiifilise analüüsi ja hindamise kompleksse süsteemi väljatöötamiseni. Artikli ülesanne ei ole välja töötada konkreetseid poliitsoovitusi, vaid näidata majandusliku arengutaseme hindamismetoodika täiustamise vajalikkust laiemas kontekstis. Eelkõige tuuakse välja majanduse harustruktuuri mõju regionaalarengu tasakaalustatusele.

Majandusarengu regionaalse tasakaalustatuse hindamise aluste täiustamine ja hinnangu täpsustamine sai võimalikuks tänu Eesti Maksu- ja Tolliametist saadud andmetele brutotöötasu jaotuse kohta tegevusalade arvestuses Eesti kohalikes omavalitsustes. Sobitades tegevusalade järgi liigendatud brutotöötasu ja avaliku statistika andmed lisandväärtuse loomise kohta eri tegevusaladel, tekib võimalus minna ettevõtete ja nende filiaalide registreerimise asukohale toetuvalt regionaalse tasakaalustatuse hinnangult üle töötasu teeninud inimeste elukoha regionaalsel jaotusel baseeruvale hinnangule. Sellega täpsustub regioonide elanike tegelik osavõtt lisandväärtuse loomisest ja seostatakse majandusarengu hinnang otseselt inimeste majandusliku heaolu ja avaliku sektori finantsvõimekuse hinnanguga.

Eesti Maksu- ja Tolliameti andmed valdade ja linnade elanike tööhõive struktuuri ja teenitud brutopalga kohta on unikaalsed selles mõttes, et võimaldavad hinnata suhteliselt

väikeste territoriaalsete üksuste majandusarengu taset. Näiteks Saksamaal saadakse töötajate palgatasemest ülevaade küsitluste teel, mille tulemusi peetakse representatiivseks ainult ligikaudu 300 000 elanikuga nn tööregioonide kohta (Beschluss ... 1999, viidatud Lange 2002 kaudu). Sel põhimõttel on tuletatud ka Euroopa Liidu NUTS III regioonide suurus. Seejuures ilmneb, et Euroopa Liidu arenenud väikeriikide regionaalarengut analüüsitakse ligi miljoni elanikuga regioonide arvestuses (Regional ... 2005, 3). Eesti on seega nii regioonide suuruse kui ka empiirilise analüüsi võimaluste aspektist hinnatuna laiemat huvi pakkuv uurimisobjekt.

Regionaalarengu tasakaalustatuse tähtsus

Regionaalarengu jätkusuutlikkuse käsitluses on äärmiselt tähtis arvestada regioonide arengutingimusi ja elanikkonna huvide spetsiifikat. Arenenud tööstusriikide arengumudelite rakendamine kogu maailmas osutub kohaliku spetsiifika arvestamata jätmise tõttu sageli probleemseks. Järsk sekkumine majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise arengu tingimustesse kutsub inimestes esile protesti ja vastuhaku, mis destabiliseerib kogu maailma arengut. Seetõttu tugevneb üha mõjukama globaliseerumisideoloogia kõrval ka antiglobalistlik kriitika (Soborski 2004, 31–46). Seni pole suudetud leida mõjusaid meetmeid maailma arengu regionaalse tasakaalustamatuse vähendamiseks, 1960. aastatest alates on tasakaalustamatus hoopis süvenenud (Soubbotina 2004).

Euroopa Liidus mõistetakse väga hästi regionaalsest tasakaalustamatusest tulenevaid ohte –
poliitilist ebastabiilsust, migratsiooni, urbaniseerumist. Euroopa Komisjon tõstis 2001. aastal jätkusuutliku arengu strateegia väljatöötamiseks juhendeid andes tähtsamana esile regionaalse aspekti: “Regionaalne tasakaalustamatus on Euroopa Liidus jätkuvalt tõsiseks mureks.” (European Commission … 2002, 21.) Jätkusuutliku regionaalarengu kindlustamisele suunatud poliitika alused formuleeris 2000. aastal Euroopa Majanduskomisjon (UNECE 2001). Euroopa Liidu ühispoliitikad ongi peamiselt suunatud regionaalse arengu tasakaalustamisele. Euroopa Liit taotleb ühispoliitikatega eri piirkondade arengutaseme ühtlustamist ja mahajäämuse vähendamist kõige ebasoodsamates piirkondades, sealhulgas saartel ja maapiirkondades.

Regionaalarengu tasakaalustamisel tuleb lahendada spetsiifilised maapiirkondade probleemid, millest saab hea ülevaate kaheksa Põhjala ja Balti riigi võrdlevast analüüsist (Nordic-Baltic Co-operation ... 2000). Selle analüüsiga tõstetakse esile eelkõige põllumajanduse ja metsanduse rolli maa-asustuse säilitamisel ning maainimeste töö ja sissetulekuga varustamisel. Samal ajal on põllumajanduse mõju kahetine: arenenud tööstusriikide kemikaalide kasutamisel põhinev intensiivne keskkonnakahjulik põllumajandus suurendab küll mõnevõrra hõivet nende riikide maapiirkondades, kuid kahjustab riiklike toetuste ja kaitsemeetmetega vaeste arengumaade madala intensiivsusega looduslähedast põllusaaduste tootmist ning jätab niigi madala sissetulekuga maapiirkondade elanikud töö ja sissetulekuta (OECD Forum 2001, 33–34). Põllu- ja metsamajanduse jätkusuutlikkuse objektiivseks hindamiseks on välja töötatud asjakohased näitajate süsteemid (Sustainability Indicators 1997, 221–236).

Regionaalarengu jätkusuutlikkus sõltub energia ja sidega varustatuse kõrval suurel määral transpordi infrastruktuurist ja kvaliteedist. Side alal rõhutatakse Interneti kättesaadavuse laiendamist kõigile regioonidele ja elanikkonnakihtidele, et suurendada osalust ja informeeritust maailmaprotsessides toimuvast (OECD Forum 2001, 25–26).

Transpordi areng “lühendab” vahemaid ja liidab varem eraldi arenenud piirkondi üha suurematekstervikuteks. Samal ajal lõhub tihe teedevõrk looduskeskkonda ning toimetulek transpordi tekitatud heitmetega muutub järjest teravamaks keskkonnaprobleemiks. Transpordi tähtis roll majanduse ja kogu ühiskonna arengus ning sellest tulenev koormuse kasv looduskeskkonnale muudab jätkusuutliku arengutee leidmise eriti keeruliseks ning esialgu pole märgatavat edu saavutatud (OECD Forum 2001, 21). Transpordiga seotud jätkusuutlikkuse probleemide käsitlemiseks on välja töötatud spetsiaalne näitajate süsteem (Sustainability Indicators 1997, 237–241). Euroopa Komisjon on ka selles osas oma arengujuhised andnud (Europe at a crossroads ... 2003).

Energiaga varustatus on maailmas regioonide lõikes väga ebaühtlane. Elektriga varustamine on väga tähtis, et saavutada millenniumideklaratsioonis püstitatud eesmärk: vähendada vaesuses elavate inimeste arvu 2015. aastaks poole võrra (Energy and Sustainable … 2002, V). Eestis on probleemiks elektrienergia tootmise kontsentreeritus, mis suurendab ülekande ja jaotusega seotud kulutusi. Energiavarustuse mõju regionaalarengu jätkusuutlikkusele pole seni Eestis uuritud, peatähelepanu on suunatud energia tootmise jätkusuutlikkusele (Põhjala foorum 2003).

Aktiivse regionaalarengu poliitikameetmete väljatöötamise ja rakendamise tõttu on Euroopa Liit kujunenud maailma kõige enam uuritud piirkonnaks regionaalarengu erinevuste analüüsi ja mõõtmise objektina (Ezcurra, Rodríguez-Pose 2009). See näitab, kui tähtis on praktiline vajadus teadusliku uurimistöö initsieerimisel.

Eesti peab looma alused euroopaliku regionaalpoliitika rakendamiseks

Euroopa Komisjoni hinnangul eristab Eestit teistest Euroopa Liidu samas suurusjärgus regioonidest mitu iseloomulikku tunnusjoont: geograafilise asendi poolest asub Eesti kaugel Euroopa tuumikregioonidest ning tal on nendega suhteliselt tagasihoidlik transpordiühendus; Eesti on hõredalt asustatud (ligi 75 protsenti vähem inimesi ruutkilomeetri kohta kui Euroopa Liidus keskmiselt) ning kõige kiiremini väheneva rahvastiku ja tööjõuressursiga liikmesriik; Eesti-sisesed piirkondlikud arengud erinevad märkimisväärselt muudest sama suurusjärku regioonide arengust Euroopa Liidus (Eesti regionaalarengu strateegia 2005–2015, punkt 3.1).

Eesti riigi esimene regionaalpoliitika alusdokument oli regionaalpoliitika kontseptsioon, mille Vabariigi Valitsus 1994. aastal heaks kiitis. 1999. aastal valmis Eesti regionaalarengu strateegia Euroopa Liiduga liitumise eelseks perioodiks. 2005. aasta mais Eesti valitsuse heakskiidetud “Eesti regionaalarengu strateegia 2005–2015” punktis 3.2 märgitakse: “1999. a. Vabariigi Valitsuse heaks kiidetud Eesti regionaalarengu strateegia püstitas riigi regionaalpoliitika otseseks eesmärgiks regionaalarengu tasakaalustamise kohalike arengueelduste tugevdamise ja nende maksimaalse ärakasutamise teel. Regionaalpoliitika rakendamise oodatava tulemusena püstitati regionaalarengu tasakaalustatus sellisena, et 2003. aastaks ühegi maakonna:

– keskmine elatustase ei oleks madalam kui 75% Eesti keskmisest;

– tööpuudus ei ületaks enam kui 35% Eesti keskmist;

– kohalike omavalitsuste maksutulude laekumine ei oleks madalam kui 75% Eesti keskmisest, millest on välja arvatud Tallinn.”

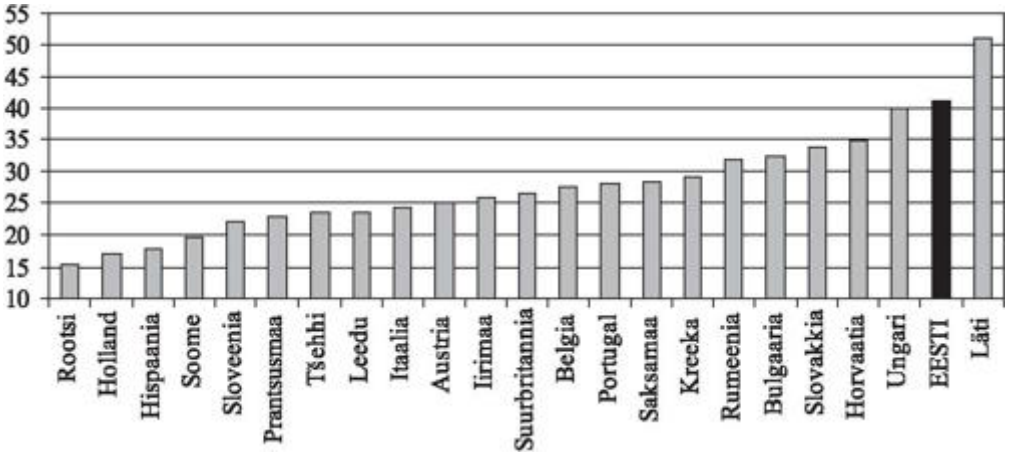
Regionaalarengu tasakaalustamise kriteeriumitega ei ole otseselt seostatav maakondade majandusliku arengutaseme võrdleva hindamise senine näitaja – sisemajanduse

kogutoodang (SKT) elaniku kohta. See tähendab, et raske on välja tuua majandusarengu toetuseks väljatöötatavate ja rakendatavate poliitmeetmete mõju regionaalarengu tasakaalustatuse kriteeriumite täitmisele. Regioonide arengu jätkusuutlikkuse kompleksne hindamine ja kavandamine on raskendatud, sest Eesti olukorrale adekvaatne metodoloogia on kujunemisjärgus. Regioonide areng on samavõrd paljutahuline nähtus kui riigi areng, kuid paljusid aspekte ei saa regiooni tasandil info puudumise, lünklikkuse või juhuslikkuse tõttu hinnata ja juhtida. Artiklis käsitletakse ainult Eesti majandusarengu regionaalse tasakaalustatuse hindamist ja sellega seotud probleeme.

Eesti regionaalarengu tasakaalustamatus Euroopa Liidu taustal

Nii regiooni majandusareng kui ka sellest tulenev võimekus kujundada elanike elutingimusi ja lahendada sotsiaalseid probleeme väljenduvad kõige üldisemalt regioonis elaniku kohta loodud sisemajanduse kogutoodangus või lisandväärtuses (LV). (Lange 2002; Zischeck 2006, 100–114.) Loomulikult võib regioonide majandusarengu hindamisel käsitlust laiendada ja võtta vaatluse alla majanduse võimekus konkreetsetes valdkondades. Nii Lange kui ka Zischeck seavad regioonide majandusarengu hindamisel esikohale majanduse võime pakkuda elanikkonnale tööhõivet (tööpuuduse tase, alahõivatuse tase), mis kajastab arenenud Euroopa riikides valitsevat elanikkonna tööhõive tagamise esmatähtsustamist. Mõlemad lisavad eeltoodud kahele näitajale arengu tulevikuväljavaateid iseloomustava infrastruktuuri investeeringute näitaja. Selliselt võib käsitlusse lisada üha uusi regiooni arengu indikaatoreid. Artikli autori seisukohalt tähendab SKT või LV loomise taseme kõrvale teiste näitajate toomine aga üleminekut majandusliku arengu käsitluselt sotsiaal-majandusliku arengu käsitlusele. Artiklis on vaatluse all regionaalarengu puhtmajanduslik aspekt. Selle uurimisobjekti tähtsust rõhutab nii traditsiooniliste neoklassikaliste kui ka uute kasvuteooriate arendamisel tehtud töö (Stimson *et al* 2009).

Joonis 1. Regionaalne tasakaalustamatus Euroopa Liidu liikmesriikides 2005. aastal (elaniku kohta regioonides loodud SKT hälve riigi keskmisest), %



ALLIKAS: Eurostat 2008, autori koostatud.

Majandusarengu regionaalsel tasakaalustamisel saavutatud tulemused on riigiti erinevad. Joonis 1 iseloomustab Euroopa Liidu liikmesriikides elaniku kohta loodud SKT regionaalsete tasemete elanike arvuga kaalutud keskmist erinevust (dispersiooni) riigi keskmisest SKT-st elaniku kohta.

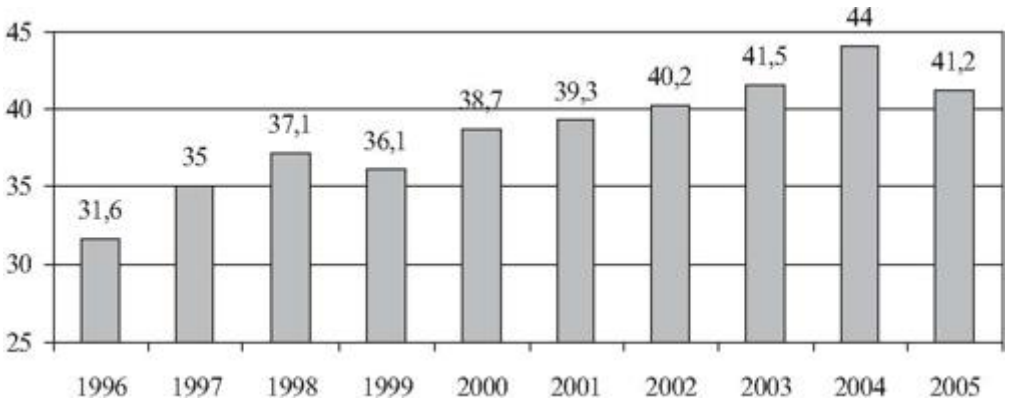
Regioonidena käsitletakse Eurostati andmebaasis ametliku klassifikatsiooni NUTS (pr*Nomenclature des unités territoriales statistiques;* ingl *Nomenclature of Territorial Units for Statistics)* alusel riikides välja toodud piirkondi. Eesti moodustab Euroopa Liidu ühe NUTS II regiooni. Eestis on viis NUTS III regiooni: Põhja-Eesti, Kesk-Eesti, Kirde-Eesti, Lääne-Eesti ja Lõuna-Eesti.

Joonisel 1 toodud riikidest on majandus regionaalselt kõige ühtlasemalt arenenud Rootsis (elaniku kohta loodud SKT regionaalne dispersioon alla 15%). Alla 20% jääb regionaalne dispersioon ka Hollandis, Hispaanias ja Soomes. Regiooniti kõige ebaühtlasemalt on majandus arenenud Lätis (regionaalne dispersioon üle 50%). Eesti on regionaalarengu ebaühtluselt teisel kohal enam kui 40% SKT tootmise regionaalse dispersiooniga. Eestiga peaaegu samal tasemel on Ungari. Enamikku Euroopa Liidu uusi liikmeid ja liikmekandidaate iseloomustab majandusarengu suur regionaalne ebaühtlus. Erand on sellest aspektist hinnatuna Sloveenia, Tšehhi ja Leedu, kus SKT loomise regionaalne dispersioon jääb alla 25% ja on väiksem selle näitaja väärtusest mitmes vanas Euroopa Liidu liikmesriigis.

Eesti majandusarengu regionaalne tasakaalustamatus suureneb

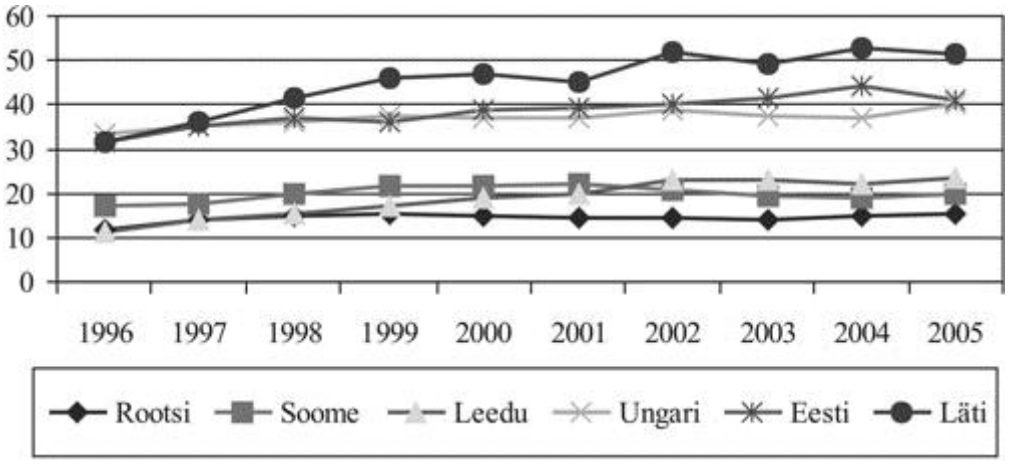
Eesti majandusarengu regionaalset tasakaalustamatust iseloomustab aastail 1996–2005 kasvutendents (joonis 2). 1999. aastal toimunud väike paranemine oli seotud parlamendivalimiste aastal regioonidesse suunatud tavapärasest suuremate avaliku sektori vahenditega ja keskmisest suuremate põllumajandussaakidega. 2005. aasta regionaalarengu dispersiooni vähenemist võib aga seletada pärast Euroopa Liiduga ühinemist avanenud regionaalabi fondide ja põllumajandussaaduste turu positiivse mõjuga.

Joonis 2. Regionaalse tasakaalustamatuse dünaamika Eestis (elaniku kohta regioonides loodud SKT hälve riigi keskmisest), %



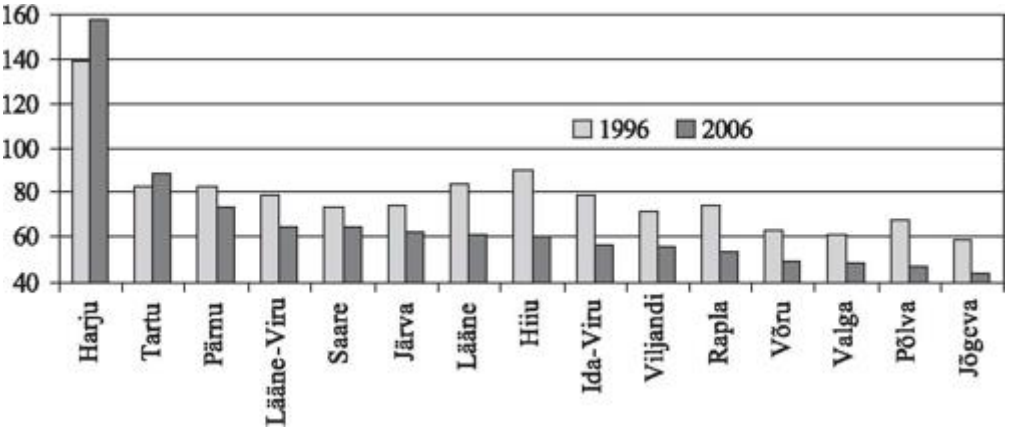
ALLIKAS: Eurostat 2008, autori koostatud.

Joonis 3. Regionaalse tasakaalustamatuse dünaamika Balti riikides ja Ungaris (elaniku kohta regioonides loodud SKT hälve riigi keskmisest), %



ALLIKAS: Eurostat 2008, autori koostatud.

Joonis 4. Eesti maakondades elaniku kohta loodud SKT tase riigi keskmise suhtes 1996. ja 2006. aastal, %



ALLIKAS: Eesti Statistikaamet 2008, autori koostatud.

Joonis 3 näitab Eesti majanduse regionaalse tasakaalustamatuse dünaamikat lähinaabrite juures toimuva taustal. Rootsit ja Soomet iseloomustab majanduse regionaalse arengu suhteline stabiilsus ja hea tasakaalustatus, eriti Põhjamaade klimaatiliste tingimuste suurt regionaalset erinevust arvestades. Eesti, Läti ja Ungari olid 1996. aastal ligilähedaselt võrdsel tasemel. Lätis suurenes elaniku kohta toodetud SKT regionaalne dispersioon kümne aastaga enam kui 60% (31,7%-lt 51,3%-le). Eesti ja Ungari majanduse regionaalne tasakaalustamatus suurenes samal ajal umbes 30%, dispersiooninäitaja jõudis Eestis üle 40% ning Ungaris ligi 40%-ni. Leedus oli 1996. aastal majandus regionaalselt tasakaalustatumalt arenenud isegi Rootsiga võrreldes (regionaalne dispersioon vastavalt 11,3% ja 11,9%). Kümne aastaga suurenes majanduse regionaalne tasakaalustamatus Leedus enam kui kaks korda, kuid SKT tootmise taseme regionaalne dispersioon (2005. aastal 23,5%) on ikkagi suhteliselt mõõdukas.

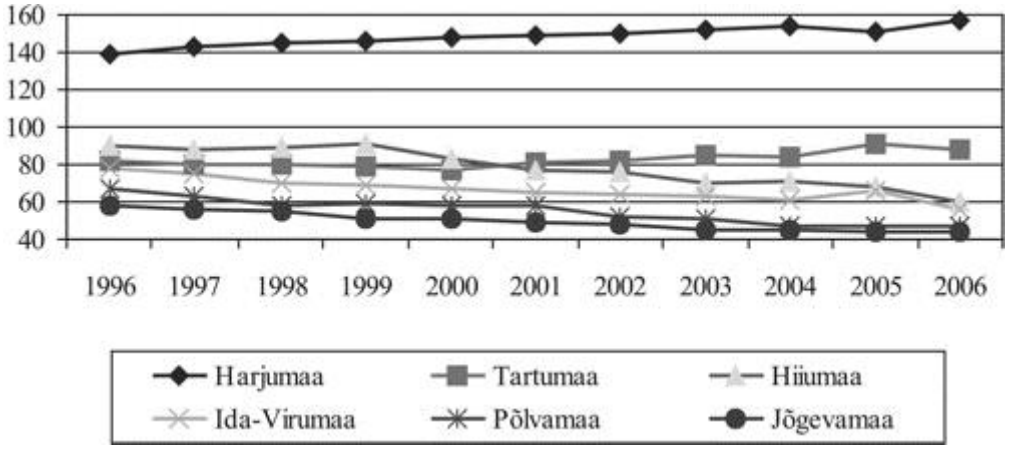
Eesti jaotamine viieks regiooniks NUTS III klassifikatsiooni alusel on piisav Euroopa Liidu institutsioonidele Eesti regionaalarengu erinevuste arvestamiseks abiprogrammides, kuid liiga jäme Eesti siseprobleemide mõistmiseks.

SKT tasakaalustamatus maakondades

Järgmisel Eesti regionaalse jaotuse tasemel tuuakse välja 15 maakonda. Joonis 4 iseloomustab elaniku kohta loodud SKT erinevusi Eesti maakondades aastatel 1996 ja 2006. Eesti regionaalse tasakaalustamatuse peamine põhjustaja on pealinna hõlmava Harju maakonna (ligi 39% riigi rahvastikust) ülekaalukalt kõrge tase elaniku kohta loodud SKT taseme järgi kõigi teiste maakondadega võrreldes – 1996. aastal 139% ja 2006. aastal 157,3% üle riigi keskmise. Ülejäänud 14 maakonda jäävad riigi keskmisest madalamale.

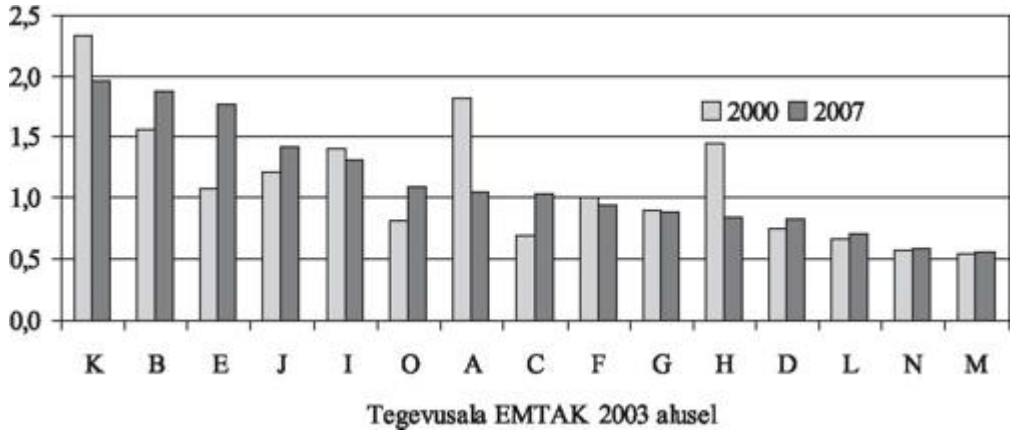
1996. aastaga võrreldes on 2006. aastaks SKT regionaalne tasakaalustamatus Eestis märkimisväärselt suurenenud. Harju maakond on oma üleolekut teistest veelgi suurendanud. Ainult suuruselt teist linna hõlmav ja vana ülikooliga silma paistev Tartu maakond on suutnud sel perioodil oma SKT loomise taset elaniku kohta riigi keskmisele lähendada – 82,5%-lt 88,3%-le. Kõik teised maakonnad on majanduslikult arengutasemelt riigi keskmisest üha kaugemale maha jäänud. Hiiumaa on kaotanud kolmandiku majanduslikust konkurentsivõimest – langus 1996. aasta 89,6%-lt 2006. aasta 60%-le riigi keskmisest tasemest. Üle veerandi konkurentsivõimest on kaotanud veel Lääne, Ida-Viru, Põlva ja Rapla maakond.

Joonis 5. Äärmuslikud arengud maakondades elaniku kohta loodud SKT tasemes riigi keskmise suhtes, %



ALLIKAS: Eesti Statistikaamet 2008: autori koostatud.

Joonis 6. Brutopalga ühiku kohta loodud lisandväärtuse hälve tegevusalati Eesti keskmisest 2000. ja 2007. aastal, korda



ALLIKAS: Eesti Statistikaamet 2008: autori koostatud.

Joonisel 5 on äärmuslikud vastassuunalised arengud maakondade majanduslikus konkurentsivõimes. Harju maakonna positsioon on järjekindlalt paranenud, Tartumaa positsiooni võib hinnata stabiilseks. Kõige suurema languse läbi teinud Hiiumaa on SKT loomiselt inimese kohta langenud Ida-Virumaa tasemele. SKT loomisel elaniku kohta riigi keskmisest 1996. aastal ligi 40% maha jäänud Põlva ja Jõgeva maakond kaotavad 2006. aastal riigi keskmisele juba ligikaudu 55%. Tähelepanu väärib asjaolu, et 2006. aastal on Harju maakonna võimekus SKT loomisel elaniku kohta riigi keskmisega võrreldes suurenenud, samal ajal kui teistel maakondadel on see vähenenud. Seega ei osutunud 2005. aastal ilmnenud majandusarengu regionaalse tasakaalu suurenemine (joonis 2) pikaajalist tendentsi pööravaks, vaid ainult ühekordseks nähtuseks.

SKT on majandusarengu regionaalse tasakaalustamatuse mõõtmise alusena kohmakas. SKT loomine jaotatakse regioonide vahel ettevõtete ja nende filiaalide registreerimise asukoha järgi. Ühelt poolt ei iseloomusta ettevõtte ja nende filiaalide asukoharegioon sageli kuigi täpselt SKT loomise regiooni (eelkõige teenuste puhul). Selle lähenemisviisi korral ei arvestata ka tööjõu migratsiooni regioonide vahel, mis on viimastel aastakümnetel oluliselt kasvanud. Ettevõtted on registreeritud suuremates keskustes, kuid pakuvad teenuseid mitmes regioonis või töötavad ühes kohas mitmes regioonis elavad töötajad. Iga neljas tööl käiv inimene töötas EMOR-i 2000. aastal tehtud pendelrände uuringu andmetel väljaspool oma kodulinna või -valda (Eesti regionaalarengu strateegia 2005–2015, punkt 3.3). Seoses ehitusbuumiga suuremates linnades võib oletada, et viimastel aastatel pendelränne suurenes veelgi.

Eeltoodust võib eeldada, et SKT loomise regionaalne tasakaalustamatus ei ole Eestis nii suur, kui SKT loomise regionaalse dispersiooni näitaja välja toob. Analüüsi täpsustamiseks ja süvendamiseks töötatakse järgnevalt välja majanduse regionaalarengu tasakaalustatuse uus näitaja, mis iseloomustab paremini regioonide elanike osavõttu SKT loomisest.

Regionaalne tasakaalustatus lisandväärtuse loonud inimeste elukoha jaotumise alusel

Regiooni elanike osavõttu majandusliku väljundi loomisest iseloomustab eelkõige nende teenitud brutopalga summa. Ei saa aga väita, et regioonide võrreldavat majandusarengu taset iseloomustaks otseselt elaniku kohta teenitud brutopalga summa. Arvestada tuleb kahe teguri täiendava koosmõjuga:

1) palk teenitakse erinevatel majandustegevuse aladel ja teenistuse struktuur tegevusalade lõikes on regiooniti erinev;

2) eri tegevusaladel on tööjõu tootlikkus erinev, s.t brutopalga ühiku kohta luukse erinev kogus lisandväärtust.

Tegevusalade arvestuses ei kajastu statistikas mitte SKT, vaid lisandväärtuse jaotus (SKT miinus netotootemaksud). Seetõttu tuleb majandusarengu regionaalse tasakaalustatuse analüüsi täpsustamiseks ja süvendamiseks majanduslikku väljundit edaspidi iseloomustada lisandväärtuse abil, arvestades regiooni elanike hõivatust tegevusalade kaupa.

Eesti Statistikaameti andmebaasist leiab aastate 2000–2007 kohta andmed tegevusalade osatähtsusest Eestis loodud lisandväärtuse ja väljamakstud brutopalga summa alusel. Nende näitajate jagatis näitab brutopalga suhtelist lisandväärtuse tootlust tegevusalade lõikes[1] riigi keskmisega võrreldes.

Joonis 6 iseloomustab brutopalga protsendi kohta loodud lisandväärtuse protsenti tegevusalade lõikes aastail 2000 ja 2007. Tegevusalad on järjestatud brutopalga suhtelise lisandväärtuse tootluse alusel 2007. aastal. Suurima brutopalga suhtelise tootlikkusega paistsid 2007. aastal silma kinnisvara, rentimise ja äriteenuste valdkond (K), sellele järgnesid kalapüük (B) ning elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus (E). K on kaotanud seitsme aastaga ligi 15% oma suhtelisest tootlusest, B on samal ajal suhtelist tootlust kasvatanud ligikaudu 20% ja E koguni ligi 70%. Kõige enam on seitsme aastaga suhtelist tootlikkust kaotanud põllumajandus (A) – ligi 80% – ning hotellid ja restoranid (H) üle 40%. Tootluse languse tõttu taandusid need tegevusalad üldises paremusjärjestuses 2000. aasta teiselt ja kolmandalt kohalt 2007. aastaks vastavalt seitsmendale ja üheteistkümnendale kohale. Ligi 50% võrra on brutopalga suhteline lisandväärtuse tootlus tõusnud mäetööstuses (C), millega see tegevusala on nihkunud madalaima tootlikkusega tegevusalade hulgast keskmisele tasemele. Eesti ekspordivõimekusega seotud probleeme ilmestab asjaolu, et töötlevas tööstuses (D) on brutopalga tootlus alla keskmise (77% 2000. aastal ja 81% 2007. aastal). Viimastel kohtadel on tegevusalade palga lisandväärtuse tootluse järjestuses peamiselt avaliku sektori teenuseid pakkuvad tegevusalad: avalik haldus, riigikaitse ja kohustuslik sotsiaalkindlustus (L), tervishoid ja sotsiaalhoolekanne (N) ning haridus (M).

Suured muutused tegevusalade brutopalga suhtelises lisandväärtuse tootluses võivad oluliselt mõjutada regioonide majanduslikku arengutaset, sõltuvalt sellest, kas neis on suurema osatähtsusega tõusva või langeva brutopalga tootlusega tegevusalad. Näiteks on maapiirkondade arengu jätkusuutlikkus ohustatud, sest neis on suurema osatähtsusega langeva brutopalga suhtelise lisandväärtuse tootlusega põllumajandus.

Eesti Maksu- ja Tolliametist saadud andmed iseloomustavad Eesti kohalike omavalitsusüksuste (valdade ja linnade) elanike teenitud brutopalka tegevusalade kaupa aastail 2004–2007. Nende andmete alusel tekib võimalus süvendada ja täpsustada regioonide majandusliku arengu analüüsi ning seostada majandusliku arengutaseme hinnang brutopalga kaudu vahetult regionaalarengu tasakaalustatuse kriteeriumitega – elanike heaolu taseme ja avaliku sektori finantsvõimekusega.

Kõrgelt tuleb hinnata arvestatud brutopalga algandmete usaldusväärsust – nende alusel tehakse maksuarvutused nii igale üksikisikule kui ka kohalikele omavalitsustele ja riigieelarvele, seega on tagatud hoolikas kontroll nende õigsuse üle. Teisalt on andmed algselt eraldi kõigi tegevusalade ja kohalike omavalitsusüksuste kohta. Andmete

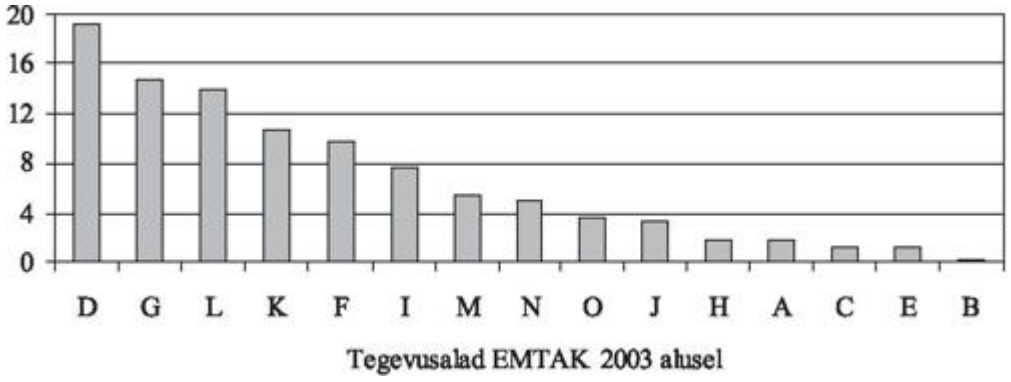
kokkuvõtt ja töötlus kõigepealt valdade ja linnade, seejärel regioonide (maakondade) ja kogu Eesti brutopalga taseme ja tegevusalade struktuuri näitajateks on töömahukas. Andmete kokkuvõtu- ja töötlusprotsessis võivad tekkida vead, mida on raske avastada.

Eesti kohalike omavalitsuste tulubaasi iseärasuseks teiste Euroopa Liidu riikidega võrreldes on üksikisiku tulumaksu kuulumine sellesse iseseisva otsese tuluallikana. Seetõttu on Eesti Maksu- ja Tolliameti andmed väljateenitud brutopalga jaotusest kohalike omavalitsusüksuste lõikes unikaalne andmebaas regioonide ja regioonisiseste territoriaalsete üksuste sotsiaal-majandusliku arengu analüüsimisel. Need andmed võtavad arvesse inimeste pendelrännet töö- ja elukoha vahel, mis on Eestis suure tähtsusega. Enamik Eesti inimesi on kantud elanike registrisse, seetõttu moodustab teadmata elukohaga inimestele arvestatud brutopalga summa alla ühe protsendi kogusummast ega saa oluliselt mõjutada analüüsi tulemusi. Kuid moonutused tekivad seetõttu, et inimeste tegelik elukoht võib erineda registrisse kantust. See probleem nõuab eraldi käsitlust.

Tegevusalade osatähtsus

Joonis 7 kujutab tegevusalade osatähtsust Eestis väljamakstud palga alusel. Eesti ekspordipotentsiaali nõrkust tunnistab asjaolu, et töötleva tööstuse (D) osa brutopalga väljamaksete kogusummas ei ulatu isegi 20 protsendini. Arvestada tuleb sellega, et Eestis on suur osa töömahukal tootmisel, sealhulgas allhankel ja teenustööl välisfirmadele. Liiga suurt tähelepanu on pööratud hulgi- ja jaekaubanduse (G) arendamisele – sellel alal tehakse ligi 15% brutopalga väljamaksetest. Tegevusalade järjestuses kolmandal kohal ligi 14% brutopalga väljamaksetega on avalik haldus, riigikaitse ja kohustuslik sotsiaalkindlustus (L). Neljandal ja viiendal kohal on kinnisvara, rentimine ja äritegevus (K) veidi üle 10% ja ehitus (F) veidi alla 10% osatähtsusega brutopalga kogusummas, s.t need omavahel tihedalt seotud tegevusalad moodustavad veidi üle 20% brutopalga väljamaksetest ja ületavad selles osas töötlevat tööstust. Sellist majanduse struktuuri ei saa hinnata jätkusuutlikuks, sest nii kinnisvaraarendusel koos ehitusega kui ka kaubandusel puudub piisava tugevusega materiaalne baas töötleva tööstuse näol. Primaarsektor (põllumajandus – A, mäetööstus – C ja kalandus – B) ei mängi Eesti majanduses ja inimeste heaolu kujundamisel kokkuvõttes peaaegu mingit rolli (ligi 3% brutopalga väljamaksetest).

Joonis 7. Tegevusalade osatähtsus Eestis brutopalga väljamaksete jaotuse alusel 2007. aastal, %



ALLIKAS: Eesti Maksu- ja Tolliamet 2008: autori koostatud.

Regiooniti on aga tegevusalade osakaal erinev. Elanikkonna sissetulekute struktuuri erinevus tegevusalade lõikes avaldab olulist mõju riigi regionaalse arengu tasakaalustatusele nii elaniku kohta arvestatud sissetulekute taseme kui ka lisandväärtuse

tootmise taseme aspektist hinnatuna. Peamiste tegevusalade osatähtsust maakondades arvestatud brutopalga struktuuri alusel iseloomustab tabel 1.

Tabel 1. Peamiste tegevusalade osatähtsus Eesti maakondade elanike töötasu struktuuris 2007. aastal, %

Maakond	Töötlev tööstus	Hulgi- ja jaekaubandus	Kinnisvara, rentimine ja äritegevus	Ehitus	Avaliku - sektori teenused
Kogu Eesti	19,31	14,74	10,62	9,64	24,30
Harju	17,44	16,57	13,48	8,25	21,07
Hiiu	17,95	13,82	8,63	10,06	26,16
Ida-Viru	24,53	9,31	5,58	11,22	25,04
Jõgeva	17,18	12,89	6,85	13,05	28,52
Järva	24,19	12,53	6,40	12,94	22,81
Lääne	21,61	12,63	7,28	9,95	26,42
Lääne-Viru	25,85	13,36	6,36	9,24	24,24
Põlva	20,55	12,22	6,52	11,82	30,32
Pärnu	20,83	14,31	8,01	11,36	25,24
Rapla	21,83	14,84	7,24	13,48	23,87
Saare	17,92	13,16	8,01	14,43	25,99

Tartu	17,32	13,89	10,80	9,58	33,12
Valga	22,04	11,91	6,23	11,25	29,06
Viljandi	23,45	14,23	7,15	11,17	26,71
Võru	23,45	12,04	5,74	10,66	32,13

ALLIKAS: Eesti Maksu- ja Tolliameti andmed 2008: autori koostatud.

Tabeli 1 esimene andmeveerg iseloomustab töötleva tööstuse (D) osa maakondade elanike teenitud brutopalga struktuuris. Eesti töötleva tööstuse osatähtsuselt sissetulekute struktuuris paistavad Eesti keskmise (19,3%) taustal silma ühelt poolt Lääne-Virumaa (25,85%) ja Ida-Virumaa (24,53%) ning teiselt poolt Jõgevamaa (17,18%). Nii pealinna Tallinna hõlmava Harjumaa kui ka ülikoolilinna Tartut hõlmava Tartumaa elanikkonna sissetulekutes on töötleva tööstuse roll alla riigi keskmise (17,5–18%).

Tabeli teine andmeveerg toob välja hulgi- ja jaekaubanduse (G) osa maakondade elanike sissetulekute struktuuris. Silma torkab Harjumaa ülekaalukas esikoht ja Ida-Virumaa suur mahajäämus tegevusvaldkonnas, mis on Eestis tähtsuselt teisel kohal elanikkonna sissetulekutega kindlustamisel. Kahe äärmusliku maakonna vahe on hulgi- ja jaekaubanduse osatähtsuse alusel brutopalgas ligi 7 protsendipunkti, teiste maakondade erinevused mahuvad kahe protsendipunkti vahele.

Tabeli kolmas andmeveerg iseloomustab kinnisvara, rentimise ja äritegevuse (K) osa maakondade elanikkonna brutopalga struktuuris. Selles valdkonnas ilmneb eriti selgelt regioonide sissetulekute struktuuri erinevus –
Harjumaa edestab ligi 3 protsendipunktiga Eesti keskmise taseme lähedal olevat Tartumaad. Kolmandale kohale jääv Hiiumaa jääb ka Tartumaast maha enam kui kaks protsendipunkti. Äärmuslike Harjumaa ja Ida-Virumaa vahe on aga ligi 8 protsendipunktiga enam kui kahe ja poole kordne.

Neljandas andmeveerus on ehituse (F) osatähtsus maakondade elanikkonna brutopalgas. Ilmneb huvitav asjaolu: kui kinnisvaraarenduses oli Harjumaa ülekaalukalt esimene, siis kinnisvaraarenduse aluseks olev ehitus annab Harjumaa elanikkonna sissetulekust konkurentsitult kõige väiksema osa. Seega leiab kinnitust üksikfaktide põhjal kujunenud arvamus, et Eesti suurima maakonna ehitustegevuses on suuresti hõlvatud teiste maakondade elanikud. Peamiselt Harjumaal valitsenud kinnisvaraarenduse buumi tingimustes jaotusid ehitustegevuse kaudu sissetulekud teatud osas kõigisse maakondadesse. Kinnisvaraturu krahhi tingimustes tähendab aga ehitustegevuse vähenemine suurtes keskustes kõigi maakondade elanikele töövõimaluste ja sissetulekute vähenemist.

Eraldi tuleb vaatluse alla võtta avaliku sektori roll Eesti regioonide elanike töiste sissetulekutega tagamisel. Avalikku sektorit esindavad tegevusalade klassifikatsioonis peamiselt kolm ala: tervikuna avalik haldus, riigikaitse ja kohustuslik sotsiaalkindlustus (L), valdavas osas ka haridus (M) ning tervishoid ja sotsiaalhoolekanne (N). Tabeli viiendast andmeveerust selguvad üllatavad asjaolud:

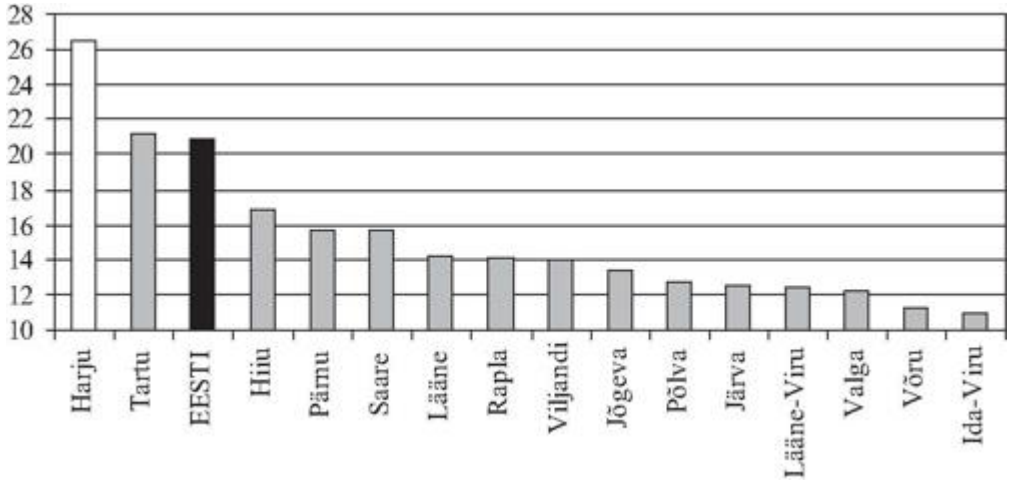
a) kuigi pealinnas Tallinnas asuvad küllaltki kõrgete palkadega keskvalitsuse asutused, suured maakonna piire ületava mõjuga kõrgkoolid ja tervishoiuasutused ning muud tähtsad avaliku sektori asutused, on Harjumaa kõige väiksema avalikust sektorist teenitud brutopalga osatähtsusega (veidi üle 21%) maakond;

b) Tartumaal on avaliku sektori osakaal teenitud brutopalgas kõige suurem (ligi kolmandik brutopalga kogumahust), mis tuleneb eelkõige Tartus paiknevast kahest suurest kõrgkoolist, kogu Lõuna- ja Kesk-Eestit teenindavatest haiglatest, aga ka mitme tähtsa riigiasutuse paiknemisest Tartus;

c) teisel kuni viiendal kohal paiknevad avalikust sektorist teenitud brutopalga osatähtsuse järjestuses Eesti kõige madalama sissetuleku tasemega maakonnad (Võru-, Põlva-, Valga- ja Jõgevamaa), kus avaliku sektori suur osa sissetulekutes tuleneb ettevõtluse nõrgast arengutasemest.

Olenevalt tegevusala osatähtsusest regioonis brutopalga alusel ja brutopalga suhtelisest lisandväärtuse tootlusest kõigi tegevusalade keskmisega võrreldes, kujuneb majandusharu panus lisandväärtuse tootmise tasemesse riigi keskmisega võrreldes. Keskmisest väiksema suhtelise brutopalga lisandväärtuse tootlusega tegevusalade brutopalga osatähtsuste erinevuste mõju majandusarengu regionaalsele tasakaalustamatusele väheneb ja üle keskmise brutopalga lisandväärtuse tootlusega tegevusalade erinevuste regioone majanduslikult diferentseeriv mõju tugevneb. Näiteks brutopalga alusel olulisemate tegevusalade, töötleva tööstuse (D), hulgi- ja jaekaubanduse (G) ning avaliku halduse, riigikaitse ja kohustusliku sotsiaalkindlustuse (L) mõju lisandväärtuse tootmise taseme regionaalsetele erinevustele väheneb, sest brutopalga lisandväärtuse tootlus on neil tegevusaladel allpool kõigi tegevusalade keskmist – vastavalt 19%, 12% ja 29% alla keskmise. Samal ajal kinnisvara, rentimise ja äritegevuse (K) tegevusala diferentseeriv mõju lisandväärtuse tootmise taseme regionaalsetele erinevustele kasvab, võrreldes selle osatähtsusega brutopalgas, sest sellel alal on brutopalga lisandväärtuse tootlus ligi kaks korda (96%) kõigi tegevusalade keskmisest tootlusest suurem. Joonis 8 illustreeribki nimetatud tegevusala diferentseeriva mõju kasvu regioonide majanduslikule konkurentsivõimele. Harjumaal on kinnisvaraarenduse panus lisandväärtuse tootmisse 26%, Võru- ja Ida-Virumaal ei ületa selle tegevusala panus 11%.

Joonis 8. Kinnisvara ja rentimise mõju lisandväärtuse tootmise erinevustele Eesti maakondades 2007. aastal, %



ALLIKAS: Eesti Maksu- ja Tolliamet 2008: autori koostatud.

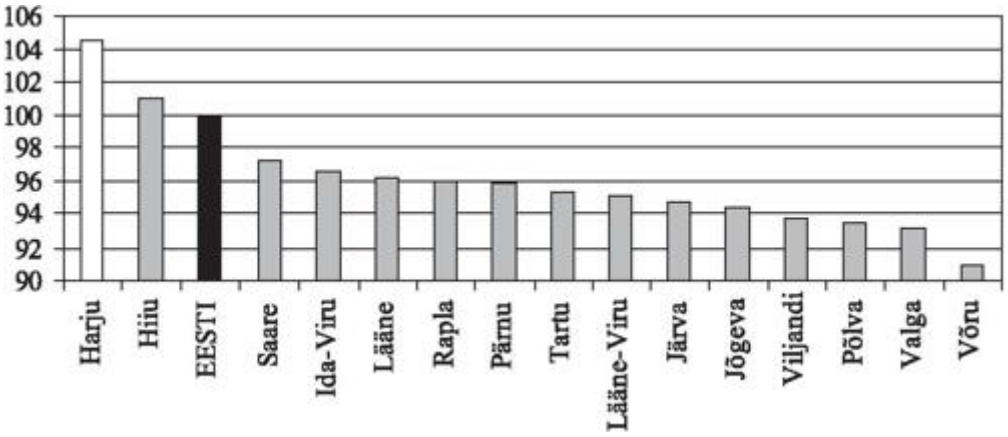
Tegevusalade osatähtsus erineb brutopalga teenimise alusel hinnatuna regiooniti oluliselt. Samuti on suured brutopalga suhtelise lisandväärtuse tootluse erinevused tegevusalade arvestuses. Selle alusel püstitas autor hüpoteesi, et tegevusalade struktuuril on oluline mõju lisandväärtuse tootmise taseme (elaniku kohta) regionaalsetele erinevustele.

Tegevusalade struktuuri mõju lisandväärtuse tootmise tasemele

Joonis 9 toob välja tegevusalade struktuuri mõju lisandväärtuse tootmise tasemele Eesti maakondades riigi keskmise tasemega võrreldes. Ilmneb, et tegevusalade struktuuri mõjuga on selgitatav vähem kui 14%-line lisandväärtuse tootmistaseme erinevus riigi keskmisest: Harjumaa 104,5% Võrumaa 90,8% vastu. Seega neutraliseerivad erineva brutopalga lisandväärtuse tootlikkusega tegevusalad maakondades suures osas üksteise mõju, s.t ei ilmne ainult suure või ainult väikese brutopalga lisandväärtuse tootlikkusega tegevusalade olulist koondumist eri maakondadesse. Harju- ja ka Hiiumaal on tegevusalade struktuuri osas lisandväärtuse tootmistasemes mõned eelised ja Võrumaal mõningane mahajäämus, kuid ülejäänud maakondade erinevused tegevusalade struktuuri mõju osas mahuvad 4 protsendipunkti raamesse.

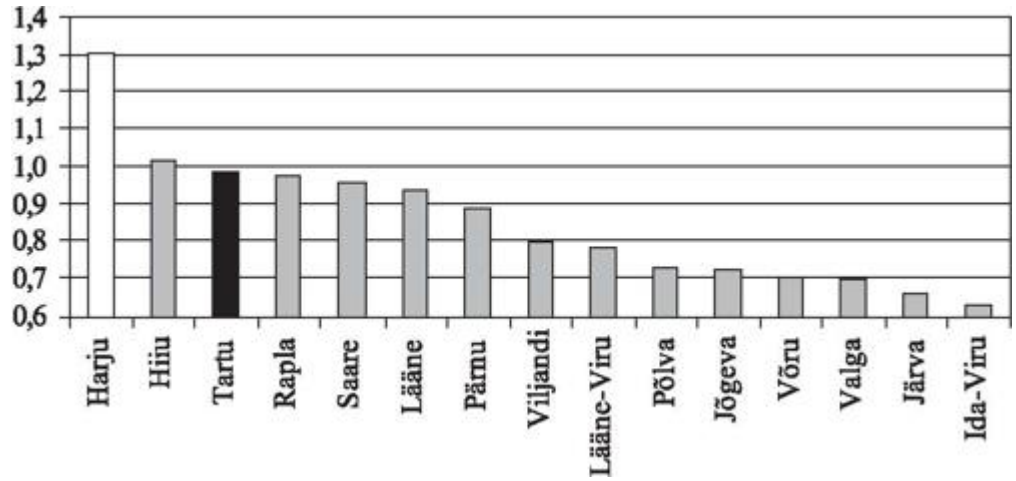
Teise tegurina mõjutab elaniku kohta toodetud lisandväärtuse taset regioonis riigi keskmisega võrreldes selles regioonis elaniku kohta teenitud brutopalga suuruse suhe riigi keskmise brutopalgaga elaniku kohta.

Joonis 9. Tegevusalade struktuuri mõju brutopalga lisandväärtuse tootluse tasemele maakondades Eesti keskmise suhtes 2007. aastal, %



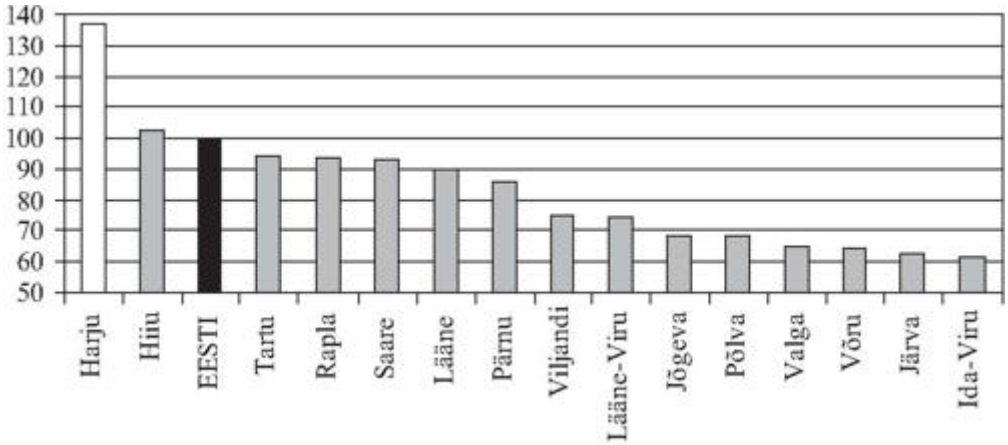
ALLIKAS: Eesti Maksu- ja Tolliamet 2008: autori koostatud.

Joonis 10. Elaniku kohta teenitud brutopalga summa hälve maakondades Eesti keskmisest 2007. aastal, korda



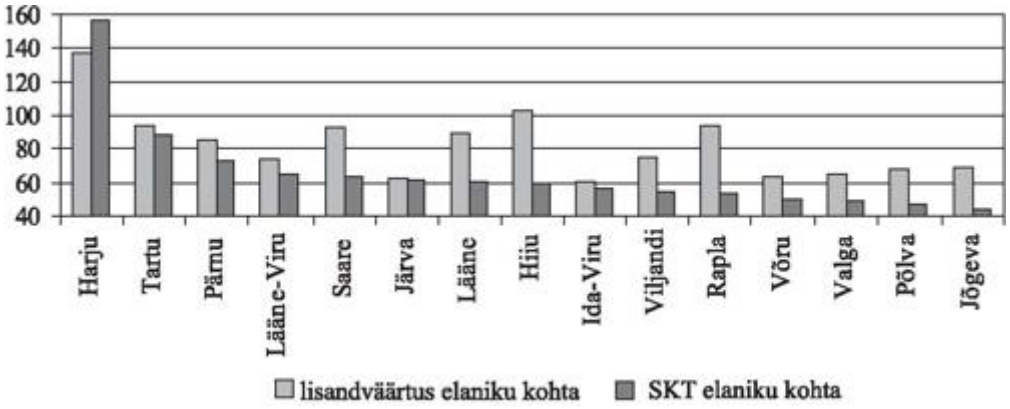
ALLIKAS: Eesti Maksu- ja Tolliamet 2008: autori koostatud.

Joonis 11. Elaniku kohta loodud lisandväärtus maakondades Eesti keskmise suhtes 2007. aastal, %



ALLIKAS: Eesti Maksu- ja Tolliamet 2008: autori koostatud.

Joonis 12. Elaniku kohta loodud majanduslik väljund maakondades Eesti keskmise suhtes 2006. aastal, %



ALLIKAS: Eesti Statistikaamet 2008 ja Eesti Maksu- ja Tolliamet 2008: autori koostatud.

Jooniselt 10 nähtub, et elaniku kohta teenitud brutopalga tase erineb riigi keskmise suhtes hinnatuna maksimaalselt 67 protsendipunkti võrra – Harjumaal 30% üle ja Ida-Virumaal 37% alla riigi keskmise. Seega kujundab maakondade majandusliku arengutaseme (lisandväärtuse elaniku kohta loomise) regionaalseid erinevusi eelkõige elaniku kohta teenitud brutopalga tase ja enam kui neli korda väiksemas ulatuses elanikkonna hõivatuse struktuur tegevusalade lõikes. Samal ajal tugevdavad tegevusalade struktuuri erinevused majandusarengu regionaalset tasakaalustamatust, sest ka selle teguri järgi (joonis 9) olid üle keskmise ja alla keskmise samad maakonnad, kuigi mitte samas järjestuses.

Kui erandlik Harjumaa välja jätta, eristuvad selgelt elanikkonna kõrgema sissetuleku tasemega Kesk- ja Lääne-Eesti (89–101% riigi keskmisest) ning madalama sissetuleku tasemega Ida- ja Lõuna-Eesti (63–73% riigi keskmisest), nende vahele jäävad Viljandi ja Lääne-Virumaa 78–80%-ga riigi keskmisest tasemest.

Joonisel 11 esitatakse majandusarengu regionaalse tasakaalustamatuse hinnang elaniku kohta loodud lisandväärtuse taseme erinevuse alusel maakondades riigi keskmisega võrreldes. Selgelt eristub äärmuslik Harjumaa 36,8% üle riigi keskmise. Üllatavalt on teisel kohal riigi keskmist 2,5% võrra ületava tasemega väikese, saarel asuva Hiiumaa elanikkonna osavõtt rahvatulu loomisest. Ülejäänud maakonnad jagunevad palgataseme erinevuste mõjul analoogselt kahte gruppi: inimese kohta loodud kõrgema lisandväärtuse tasemega Kesk- ja Lääne-Eesti ning madalama majandusliku arengutasemega Ida- ja Lõuna-Eesti, mille vahele jäävad Viljandi ja Lääne-Viru maakond.

Elaniku kohta loodud lisandväärtuse ja SKT regionaalne hajuvuse võrdlus

Elaniku kohta loodud lisandväärtuse taseme alusel erinevad maakonnad riigi keskmisest vähem, kui on SKT alusel välja toodud erinevused. Joonis 12 toob mõlemad majandusarengu
regionaalsete erinevuste hinnangud välja paralleelselt 2006. aasta andmete alusel.

Harjumaa on SKT loomise tasemelt elaniku kohta riigi keskmisest märksa kõrgemal kui lisandväärtuse taseme alusel hinnatuna. Enamiku teiste maakondade puhul on olukord vastupidine – SKT alusel hinnatuna on nende majanduslik mahajäämus riigi keskmisest

oluliselt suurem lisandväärtuse alusel saadud hinnanguga võrreldes. Hiiumaa majanduslikuks arengutasemeks hinnatakse 2006. aastal elaniku kohta loodud SKT alusel 60% ja lisandväärtuse alusel 102,5% riigi keskmisest tasemest, Raplamaal vastavalt 53,9% ja 93,7% ning Saaremaal 63,9% ja 93,1%. Mõlema kriteeriumi järgi saavad peaaegu võrdse majandusliku arengu hinnangu Ida-Virumaa ja Järvamaa veidi üle 60% riigi keskmisest. SKT tasemelt elaniku kohta viimastel kohtadel olnud Jõgevamaa ja Põlvamaa on aga elanikkonna osavõtu poolest lisandväärtuse loomisel palju paremal positsioonil.

Tabelis 2 esitatakse regionaalse majandusarengu tasakaalustamatuse (dispersiooni) arvutused ettevõtte registreeringu asukohast lähtuva SKT ja brutopalga teeninud inimeste elukohast lähtuva lisandväärtuse alusel. Lisandväärtust loonud inimeste elukohast lähtuv majandusarengu regionaalse tasakaalustamatuse hinnang on 2006. aasta võrdlevarvutuste põhjal enam kui kolmandiku võrra väiksem ettevõtete registreerimise asukohast lähtuvast SKT dispersiooni hinnangust. Regioonid osalevad oma elanike kaudu majandusliku tulemi loomisel palju ühtlasemalt, kui see ettevõtete registreerimise asukohast lähtuva SKT regionaalse jaotuse põhjal tundub toimuvat.

Majandusarengu regionaalse tasakaalustatuse uue hindamismeetodi eelis traditsioonilise ees seisneb asjaolus, et see võimaldab seostada regiooni elanike osavõtu majandusliku tulemi loomisest nii nende heaolu tasemega kui ka kohalike omavalitsuste finantsvõimekusega. Seega võimaldab uus meetod ühendada ettevõtlussektori, majapidamiste ja avaliku sektori arengu regionaalsete probleemide analüüsi ühtseks loogiliseks tervikuks.

Tabel 2. Elaniku kohta loodud SKT ja lisandväärtuse regionaalne dispersioon Eestis 2006. aastal

Regioon	LV elaniku kohta: regioon / riigi keskmine, %	Elanike arvuga kaalutud panus dispersiooni	SKT elaniku kohta: regioon / riigi keskmine, %	Elanike arvuga kaalutud panus dispersiooni
Eesti	100,00		100	
Harju	136,78	14,31	157,3	22,25
Hiiu	102,63	0,02	60	0,30
Ida-Viru	61,08	4,98	56,4	5,59

Jõgeva	68,50	0,87	43,8	1,56
Järva	62,31	1,02	61,7	1,04
Lääne	90,06	0,21	60,9	0,81
Lääne-Viru	74,59	1,28	64,5	1,79
Põlva	68,20	0,74	47,4	1,23
Pärnu	85,50	0,96	73,1	1,78
Rapla	93,65	0,17	53,9	1,26
Saare	93,10	0,18	63,9	0,94
Tartu	93,81	0,69	88,3	1,30
Valga	64,88	0,90	48,8	1,32
Viljandi	74,89	1,05	54,9	1,89
Võru	64,04	1,03	49,9	1,43
Dispersioon		28,40		44,48

ALLIKAS: Eesti Statistikaamet 2008 ning Eesti Maksu- ja Tolliamet 2008: autori koostatud.

Kokkuvõte

Regionaalse majandusarengu tasakaalustatuse tähtsust tunnetatakse kogu maailmas ja rõhutatakse eriti Euroopa Liidus. Ka Eestis on regionaalse arengu strateegiad välja töötatud, kuid nende teostamine kulgeb vaevaliselt. Artiklis on välja toodud Eesti regionaalse tasakaalustamatuse traditsiooniline hinnang SKT loomise jaotuse alusel ettevõtte registreerimise asukoha järgi ning näidatud analüüsi täiustamise võimalusi uue hinnanguga lisandväärtuse jaotuse alusel brutopalga teeninud inimeste elukoha järgi.

Regioonide majandusarengu hajuvus riigiti erineb. Viimasel aastakümnel on majandusarengu regionaalne tasakaalustamatus paljudes Euroopa Liidu liikmesriikides, eelkõige uusliikmetes, sealhulgas Eestis, märkimisväärselt kasvanud. Eestis on regionaalse majandusarengu tasakaalustamatus aastail 1996–2006 suurenenud kolmandiku võrra. Majandusarengu regionaalselt hajuvuselt on Eesti Euroopa Liidus teisel kohal, olles parem vaid Lätist ja edestades veidi Ungarit. Majanduslikku konkurentsivõimet suurendavad regioonid tõestavad oma jätkusuutlikkuse paranemist, sest nende elanikud saavad enam tarbida ja investeerida, ettevõtetel jätkub vahendeid investeerimiseks ja tööjõudu tegevuse laiendamiseks. Samal ajal riigi keskmise suhtes väheneva majandusliku arengutasemega silmapaistvate regioonide jätkusuutlikkus satub üha enam küsimärgi alla nii elanike madala sissetuleku (tarbimis- ja investeerimisvõime) kui ka avaliku sektori (kohalike omavalitsuste) võimaluste mahajäämuse tõttu.

Artiklis uuriti eraldi elaniku kohta teenitud brutopalga ja tööhõive harustruktuuri mõju regioonis loodud lisandväärtuse tasemele (elaniku kohta). Ilmnes, et erinevusi põhjustab peamiselt sissetulekute tase, mis erineb maakondade vahel kuni 67% riigi keskmise suhtes arvutatuna. Tööhõive struktuuri tegevusalade järgi hinnatud erinevuste mõjul hajus lisandväärtuse loomise tase regioonide vahel ainult 14% ulatuses. See tulemus on mõneti üllatav, sest tööhõive struktuur maakonniti erineb ja ka brutopalga ühiku kohta loodud lisandväärtuse hajuvus tegevusalade lõikes on suur.

SKT loomise asukoha (ettevõtete ja nende filiaalide registreerimise asukoha) alusel saadud majandusarengu regionaalse tasakaalustamatuse hinnang osutus enam kui poole võrra suuremaks lisandväärtust loonud inimeste elukoha alusel saadud regionaalsest dispersioonist. Pendelränne töö- ja elukoha vahel muudab seega regioonide osaluse riigi SKT loomisel ühtlasemaks, kui ettevõtete asukoha järgi võinuks oletada. Selgitamist vajab aga vea suurus hinnangus, mis tuleneb inimese tegeliku elukoha erinevusest registris fikseeritud regioonist.

Artiklis kasutati majandusarengu regionaalse hajuvuse hindamiseks ja seda mõjutavate tegurite analüüsiks esimest korda valdade ja linnade elanike töötasu suurust ja tegevusalati jaotust iseloomustavaid Eesti Maksu- ja Tolliameti süstemaatiliselt kogutavaid andmeid. Seega on edasistes uuringutes võimalik hinnata majandusarengu regioonisisest hajuvust valdade ja linnade arvestuses, samuti töötasu suurust ja tööhõive struktuuri mõju sellele. Vaatlusperioodi pikenemisel oleks võimalik välja tuua majandusarengu tasemes ja struktuuris esinevaid trende.

Edasistes uuringutes tuleb tõstatada küsimus majandusarengu mõjust avaliku sektori regionaalarengule. Regioonide avaliku sektori (kohalike omavalitsuste) finantsvõimekus (eelarvelaekumised elaniku kohta) sõltub Eestis otseselt regioonide elanike osast majandustulemi loomisel (väljateenitud palgast elaniku kohta). Kohalike omavalitsuste eelarvesse laekus 2004–2009 kehtinud seaduste kohaselt üksikisiku tulumaksuna 11,4–11,9% elanike väljateenitud brutopalgast. Üksikisiku tulumaks moodustab peamise osa kohalike omavalitsuste eelarvetuludest. Seega on edasistes uuringutes oluline, kuidas

tasakaalustada regioonide majandusarengu erinevustest tuleneva avaliku sektori finantsvõimekust, sest elanikel on õigus saada avaliku sektori teenuseid kogu riigi ulatuses ligilähedaselt samal tasemel.

Arvestada tuleb andmete kokkuvõtu töömahukusega ja veavõimalustega. Väärtusliku andmemassiivi korrektse kokkuvõtu, säilitamise ja uurijatele kättesaadavaks tegemise peaks oma ülesandeks kujundama Eesti Statistikaamet.

[1] Eesti majanduse tegevusalade klassifikatsioon (EMTAK) 2003: A – põllumajandus, jahindus ja metsamajandus; B – kalapüük; C – mäetööstus; D – töötlev tööstus; E – elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus; F – ehitus; G – hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite, mootorrataste, isiklike tarbeesemete ning kodumasinate remont; H – hotellid ja restoranid; I – veondus, laondus ja side; J – finantsvahendus; K – kinnisvara, rentimine ja äritegevus; L – avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus; M – haridus; N – tervishoid ja sotsiaalhoolekanne; O – muu ühiskonna-, sotsiaal- ja isikuteenindus.

Kasutatud kirjandus

Beschluss des Bund-Länder-Planungauschusses der Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 25.03.1999, unveröffentlicht.

Eesti Maksu- ja Tolliamet 2008. Väljamakstud brutopalga jaotus kohalike omavalitsuste lõikes 2004–2007 vastavalt töötaja elukohale.

Eesti regionaalarengu strateegia 2005–2015. Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud mais 2005. a. –

Energy and Sustainable Development. Case Studies (2002). New York: United Nations.

Ezcurra, R., Rodríguez-Pose, A. (2009). Measuring the Regional Divide. – Handbook of Regional Growth and Development Theories. Eds R. Capello, P. Nijkamp. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, pp 329–353.

European Commission (2002). A European Union Strategy for Sustainable Development. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Europe at a crossroads. The need for sustainable transport (2003). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Eurostat 2008. Table: Dispersion of regional GDP per inhabitant, in % of the national GDP per inhabitant. –

Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies (2001). United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development.

Lange, K. (2002). Erfahrungen mit der Anlage statistischer Analysen zur Unterstützung der regionalen Wirtschaftsförderung. Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Leipzig.

Nordic-Baltic Co-operation on Sustainable Rural Development. Country Note Report (2000). Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

OECD Forum 2001. Sustainable Development and the New Economy. Forum Highlights. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Põhjala foorum (2003). Jätkusuutliku energeetika majandusmehhanismid. Tallinn, 4. nov.

Regional Disparities in Small Countries (2005). Eds D. Felsenstein, B. A. Portnov. Berlin-Heidelberg: Springer.

Soborski, R. (2004). Antiglobalism and Ecologism in Comparative Perspective. – J. Barry, B. Baxter, R. Dunphy (eds). Europe, Globalization and Sustainable Development. London, New York: Routledge, pp 31–46.

Soubbotina, T. P. (2004). Beyond Economic Growth: An Introduction to Sustainable Development. Washington, D.C.: The World Bank.

Stimson, R. J., Robson, A., Tung-Kai, S. (2009). Measuring Regional Endogenous Growth. – Handbook of Regional Growth and Development Theories. Eds R. Capello, P. Nijkamp. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, pp 354–373.

Sustainability Indicators: A Report on the Project on Indicators of Sustainable Development (1997). B. Moldan, S. Billharz, R. Matravers (eds). Chichester: John Wiley and Sons Ltd.

Zischeck, C. (2006). Grundfragen der statistischen Analyse regionaler Wirtschaftskraft. Hamburg: Verlag
Dr Kovač.

UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (2001). ECE Strategy for a Sustainable Quality of Life in Human Settlements in the 21st Century (ECE7HBP/120). New York and Geneva: United Nations Publications.

* Eelretsenseeritud artikkel.

Töötleva tööstuse struktuur on aegunud

Kaarel Kilvits (RiTo 19), Tallinna Tehnikaülikooli majanduspoliitika professor

Eesti töötleva tööstuse struktuur on aegunud ning vajab kiireid ja kardinaalseid muudatusi suurema lisandväärtuse suunas.

Töötlev tööstus on Eesti majandusliku ja sotsiaalse arengu võtmevaldkond. 2008. aastal töötas selles rahvamajandusharus 135 000 inimest ehk 20,6 protsenti hõivatutest (Eesti Statistikaamet 2009).

Pärast 1990. aastate alguse ränki struktuurimuutusi ning Vene kriisist tingitud kasvu aeglustumist aastatel 1998–1999 kasvas Eesti töötlev tööstus kaheksa aastat stabiilselt ja kiiresti, kuigi kahjuks suuresti ülevalpool oma püsiva suutlikkuse taset. Selle perioodi struktuurimuutused olid suhteliselt aeglased, mitteolulised ja valutud. Ettevõtjad harjusid nendega ning arvasid, et nii peabki olema ja sedasi ka jääb. Kuid kõikvõimalikest regulatsioonidest hoolimata on turumajandus paratamatult tsükliline. 2008. aasta algul sai selgeks, et majanduskeskkond on viimaste aastatega märkimisväärselt muutunud – tööpuudus asendunud tööjõupuudusega, palgad tõusnud, mitmete tootmissisendite hinnad kasvanud, laenuraha kallim ja raskemini kättesaadav, majanduse avatus veelgi suurem, väliskeskkond ebastabiilsem ja närvilisem – ning vanad äriplaanid enam ei toimi. Olime jällegi jõudnud kiiremate, põhimõttelisemate ja valusamate struktuurimuutuste ajajärku. Mõistsime, et edasise arengu määravad paljuski Eesti-välised tingimused.

Mis toimub üleilmses majanduses

Kergesti kättesaadavad krediitkaardid on võimaldanud tarbijatel elada üle oma võimete. Inimesed ei erista enam tegelikku rikkust virtuaalsest rikkusest. Kommertspangad on andnud – paljudes riikides valitsuste suuremahulisel subsideerimisel – riskantseid kinnisvaralaene. Kinnisvaraomanikud on oma kodude tagatisel võtnud tarbimislaene ja need ära kulutanud. Pankurid ja vahendajad on võtnud üha suuremaid riske aktsionäride kapitali arvel. Hea majandusseisu näitamiseks on pangad müünud vastastikku massiliselt võlakirju, tuletisinstrumente ehk derivatiive (optsioonid, futuurid, *forward*'id, *swap*'id), hübriidinstrumente, eksootilisi tuletisinstrumente. Enneolematus ulatuses on tehtud tulevikutehinguid. Finantsturgudel on kaubeldud kohustustega tasuda tulevikus mõningaid makseid ning eeldatud, et siis on vara rohkem väärt kui praegu. Rahalisi vahendeid (abstraktsioone, üldistusi) on turul palju rohkem kui tegelikus majanduses. Paberit vahetatakse paberi vastu maailmas tihedamalt kui paberit tegelike kaupade vastu.

Erinevalt reaalmajandusest, kus praak on kohe näha, on panganduses võimalik valeotsuseid ja kahjumeid varjata bilansilistesse näitajatesse loominguliselt või lausa kuritegelikult. Kahjumiga tegevusi kajastatakse soetusmaksumuses, hinnangulises maksumuses või mõne segase valemi järgi. Tekkinud finantskriis on põhjustanud tagasilööke paljudes riikides, kasvanud majanduskriisiks ja avaldanud olulist mõju ka reaalsektorile, sealhulgas töötlevale tööstusele, kus olukord on niigi keeruline.

Enamik töötleva tööstuse ettevõtteid osaleb tänapäeval rahvusvahelises konkurentsis. Nad tegutsevad üleilmsetes võrgustikes ja väärtuskettides, paigutavad oma hankimise, tootmise, jaotamise, turunduse, müügi ja teeninduse eri riikidesse üle maailma. Iga operatsioon sooritatakse seal, kus on parim hinna ja kvaliteedi suhe. Tootmise riikidevaheline ümberpaiknemine – põhiliselt otseste välisinvesteeringute ja allhanke teel – üha kiireneb (Labrianidis *et al* 2007).

Rikkuse jagunemise skeem on vastuoluline. Arenenud tööstusriikide edu alus on spetsialiseerumine kasulikele, suure lisandväärtusega tegevusaladele. Lihtsaid kaupu toodavad nad vähe ja ostavad neid odavalt vaestest maadest. Maailmamajanduses osaleja sissetulekuid mõjutab enim see, kas ja kuidas tal õnnestub leida kõrge lisandväärtusega harus ja väärtusketis oma nišš (Sachs 2000; Rodrik 2004; Kilvits 2004).

Arenenud tööstusriikidel on võimalik vaestele maadele sellist rahvusvahelist tööjaotust peale sundida seetõttu, et neil on moodne tehnoloogia, masinad, seadmed, kapital ja turusidemed, mis vaestel riikidel puudub. Suurfirmade unistuseks on tegelda vaid tootearenduse, logistika ja turundusega. Püütakse hallata kaubamärke, tooteportfelle ja väärtuskette. Tootmine organiseeritakse mõnes "odavas" riigis. Üha enam tekib tootjaid ilma tehasteta. Selliste ettevõtete majandustulemused on tihti suurepärased. Aga niisugused töökohad on enamasti investeeringumahukad ja annavad tööd vaid suuremate linnade tippspetsialistidele ja kvalifitseeritud töölistele.

Murettekitav on Euroopa Liidu olukord. Lissaboni strateegia on lõplikult läbi kukkunud. Kõrgtehnoloogiliste toodete turul ei suudeta konkureerida USA-ga, odavate kaupade turul Hiinaga. Rahvusvaheliselt ollakse konkurentsivõimeline ainult nn keskmise toodangu turul. Aga see keskkoht kuivab üha enam kokku. Rahvusvahelises konkurentsis osalev töötlev tööstus liigub jätkuvalt madalamate tootmiskuludega regioonidesse. Välja rändavad üha kõrgema tehnoloogilise tasemega tootmised. Siiski pole olemas täielikult hääbuvaid tööstusharusid, on vaid hääbuvad tegevused tööstusharude sees. Löögi all on eelkõige rutiinil põhinevad tegevused, teistel on lootust rahvusvahelises konkurentsis ellu jääda (European Union 2009; Labrianidis *et al* 2007; Sikkut 2008).

Eesti vajab kiireid muutusi

Eesti majandus on väga väike ja avatud. Meie väliskaubanduse (eksport + import) ja sisemajanduse kogutoodangu (SKT) suhe (1,23 aastal 2008) on maailma suuremaid (Eesti Statistikaamet 2009; Eurostat 2009), seetõttu oleme väga tundlikud kõigile üleilmse majanduskeskkonna mõjutustele. Tootmise riikidevahelise ümberpaiknemise kogu teravust ei ole me tunnetanud lihtsalt seetõttu, et viimase ajani on Eestisse tulnud tootmisi (töökohti) sisse rohkem, kui välja läinud. Aga juba on kadunud või kadumas mitmed suurte ajalooliste traditsioonidega tööstusharud, näiteks puuvillatööstus. Osa 1990. aastail Eestisse tulnud välisinvesteeringutest orienteerus eelkõige kulueelisele (odav tööjõud, elekter, vesi jms, osalt ka Venemaalt ostetud ressursid ja materjalid) ega olnudki huvitatud siin pikaajalisest tegutsemisest. Paljud sel ajal Eestisse tulnud madalatehnoloogilised, tööjõumahukad, väikese investeeringumahukusega tootmised on juba SRÜ ja Aasia suunas edasi liikunud.

Majanduse konkurentsivõime sõltub tootlikkusest. Majanduskasvu allikaks on eelkõige tootlikkuse kasv. Kuid Eesti töötleva tööstuse tootlikkus oli 2004. aastal Euroopa Liidu arenenuimate riikide omast ligikaudu kuus korda madalam (Eurostat 2009; Arengufond 2008). Vahe väheneb aeglaselt ja mitmed arengud teevad murelikuks. Eesti inimarengu aruandest selgub, et meie majandusstruktuur on viimastel aastatel muutunud suunas, mis annab küll kiiret majanduskasvu, kuid läheneb arenenud Euroopa Liidu maade asemel hoopis Lõuna-Euroopa riikide majandusstruktuurile. Eesti "kreekastub" (Eesti Koostöö Kogu 2008).

Kui Eesti asuks Kreekaga samal laiuskraadil, polekski selline areng ohtlik. Kuid me asume tunduvalt põhja pool ning siin kulub palju energiat ja raha halbade kliimaolude korvamiseks. Et sügavamal asuvad vundamendid ja kommunikatsioonid, paksemad seinad, soojusisolatsioon, mitmekordsed aknad ja lume raskusele vastu pidada suutev

katus maksavad palju, on meie ehitised hulga kallimad kui lõunapoolsetes riikides. Pool aastat on vaja hooneid kütta. Sise- ja välistemperatuuri suurema erinevuse tõttu on ka energiakaod suuremad. Samuti on Eestis tahes-tahtmata vaja töötajatele kõrgemat palka maksta kui lõunapoolsetes riikides – nad peavad ju olema suutelised tasuma kulukate põhjamaiste elamute ja kütte, infrastruktuuri, soojema riietuse, rikkalikuma toidu eest. Seetõttu on Eesti töötleva tööstuse ettevõtete tootmiskulud lõunapoolsete riikide omadest paratamatult suuremad ja me ei suuda paljudes tavapärastes tootmisvaldkondades nendega maailmaturul konkureerida (Kilvits 2004).

Eesti Arengufondi Tartu Ülikoolilt tellitud uurimistöös (Arengufond 2008) rehkendati välja, et kui Eesti töötleva tööstuse kõigis harudes saavutataks Euroopa Liidu arenenuimate riikide vastava tööstusharu tootlikkus, kuid Eesti töötajate jaotus tootmisharude vahel jääks muutumatuks, siis jõuaks Eesti tootlikkus ainult 56 protsendini Iirimaa, 78 protsendini Saksamaa, 80 protsendini Soome ja 90 protsendini Taani tasemest. Järelikult ei ole Eestil võimalik ainult ettevõtete tehnoloogilist taset tõstes ja nn tehnilist tootlikkust suurendades jõuda tootlikkuse tasemelt järele arenenud tööstusriikidele. Eesti töötleva tööstuse struktuur vajab kardinaalseid ja kiireid muutusi suurema lisandväärtuse suunas. Selleks tuleb orienteeruda püstitatud eesmärki enamasti tagavale kõrgtehnoloogilisele tootmisele.

Mõningad positiivsed nihked selles suunas on toimunud. Aastatel 1995–2008 Eesti töötleva tööstuse struktuur veidi paranes. Näiteks hõivatute osakaal tööjõumahukas ning väikese lisandväärtusega tekstiili- ja rõivatööstuses langes 4,5 protsendilt 2,9 protsendile, suurema lisandväärtusega metalli-, masina- ja aparaaditööstuses tõusis aga 5,3 protsendilt 5,7 protsendile (Eesti Statistikaamet 2009). Kuid muutused pole olnud nii kiired, kui me sooviksime.

Millest peaksid ettevõtjad lähtuma

Olukord on muutunud ja vanaviisi jätkata pole võimalik. Meie palgad jäävad paratamatult pikkadeks aastateks lääneriikide omadest madalamaks. Aga kuulekaid, vähenõudlikke ja sotsiaalselt leplikke töötajaid, kes oleksid koondamishirmus valmis madala palga eest kahtlase tulevikuperspektiiviga ettevõtete halbades töötingimustes ennastsalgavalt rügama, on ka Eestis üha raskem leida. Meie demograafiline olukord on vilets, tööliserialad ja isegi inseneriamet pole populaarsed. Tööandjate jõulisest lobist hoolimata lähiaastail lapsi vägisi kutsekoolidesse ja inseneriõppesse ajama ei hakata ning arvestataval määral tööjõudu kolmandatest riikidest sisse ei tooda. Eesti tööandjad ei konkureeri tööjõu pärast ainult omavahel, vaid avatud majandusruumis kogu Euroopa Liidu ja isegi kogu maailma era- ning avaliku sektoriga. Tööjõud on paratamatult piiratud ressurss ja seda jätkub ainult heade äriplaanidega ettevõtjatele, kes suudavad maksta konkurentsivõimelist palka.

Ettevõtte edukus sõltub sellest, mida toodetakse (puulusikaid või vähiravimeid), kuidas toodetakse (primitiivse käsitsitööna või nüüdisaegses mehhaniseeritud, automatiseeritud, kübernetiseeritud tootmises) ja kuidas müüakse (allhanke tellijale, Balti jaama turul või Londoni kallis kaubamajas; otse või mitme vahendaja kaudu, kes kõik tahavad kasumit saada). Tuleb üritada toodangut, tehnoloogiat ja müüki arendades väärtusketis ülespoole ronida või tulusamatesse väärtuskettidesse siirduda, lisandväärtust ning kasumlikkust suurendada. On vaja olla mingis osas uuenduslik, teha midagi konkurentidest erinevalt.

Kui aga ettevõtte toodangut, tehnoloogiat ja müüki mingil põhjusel efektiivsemaks muuta ei õnnestu, tuleb tegevus lõpetada või madalamate tootmiskuludega (tööjõukuludega) regiooni kolida. Viimase hingetõmbeni vastu pidada ja seejärel pankrotiga lõpetada pole

mõtet. Äri lõpetada ja turult lahkuda tuleb õigel ajal. Selleks on järgmised põhivõimalused: ettevõtte või tema osa müük, ümberprofileerimine, likvideerimine või pankrot, koristusstrateegia. Viimasel juhul ekspluateeritakse ettevõtet lõpliku kulumiseni, püüdes olemasolevat tootmispotentsiaali võimalikult täielikult ära kasutada. Saadud kasumit ei investeerita ettevõttesse, vaid kuhugi mujale. Kulud hoitakse minimaalsel tasemel, põhivara ilma hädavajaduseta ei uuendata, püüdes pikendada olemasoleva eluiga. Likvideeritakse perspektiivsete küsimustega tegelevad allüksused, loobutakse personali koolitusest (Kilvits 2004).

Nii olemasoleva ettevõtte sulgemine kui ka teises riigis uue asutamine on kulukas. Aga kui selline investeering ennast normaalse aja jooksul ära tasub, toimub see varem või hiljem paratamatult ning annab paindliku tööturu ja haridussüsteemi korral majandusele võimaluse uueneda. Madalatehnoloogiline väikese lisandväärtusega tootmine vabastab koha kõrgtehnoloogilisele suure lisandväärtusega tootmisele. Madalapalgaliste vähekvalifitseeritud töökohtade asemele saavad tekkida kõrgepalgalised kvalifitseeritud töökohad.

Väikeriigi võimalused pole suured

Innovatsiooniga tegelevaid inimesi pole Eestis põrmugi vähe. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse peamajas oli 2009. aasta aprillis ametis 253 töötajat, viieteistkümnes maakondlikus arenduskeskuses, kahes regionaalses esinduses, välisesindustes, turismiinfokeskustes jm veel sadakond. Eesti Arengufondis töötas 16 inimest. Tegutsevad Tallinna Ettevõtlusamet, mitu tehnoparki, ministeeriumide innovatsiooniga tegelevad allüksused jms.

Ka teadus- ja arendustöid ei finantseerita just vähe. 2006. aastal kulutas Eesti selleks otstarbeks 1,14 protsenti SKT-st, Euroopa Liit 27 aga 1,84 protsenti. Eesti oli 27 liikmesriigi hulgas 16. kohal. Meist tahapoole jäid kaks euroliidu vana liikmesriiki, Portugal ja Kreeka (Itaalia oli meiega sisuliselt samal tasemel) ning 9 uut liikmesriiki. Ühest seost tehtud kulutuste ja majandusedu vahel pole. Hea küll – Portugal, Kreeka ja Itaalia on Lõuna-Euroopa riigid koos sellest tuleneva majandusloogikaga. Aga ka Euroopa Liidu õnneseen ja meie suur kadestusobjekt Iirimaa piirdus vaid 1,32 protsendiga (Eurostat 2009). Samal ajal põhineb Hiina majandusedu suuresti just madalatel kulutustel teadus- ja arendustööle ning tõhusal tööstusspionaažil ja kopeerimisel.

Plaani kohaselt peaks Eesti teadus- ja arendustööde osakaal SKT-s tõusma 2010. aastaks 1,9 protsendile. Kuid raha absoluutsumma oleks ikkagi tühine ja olukord praktiliselt ei muutu. Väike, vaene ja väga avatud majandusega riik ei suuda töötleva tööstuse riske enda kanda võtta ning ilma soojaks kütta. Väikeriikidest on suutnud suurriikidega sarnast innovatsioonipoliitikat ajada ainult 7,3 miljoni elanikuga Iisrael ning mingil määral veel Rootsi (9,2) ja Soome (5,3). Aga 1,3 miljoni elanikuga Eesti sellega hakkama ei saa. Eesti "väikeste ettevõtete majandus" ei suuda maailmamajandust endale sobivas suunas mõjutada. Väikeriigina saame muutustele vaid kiirelt ja paindlikult reageerida.

Innovatsioon ei põhine tänapäeval enam kusagil arengu lineaarsel mudelil (idee tekkimine ja fundamentaaluuringud, rakendusuuringud ja arendustöö, tootmine, tarbimine). Teadus- ja arendustegevus on üha vähem seotud konkreetse geograafilis-poliitilise ruumiga (riigiga). Veelgi hullem, sellest saadav tulu kandub suuresti üle globaalsetele ettevõtetele. Majanduse tehnoloogiline tase ei sõltu ainult oma riigis tehtud teadus- ja arendustööst, vaid ka võimest adapteerida mujal väljatöötatud tehnoloogiaid. Domineerib riikidevaheline tehnosiire. Näiteks Soomes töötatakse kohapeal välja 0,5–3,0

protsenti kasutatavatest tehnoloogiatest ja 97,0–99,5 protsenti võetakse üle teistest riikidest.

Eesti innovatsioonisüsteem on kindlasti teinud palju kasulikku, eriti Euroopa Liidu raha kanaliseerimisel meie majandusse. Kahjuks ei tea autor nimetada ühtegi arvestatavat Eesti töötleva tööstuse ettevõtet – suurt tööandjat ja maksumaksjat –, mis oleks tekkinud ning arenenud tänu sellele. Pigem on sedasorti ettevõtted loodud ja arenenud tänu omanike ning tegevjuhtide tarkusele või lihtsalt õnnele.

Kavalate ettevõtjate lüpsilehm

Innovatsioonipoliitika kujundamisel ja elluviimisel tuleb tingimata arvestada, et igasugune riigi abi solgib paratamatult turgu. Ebarentaableid äriplaane toetatakse edukate maksumaksjate taskust pärit rahaga. Selle tulemusel võib ebaefektiivne tootmine paista efektiivsena ja efektiivne ebaefektiivsena. Kavalad ettevõtjad näevad riiklikus innovatsioonisüsteemis lüpsilehma. Nad jätavad kulud ja riski meeleldi riigi kanda, võimalikud tulud aga hoiavad endale. Ettevõtjatele meeldib kasumi erastamine ja kahjumi natsionaliseerimine. Sellisest "innovatsioonipoliitikast" on huvitatud raha jagavad ametnikud. Igasuguste fondikeste haldusüksused kulutavad enda tarbeks kümnendiku eraldatud rahast. Eesti Arengufondi tegevuskulud (28 miljonit krooni 2009. aastal) on aga isegi investeeringutest suuremad.

Eesti innovatsioonisüsteem peab toetama muutusi, mitte aga töötleva tööstuse praegust aegunud struktuuri. Rahvusvahelisi korporatsioone huvitab madalatest palkadest ja maksudest üha enam haritud tööjõud. Seetõttu on otstarbekas panustada eelkõige inimeste oskustesse ja teadmistesse ning teha haridus, sealhulgas täienduskoolitus, kõigile kättesaadavaks. Ülikooliteadust ei finantseerita maailmas mitte ainult selleks, et midagi avastada, leiutada, teada saada. Seda tehakse eelkõige kõrghariduse taseme tõstmiseks. Maailma infotehnoloogia saab hakkama Tallinna Tehnikaülikoolita, hakkama saavad ka Elcoteq, Ericsson ja Nokia. Kuid Tallinna Tehnikaülikoolis tehtava teadustööta ja selle alusel toimuva õppetööta poleks meil olnud Eesti senist suurimat eksportijat – Elcoteq Tallinna. Emaettevõte ei paiguta sellist tootmist piirkonda, kus kohapeal pole võimalik spetsialiste palgata.

Tööjõud on Euroopa Liidus ning kogu maailmas kapitalist ja tootmisest tunduvalt vähem mobiilne. Keel, kultuuribarjäärid, sotsiaalne võrgustik jms hoiavad inimesi paigal. Meie tööjõud ei lahku hulgi, sest Eesti on elamiseks suurepärane koht. Seepärast läheb igast haridusele ja täiendusõppele kulutatud kroonist 95 senti asja ette. Senisest tunduvalt heldemalt peaks riik finantseerima ka huvialaringe. Seal areneb ja avardub laste maailm, tekivad harjumused, talentidel avaldub anne, suurenevad eneseteostusvõimalused. Eesti elektroonikatööstuse praegune edu ei põhine ainult Tallinna Tehnikaülikoolil ja tema – aastani 1997 Eesti Teaduste Akadeemia süsteemi kuulunud – Küberneetika Instituudil. Väga oluline oli ka kunagine Tallinna Pioneeride Palee raadioring, kust on läbi käinud arvestatav osa vanema põlve elektroonikaspetsialistidest.

Riik peaks kaaluma senisest tihedamat koostööd haruliitudega, mis kõigiti toetavad ja edendavad oma valdkonna arengut – kirjastavad erialaväljaandeid, koguvad, vahendavad ja levitavad erialast informatsiooni, arendavad ettevõtetevahelisi rahvusvahelisi kontakte, korraldavad seminare ja teabeüritusi, vahendavad allhanketööde ja muid koostööpakkumisi, esindavad oma liikmete huve soodsa ettevõtluskeskkonna kujundamisel, seaduste väljatöötamisel jne. Näiteks Masinatööstuse Liidu teened haru edukas käekäigus on vaieldamatud.

Potentsiaalsetele kõrgtehnoloogilistele investoritele ning kvalifitseeritud tööjõule on väga tähtis ka tänapäevane elu- ja töökeskkond. Kõrge kvalifikatsiooniga töötajad on harilikult valmis elama ja töötama ainult hea infrastruktuuriga regioonis. Või nende soovidele mittevastavast elukohast sellisesse kolima. Eriti nõudlikud on nad oma laste õppimisvõimaluste suhtes. Seetõttu oleks Eestil mõttekas toetada ja arendada mittemobiilset, "maa küljes kinni olevat" infrastruktuuri, samuti mitmepalgelist kultuurielu.

Vaja on arukat tegutsemist

Eesti riik on püüdnud – oma kompetentsi ja rahaliste võimaluste piires – luua innovaatilise majanduskeskkonna ning anda töötleva tööstuse arendamiseks järgmisi üldisi soovitusi (Sikkut, 2008; Kilvits, 2004, 2005, 2008).

– Toodangut, tehnoloogiat ja müüki arendades tuleks ronida väärtusketis ülespoole või siirduda tulusamasse väärtusketti, suurendada lisandväärtust ja kasumlikkust. Tootjal või teenuseosutajal on väärtuse kasvatamiseks kolm teed: 1) muutuda tootearendajaks; 2) muutuda brändihoidjaks; 3) liikuda kõrgema lisandväärtusega toodete-teenuste väärtusahelasse.

– Kui lõpptoodanguga ei suudeta (veel) läbi lüüa, tuleks üritada olla konkurentsivõimeline vähemalt allhangete turul. Sobiva niši leidmise korral võimaldab see tihti olla vägagi edukas. Selleks tuleks saada alaliseks tarnijaks, osaleda teadus- ja arendustegevuses, saavutada tehnoloogiline pädevus, olla kursis kogu tootmistsükliga. Tuleks orienteeruda sellisele kõrgtehnoloogilisele allhankele, mida tellijad ise pole suutelised valmistama. Selleks tuleb omada midagi, mida neil pole – oskusteavet, spetsialiste, seadmeid või muud. Selliste allhankijatega sõlmitakse pikaajalised stabiilsed lepingud ning neid abistatakse standardite, juhtimissüsteemide jms juurutamisel. Niisuguste allhangete eest makstakse hästi ja selliseid äripartnereid austatakse.

– Tuleks püüda orienteeruda peamistele kasvuvaldkondadele. Üha suurenevaid vajadusi tekitavad järgmised megatrendid: 1) kliimamuutused; 2) ressursside vähesus; 3) kasvav mobiilsus ja ühendamatus; 4) elanikkonna vananemine; 5) rahvaarvu kasv; 6) linnastumine, 7) uued julgeolekuohud. Üha kasvavaid soove tekitavad üleilmsed tarbimistrendid: 1) rikkuse kasv maailmas; 2) kihistumise suurenemine; 3) tehnoloogiliselt nõudlik tarbija; 4) "rohelisem" tarbija; 5) terviseteadlikum tarbija; 6) individuaalse ja eristuva ostukogemuse tahe; 7) kogukonnastumine; 8) subkultuuride levik. Suurim kasv tekib vajaduste ja soovide puutekohas: 1) säästva energeetika ja keskkonnatooted, mis võimaldavad ennetada või pehmendada keskkonnamuutusi ning energiakriisi ja/või on keskkonnasõbralikud; 2) tervise- ja heaolutooted, mis tõstavad inimeste eluiga ja -kvaliteeti. Mõlemas võimalikus läbilöögivaldkonnas peaks Eestil olema hea stardivõimalus: 1) ärialgatusi ja ettevõtteid neis suundades on Eestis juba praegu olemas; 2) turud maailmas alles kujunevad: saame maailma tööjaotusse mahtuda ja ise uutmoodi lahendusi pakkuda; 3) Skandinaavial on ambitsioon saada neil aladel maailmas juhtivaks – võimalus koostööks, allhankeks, klastriteks; 4) läheduses kasvavad turud, kus on arvestatav kogemus juba olemas; 5) võimalus "uue laine" välisinvesteeringute püüdmiseks.

– Senisest paremini tuleks ära kasutada olemasolevaid võimekusi. Tegevussuunaks võiks olla traditsiooniliste valdkondade ajakohastamine või liikumine uutesse valdkondadesse, mis on traditsiooniliste valdkondadega seotud.

– Tuleks tegelda ka uute võimekuste arendamisega. Tegevussuunaks võiks olla uute valdkondade ületoomine välismaalt või nende arendamine rohujuure tasandilt. Peamine tegevus peaks olema välisinvesteeringute meelitamine riiki ja nende sidumine kohaliku ettevõtlusega, samuti teadus- ja arendustegevuse baasil uute teadmiste, lahenduste ja ettevõtluse tekke soodustamine.

– Orienteeruda tuleks kasvavatele turgudele. Vana Euroopa on küllastunud ja aeglase kasvuga, Ida-Euroopa ja SRÜ seevastu kiire kasvuga. Suurim kasv on kaugeil suurtel turgudel.

– Veel tuleks orienteeruda tööstuse ja teenuste omavahelisele integreerumisele, püüda läbi lüüa ärifunktsioonide tasandil, suurendada teenuste sektorit eriti ekspordi suunal. Panuse võiks teha tarneahelate juhtimisele ja logistikale, samuti loomemajanduse mõningatele valdkondadele.

Aitab virisemisest

Mida suure lisandväärtusega töötleva tööstuse ettevõtte loomiseks konkreetselt teha tuleb ja teha saab, ei ütle Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Eesti Arengufond, valitsus, teadlased ega Euroopa Liit. Eduka äriplaani peavad ettevõtjad ise välja mõtlema. Kui ettevõtjad töötleva tööstuse struktuuri nüüdisajastamisega kiiresti ja edukalt hakkama ei saa, toimub see protsess nende suunava osavõtuta pankrottide, ühinemiste ja ülevõtmiste kaudu.

Autor suudab konkreetse äriplaani formuleerimise asemel öelda vaid seda, mida ettevõtjatel teha ei maksaks.

– Tuleks hoiduda investeeringutest madalatehnoloogilisse tootmisse, langusfaasi jõudnud harudesse, nõrkadesse äriplaanidesse. Vale investeering on kauaks ajaks ristiks kaelas nii omanikul, tegevjuhil, palgatöötajatel, maksumaksjatel kui ka riigil.

– Ei maksa viriseda, et puudus on tööjõust, töötajad nõuavad liiga kõrget palka, paljud inimesed eelistavad töötada väljaspool Eestit, lapsed ei taha astuda kutsekoolidesse ega inseneriõppesse, valitsus ei luba kolmandatest riikidest piisavalt odavat ning sotsiaalselt leplikku tööjõudu sisse tuua jne. Meie majanduskeskkond lihtsalt on niisugune ja sellega tuleb arvestada.

– Tuleks lõpetada pidev hala. Rahvas on surmani tüdinud nägemast igaõhtustes teleuudistes hädaldavaid ja oma ebaõnnestunud äriplaanile riiklikku toetust nõudvaid ettevõtjaid, kes süüdistavad kõiki peale iseenda. Veelgi häbiväärsem, kui virisejate puhul on tegemist tööandjate organisatsioonide juhtfiguuridega. Investeerida tuleb arukalt ja oma ebaõnnestumistes ei maksa süüdistada maailmamajanduse arenguid, konkurente ega riigivõimu. Kes äriga hakkama ei saa, peab endale võimetekohase palgatöö otsima.

– Ei maksa segi ajada ning üheselt samastada oma ettevõtte ja Eesti riigi probleeme, huve, käekäiku. Ei maksa oma ettevõtte raskuste korral kuulutada häda kogu riigile ja rahvale. Ettevõtte likvideerimise või pankroti korral võtavad tööjõu, territooriumi, hooned jms kasutusele paremate äriplaanidega ettevõtjad.

– Ei maksa üle dramatiseerida suhteid Venemaaga. Kuna Eesti käitus aprillisündmuste ajal riigina, olevat transiit vähenenud ja mõne ettevõtja tehingud Venemaal ära jäänud. Mõnel meie ärimehel oleks muidugi lihtsam, kui Eesti ja Venemaa vahel piiri polekski. Aga meie rahvas tahab, et Eesti ja Venemaa vahel on väga tugev piir, Euroopa Liidu ja NATO piir.

Meie praegused suhted suure idanaabriga on tegelikult viimase viie sajandi parimad. Aastatel 2005–2008 kasvas Eesti eksport Venemaale 1,86 korda kiiremini kui eksport tervikuna. 2007. aastal läks Venemaale 8,8 protsenti Eesti ekspordist, 2008. aastal juba 10,4 protsenti (Eesti Statistikaamet 2009). Riskide hajutamise seisukohast vaadatuna on see täiesti piisav osakaal. Tuletame meelde, et ka finlandiseerumise tippaastatel jäi NSV Liidu osakaal Soome ekspordis alla veerandi ja see lõppes *lama*'ga 1990. aastate alguses. Pealegi näitavad valikuuringud, et eksport Euroopa Liidu ja OECD riikidesse on tunduvalt tulusam. Tingimata tuleks arvestada ka asjaolu, et Venemaa majanduse olukord halvenes 2008. aasta lõpus oluliselt ja idakaubanduse riskid on veelgi suurenenud.

– Ei maksa tõsiselt võtta Vene eriteenistuste mõjuagentide ja ühiskondlikel alustel töötavate kohalike tegelaste meedias fabritseeritud masohhistlikku hädakisa, sõimu ja ahastamist, mis surub meile peale pessimismi, ebakindlust, lootusetust, hirmu tuleviku ees, süütunnet või mida iganes. Käivitunud on tõeline paanikatööstus. See algas juba ammu enne majanduslangust. Justkui käiks konkurss – kes suudab maalida tulevikust kõige mustema pildi. Majanduskülgedel domineerivad sõnad kriis, krahh, pankrot, koondamine. Rääkimata Eesti venekeelsest meediast, mis kommenteerib kõiki meie probleeme kahjurõõmsalt ja parastavalt. Samuti laimab meid tahtlikult konkurentide (eriti Skandinaavia) ajakirjandus. Tundub, et ainus, mida rahvale öeldud pole, on maailmalõpu täpne kuupäev.

Paanika tekitab lisaprobleeme

Majandus on emotsionaalne valdkond ja meedia vastutus seda teemat kajastades suur. Paanilised artiklid vähendavad Eesti ühiskonna psühholoogilist turvatunnet ja loovad niigi raskes olukorras lisapingeid. Kui meedia iga päev kõikjal ja kõigile kriisi sisendab, võib negatiivse sõnumi võimendamisel olla majandusele vahetu mõju. Majandust kujundavad ju inimeste ootused ehk see, kuidas nad tarbijate, investorite või laenuvõtjatena tulevikku suhtuvad. Kui piisav arv majandussubjekte hakkab kriisi uskuma, siis see suure tõenäosusega ka saabub. See tähendab, et investeeringuid ei tehta, laene ei anta, info ei liigu ja turud ei tööta. Pidev häda ja huku kuulutamine kätkeb endas riski muutuda isetäituvaks ennustuseks.

Probleemid on kahtlemata olemas. Majanduskriisist pole puutumata jäänud ükski riik. Kogu üleilmne majandus on tasakaalust väljas. Langus on kõikjal. Nii nendes riikides, mis tarbisid rohkem importkaupu, kui suutsid ise eksportida, kui ka riikides, kus eksport ületas importi ja rahvas säästis. Ekspordile orienteeritud riigid on osutunud isegi suurematekskannatajateks.

Paljud töötleva tööstuse ettevõtted on pika aja jooksul oma laenusid refinantseerinud (kui üks laen lõpeb, võetakse uus). Praegu ei usalda aga keegi kedagi. Pangad ei usalda teisi panku ega oma kliente. Riskid on suured ja laene antakse vähe või on laenu hind varasemast kõrgem. Majandusarengutes domineerib järgmisel paaril aastal üleilmse krediidituru konsolideerumine. Maailmamajandus kannatab karmistunud laenutingimuste, varade langevate hindade, vähenenud tarbimise ning väiksema riskivalmiduse all. Finantskriis avaldab üha tugevamat mõju reaalmajandusele, sealhulgas töötlevale tööstusele. Eesti ekspordi suuremates sihtriikides on majanduslangus. Välisnõudlus nõrgeneb ja Eesti kaubanduspartnerid soovivad vähem importida. Sisenõudluse poolel on suurim mõju eratarbimise vähenemisel. Tarbijad on muutunud palju ettevaatlikumaks ja laenavad varasemaga võrreldes tunduvalt vähem. Ka kommertspangad annavad laene varasemast kitsimalt. Sisenõudluse vähenemise teine oluline põhjus on ehitustegevuse ja investeerimisaktiivsuse langus. Keerulisemad ajad

võivad olla alles ees. Läti majandusprobleemid mõjutavad paratamatult ka Eestit, sest välisinvestorid vaatavad Baltikumi tervikuna ja investeeringud vähenevad.

Sellest hoolimata kutsub autor Eesti ettevõtjaid üles optimismile. Midagi hullu pole ju siiani juhtunud ning kui maailmas ei teki süsteemset kriisi ja suured süsteemid kokku ei varise, ei juhtugi. Majanduse areng on olnud ja on ka edaspidi kõikuv. Kriise on olnud ka varem ja tuleb veel. Praktiliselt iga aastakümme toob kaasa nii oma mulli kui ka selle tagajärjel tekkiva kriisi. Meenutagem vaid 1980. aastate Jaapani mulli ja 1990. aastate tehnoloogiabuumi. Praeguse kriisi ning valitsuste, riikide, majandusühenduste ja rahvusvaheliste organisatsioonide sellele reageerimise tagajärjel kuuluvad paljud ettevõtted pankadele ja pangad riigile. Järgmine suur kriis, praeguse turupõhise ebaõnnestumise järel, tuleb ilmselt ülereageerimise ja vigade tõttu.

Muidugi ei kordu kriisid ühesugustena. Eesti 1990. aastate alguse kriis oli selgelt struktuurilise iseloomuga (majanduse ümberkorraldamine ühest süsteemist teise). 1990. aastate lõpu kriis oli seotud rohkem üksikute tööstusharudega (toiduainetööstuse eksporditu kadumine). Praegu on aga tegemist üleilmse laiapõhjalise tsüklilise majanduslangusega. Seetõttu tuleb alati tegutseda konkreetsest ajast ja ruumist lähtudes.

Ärge vaevake oma pead SKT dünaamikaga. See näitaja mõõdab pigem majanduse aktiivsust ja tehingute arvu. Rõõmustage selle üle, et 2008. aastal – vaatamata vähenemisele lõpukuudel – töötleva tööstuse eksport jooksevhindades kasvas 5 protsenti ja struktuur paranes. Ajal, mil maailmamajandus jaheneb ja siseturg kiratseb, leidub Eestis õige mitmeid edukaid allhanketöödele keskendunud ettevõtteid, mis otste kokkutõmbamise asemel mõtlevad hoopis laienemisele.

Lootus on ekspordisektoril

Kriisil on puhastav ja distsiplineeriv toime. See võimaldab majandusest elimineerida valed investeeringud ja ebaefektiivsed ettevõtted, vähendab siseturule suunatud majandussektorite osakaalu ning töötajate palgakasvu ootusi. Varad jaotuvad ümber passiivsematelt majandusagentidelt aktiivsematele ja nende kasuks, kel on kapitali arengu rahastamiseks (vt Globaalne kriis… 2008). Just kriis on õige aeg kardinaalseteks muudatusteks, mida headel aegadel on võimatu teha.

Eesti siseturg on väike ning seepärast on meie majanduskasvu peamine allikas eksport, s.t müügiedu maailmaturul. Uus majandustsükkel tähendab, et osa tööjõust liigub kodumaist nõudlust teenindanud sektorist ekspordisektorisse. Me peame hakkama vähem tarbima või rohkem eksportima. Kolmandat teed ei ole.

Siseturule orienteeritud töötleva tööstuse harudega võrreldes pidasid ekspordile orienteeritud harud 2008. aastal rahvusvahelisele majanduslangusele suhteliselt rahuldavalt vastu. Hoolimata tagasilöögist novembris ja detsembris, Eesti eksport suurenes jooksevhindades 5 protsenti, töötleva tööstuse osakaal selles kasvas ning struktuur paranes. Ilmselt päästis meid asjaolu, et ekspordi struktuur on diferentseeritud (riskid hajutatud) ning suuresti orienteeritud siiani võrdlemisi stabiilsetele Euroopa Liidu liikmesriikidele, eriti Soomele (18%) ja Rootsile (14%). Aga selleks, et rahvusvaheline majanduslangus võimalikult valutult üle elada ja jätkusuutlikult areneda, vajame tunduvalt kiiremat ekspordi kasvu ja struktuuri paranemist, liikudes harudest ja tegevustest, kus on raske lisandväärtust tõsta, tulusamatesse ja perspektiivikamatesse.

Erinevalt rikastest tööstusriikidest pole me põrmugi huvitatud *status quo* säilitamisest, selle asemel tahame seda hoopis kiiresti ja oluliselt muuta. Praegune majandusolukord annab selleks harvaesinevalt hea võimaluse. Tootmise riikidevaheline ümberpaigutumine ja majandusliku võimu ümberjagamine muutub maailmas üha kiiremaks. Nüüd peame langeval turul leidma ruttu oma võimalused, kasumliku niši. Majandusajalugu näitab, et parimad ettevõtted on asutatud just nimelt kõige raskemal ajal. Eestil võib avaneda suurepärane võimalus väljuda ülemaailmsest rahandus- ja majanduskriisist mitte vaese ja räsituna, vaid hoopis võitjana, hõivates rahvusvahelises tööjaotuses senisest väärikama koha.

Töötleva tööstuse ettevõtjad ja tippjuhid on mitu aastat kurtnud tööjõu puudust, mis takistavat neid tootmist ja eksporti laiendamast. Nüüdseks on odavate laenude aeg lõppenud, sisetarbimine vähenenud ja ehitusbuum läbi. Näiteks ehitusettevõtted ehitasid 2008. aastal Eestis ja välisriikides omal jõul 12 protsenti vähem kui aasta varem. 2007. aasta 4. kvartalis oli ehituses hõivatud 84 100 inimest, aasta hiljem 74 600 ehk 9500 vähem. Aga see on alles algus. Tuletame meelde, et kõigest viis aastat tagasi – 2003. aasta 4. kvartalis – oli ehituses hõivatud ainult 48 000 inimest (Eesti Statistikaamet 2009). Ehituses töötanud inimesi tuleb tagasi ka Soomest ja teistest välisriikidest.

Kui 2007. aasta 4. kvartalis oli Eestis 28 100 töötut, siis aasta hiljem juba 53 500 ehk 25 400 rohkem. Kuigi hõivatute arv vähenes sel perioodil kõigest 1200 inimese võrra (Eesti Statistikaamet 2009) ja töötute arvu suurenemine oli suuresti tingitud mitteaktiivsete inimeste arvu vähenemisest, on tendents ilmselge – vaba tööjõudu on aina rohkem.

Raha pole maailmast kadunud

Tööjõu suurenenud pakkumine annab võimaluse töötleva tööstuse ekspordisektori forsseeritud arenguks ja ekspordi järsuks suurendamiseks. Selleks on aga vaja tööjõu ulatuslikku ümber- ja täiendusõpet. Ka raha pole maailmast kuhugi kadunud ning head ideed ja ettevõtted saavad endiselt investorite tähelepanu osaliseks. Vaba kapital – niipaljukest kui seda Eestis on – ei lähe enam kinnisvaraarendusse. Miks ei võiks see nüüd minna töötlevasse tööstusse. Ehk taastub ka välisinvesteeringute endine maht ja erinevalt varasemast suunduvad need esmajoones kõrgtehnoloogilisse tootmisse.

Kuigi ülemaailmne kriis on toonud meie ekspordimaades majanduslanguse, tarnijad nõuavad ettemaksu, euroga seotud Eesti kroon on mitmete valuutade suhtes kallinenud, laenu on varasemast tunduvalt raskem saada ja protektsionism – ka Euroopa Liidu sees, liikmesriikide omavahelistes suhetes –
on tugevnenud, tuleks tekkinud võimalusterohket olukorda maksimaalselt ära kasutada. Seda enam, et ettevõtjatele on ka positiivseid arenguid: toorainehinnad maailmaturul on langenud, kinnisvara- ja ehitushinnad odavnenud, palgasurve vähenenud, ebaõnnestunud ettevõtete turult kadumisest on tekkinud tühimikud ja paljud ettevõtted otsivad uusi koostööpartnereid. Tarneahelad muutuvad, sealhulgas paljud Lääne firmad vähendavad oste Aasiast ja otsivad allhanget Ida-Euroopast, rahvusvahelised korporatsioonid müüvad kohalikke tütarettevõtteid jne.

Meie tööjõud on siiani olnud palju odavam kui arenenud tööstusriikides ja nn tehniline tootlikkus mitte väga palju madalam. Probleemiks on pigem asend rahvusvahelistes väärtusahelates ja müügioskus üldse. Seetõttu tuleks üritada tootmise riikidevahelist ümberpaigutumist – põhiliselt otseste välisinvesteeringute ja allhanke teel – maksimaalselt ära kasutada. On tekkinud reaalne võimalus toodangut, tehnoloogiat ja müüki arendades liikuda olemasolevates väärtuskettides ülespoole ning siseneda tulusamatesse väärtuskettidesse, tõsta lisandväärtust ja kasumlikkust. Nende eesmärkide

saavutamiseks tuleks paremini ära kasutada olemasolevaid võimekusi ja arendada uusi. Jätkuvalt tuleb ära kasutada meie lähedust rikkale Skandinaaviale. Peame olema neist paindlikumad, teotahtelisemad, ettevõtlikumad. Initsiatiivi peavad üles näitama ettevõtjad, riik saab vaid "turuplatsi korrastada". Ellu jäävad need ettevõtted, kes oskavad müüa ka langevatel ja konkurentsitihedatel turgudel.

Kuigi liikumisel postindustriaalse ühiskonna poole pikaajalises plaanis töötleva tööstuse osakaal tööhõives, SKT-s, müügis jms paratamatult mõnevõrra langeb ning teeninduse osakaal veelgi tõuseb, on lähiaastatel võimalik töötleva tööstuse ekspordisektori arvestatav kasv. Sellele aitab loodetavasti kaasa menetletav ekspordi riikliku garanteerimise eelnõu, mis peaks sisuliselt looma 5,7–6,1 miljardi kroonise avalik-õigusliku kindlustusseltsi.

2008. aasta IV kvartalis oli Eesti töötlevas tööstuses hõivatud 118 900 inimest (Eesti Statistikaamet 2009). Miks ei võiks töötajate arv töötleva tööstuse ekspordisektoris kõige lähemal ajal paarikümne tuhande võrra kasvada?

Kasutatud kirjandus

Arengufond (2008). Eesti majanduse konkurentsivõime hetkeseis ja tulevikuväljavaated.

Eesti Koostöö Kogu (2008). Eesti inimarengu aruanne 2007.

Eesti Statistikaamet (2009). (8.04.2009).

European Union (2009). (8.04.2009).

Eurostat (2009) (8.04.2009).

Globaalne kriis tervendab majandust (2008). – Riigikogu Toimetised 18, lk 23–33.

ILO (2009). – (8.04.2009).

Kilvits, K. (2004). Some General Tendencies in World Industry. – Transatlantic Cooperation. Europe, America & the Baltics: Political & Economic Relations. A. Charles (ed). Tallinn: Audentes University, pp 75–82.

Kilvits, K. (2005). Conflicting Objectives in the European Union. – A. Charles (ed). EU Enlargement – One Year On. Tallinn: Audentes University and British Council, pp 52–61.

Kilvits, K. (2008). Delocalisation of Industries: Threats and Opportunities for Estonia. – The Economics of Education and Innovation for Sustainability and Growth. New Delhi, India, 2008 (CD-ROM).

Labrianidis, L., Domanski, B., Kalantaridis, C., Kilvits, K., Roukova, P. (eds) **(2007).** The Moving Frontier: The Changing Geography of Production in Labour Intensive Industries. PL 001695 MOVE Final Report. Thessaloniki: University of Macedonia of Economics and Social Sciences.

Rodrik, D. (2004). Industrial Policy for the Twenty-first Century. Paper prepared for UNIDO.

Sachs, J. D. (2000). Globalisation and Patterns of Economic Development. – Review of World Economics, no 4, pp 589–600.

Sikkut, S. (2008). Eesti tööstus 2018: kus on kasvuvõimalused? (4.12.2008).

Tööturu käitumine paindlike hõivevormide kasvades: Jaapani näide

Janika Bachmann (RiTo 19), Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna doktorant

Jaapani kogemuste põhjal võib öelda, et inimeste tööturukäitumist mõjutavaid hinnanguid on võimatu kiiresti muuta.

OECD ja IMF on 1990. aastatest saadik soovitanud dereguleerida tööturgu, väites, et reeglitest vabastamine toob kaasa ideaalse konkurentsi, kus igaüks, kes tahab töötada, võib leida töö tasu eest, mis on võrdne tema panusega ühiskonda. Tööturu deregulatsioon tooks kaasa paindlikkuse, mis võimaldab paremini toime tulla majanduse tsüklilisusest tuleneva tööpuudusega (IMF 1999; OECD 1994).

Tööturu paindlikkust on Gøsta Esping-Andersen (2000) defineerinud ettevõtete sooviga destandardida töölepingud ja palgad ning töötajate sooviga mitmekesistada töötamise vorme. Ta toob välja neli ettevõtete paindlikkuse liiki: 1) arvuline paindlikkus – töötajate arvu kohandamine nõudluse järgi; 2) funktsionaalne paindlikkus – tööülesannete kohandamine nõudluse järgi; 3) palga paindlikkus –
palga ja palgasüsteemi muutmine tööjõuturu või konkurentsi järgi; 4) ajutine paindlikkus –
tööjõu hulga kohandamine nõudluse või hooajalisuse järgi. Ainult funktsionaalne paindlikkus tagatakse pikaajalise töösuhte ja tugeva seotusega tööandjaga. Tegemist on sotsiaalsete tagatistega kindlustatud põhitöötajatega, kes on muutunud ettevõttele fikseeritud kuluks. Ülejäänud kolm paindlikkuse liiki tagatakse mittestandardsete töölepingutega. Bernhard Ebbinghaus ja Werner Eichhorst (2006) ütlevad, et turumehhanismidel on oluline roll määramaks, millises mahus ettevõtted hõivevorme kasutavad.

Viimastel aastatel on teadlased hakanud üha enam arutlema, kas olemasolevad andmed tööpuuduse ja tööjõus osalemise kohta tõepoolest toetavad radikaalset tööturu deregulatsiooni (Howell 2005). Ka Esping-Andersen (2000) ütleb, et poliitikakujundajad eksivad, kui oletavad, et lisaannus deregulatsiooni toob kaasa täiendava annuse tööhõivet.

Alates 1990. aastatest on arenenud heaoluriikides kasutatud järjest rohkem tähtajalisi või paindlikke töölepinguid, mis ei too kaasa kõrgeid sotsiaalmaksukulusid. Paindlike hõivevormide kasutamist on soodustanud teenustesektori osatähtsuse kasv majanduses ja tööhõives.

Mittestandarditud tööturg

Teenuste tulemuslikkust on raske mõõta, seepärast on enamik töökohti teenindussektoris paindliku hõivevormiga (Ebbinghaus, Manow 2001). Võib olla ka vastupidi, et teenustesektori kasvu soodustasid paindlikud hõivevormid, mis võimaldas tööandjatel kohandada teenuste pakkumist nõudmise järgi (Schettkat 2005). Näiteks 1990. aastate lõpuks oli 49 protsenti Hollandi tööealisest elanikkonnast hõivatud teenustesektoris, Saksamaal vaid 38 protsenti. Ronald Schettkat toob välja, et Holland ja Saksamaa on sarnaste institutsionaalsete struktuuridega, kuid vastandlike tööhõivetrendidega.

Paindlike hõivevormide soodustamist põhjendatakse sageli naiste ja vanemaealiste osalemisega tööturul. Näiteks Hollandi osaajaga tööhõivevormide leviku kohta toob Schettkat välja sobivuse majapidamiste vajadustega. Saksamaal töötas 1995. aastal osaajaga 16 protsenti hõivatutest ja 2005. aastal 24 protsenti, kuid paindlike hõivevormide kasv puudutas vaid naisi, kes 2005. aastal töötasid endise Lääne-Saksamaa aladel 44-

protsendilise osaajaga (Ebbinghaus, Eichhorst 2006). Peter Taylor-Gooby (2004) märkis Prantsusmaa kohta, et kuigi naiste tööturul osalemine on lähedal Euroopa Ühenduse keskmisele, töötavad naised toimiva lastehoiusüsteemi tõttu siiski rohkem täis- kui osaajaga. Seega võib järeldada, et kui naisi osaleb tööturul rohkem, toimivad paindlikud hõivevormid puuduliku lastehoiu asendusmehhanismina. Saksamaa tööturgu analüüsides viitab ka Ebbinghaus (2006), et idaosas töötab toimiva lastehoiusüsteemi tõttu rohkem naisi täisajaga ning üksnes 22 protsenti 40–45-aastastest naistest töötab osaajaga. Lääneosas on samas vanuserühmas osaajaga töötamise osakaal 42 protsenti.

Vanemaealiste kohta toovad teadlased välja nende soovi jätkata pärast pensionieale saamist töötamist osaajaga. Näiteks väidavad Lynn A. Karoly ja Constantijn W. A. Panis (2004), et enamik palgatöötajaist pensionieelikuid Ameerika Ühendriikides sooviks jätkata töötamist sama tunnitasuga, vähendades vaid töötunde. Joseph F. Quinn, Michael D. Giandrea ja Kevin Cahill (2005) leiavad oma analüüsis, et osalist pensionile jäämist soodustavad paindlikud hõivevormid, nagu töö jagamine (*job sharing*), lühendatud töötunnid ja ajutise lepinguga tööle ennistamine.

Phillip B. Levine ja Olivia S. Mitchell (1993) väidavad, et osaajaga töötamine on muutunud vanemaealiste seas oluliseks tööhõivevormiks. Nad kinnitavad, et Ameerika Ühendriikides jäädakse varem pensionile ning üha väiksem osa vanemaealistest jääb tööturul aktiivseks, olles tõenäoliselt hõivatud rohkem osa- kui täisajaga. Marcus Rebick (2005) toob Jaapani kohta välja, et paindlikud hõivevormid võimaldavad paremini toime tulla vananeva töötajaskonnaga ning säilitada vanemaealiste osalemine tööturul.

Tööturul osaleja kui tarbija

Tööturu analüüsis keskendutakse traditsiooniliselt hinna ja koguse kohandumisele, mis on vastuseks pakkumise ja nõudluse muutustele. Hinna jäikus tähendab, et tasakaalupalk ei kujune tööjõu nõudluse ja pakkumise järgi. Koguse jäikus viitab tavaliselt erinevatele regulatsioonidele või institutsionaalsetele meetmetele, mis ei võimalda kiiret kohanemist (Stanford 2005). Tööjõuturu käsitlemise peamine puudus on see, et hõivevormide ja tööpuuduse seost analüüsitakse ühesuunaliselt.

Käesoleva artikli eesmärk on analüüsida paindlike hõivevormide kasvu mõju eri vanuserühmade tööturu käitumisele Jaapanis. Sealjuures vaatan tööturul osalejaid kui tarbijaid, kes lähtuvad oma otsustes erinevatest hinnangutest, mis omakorda mõjutavad nende käitumist tööturul.

Tarbija käitumist mõjutavad hinnangud võivad olla isiklikud väärtused või eesmärgid, motiivid, ühiskonnas valitsevad suhtumised jms. Hinnangute peamine tähtsus seisneb mõjus, millega nad käitumist suunavad (Bagozzi, Gürhan-Canli, Priester 2002; Reynolds, Olson 2001). Kuigi paindlike hõivevormide kasutamisega loodetakse tööpuudust vähendada, võib nende liigne kasutamine hakata negatiivselt mõjutama tööturul osalemist.

Analüüsi andmetena kasutan Jaapani statistikaameti avaldatud tööturul osalemise ja paindlike hõivevormide arvandmeid vanuserühmade lõikes aastatel 1988–2007. Jaapani statistikaamet teeb iga kuu tööturu-uuringu, mille kaetus on 40 000 majapidamist ja enam kui 100 000 isikut. Uuring hõlmab tööhõivet: põhitegevus eelmisel nädalal, töötatud tundide arv, tööhõive vorm ja töötamise koht. Tööga hõivatud inimesed jagunevad tavatöötajateks (*regular staff*) ja mittetavatöötajateks (*non-regular staff*), viimase puhul eristatakse omakorda osaajaga töötajaid, renditöötajaid, lepingulisi töötajaid.

Mittetavatöötajad hõlmavad kõiki paindlikke hõivevorme, tavatöötajad on ettevõtte täisajaga töötajad, kes jagavad sotsiaalmaksu kohustust tööandjaga.

Analüüsi käigus võrdlen tööturul osalemise kasvu seoses paindlike hõivevormide osatähtsuse kasvuga vanuserühmade lõikes. Tööturul osalemine näitab töötada soovijate arvu elanikkonnast ja on seetõttu tööturu käitumise analüüsil parem näitaja kui tööpuudus.

Jaapani tööturu arengu taust

Tööstuse arengu ja sellele järgnenud üleilmastumisega muutus majandussektorite vaheline tasakaal Jaapanis sarnaselt teiste arenenud riikidega nii majanduse kogutoodangus kui ka tööhõives. 2007. aastal oli majanduse kogutoodangus sektoritevaheline osakaal primaarsektoris 1,5%, sekundaarsektoris 25,2% ja tertsiaalsektoris 73,3% (http://indexmundi.com/japan/gdp_composition_by_sector.html. – 25.06.2008). Samal aastal oli hõivatute osakaal primaarsektoris 4,2%, sekundaarsektoris 26,8% ja tertsiaalsektoris 69% (Jaapani statistikaamet).

Esimese tõuke paindlike hõivevormide kasutamisele andis tertsiaalsektori osakaalu tõus majanduses. Suur osa võib siin olla ka 1970. aastatel hoogustunud feministlikul liikumisel, mille tulemusena soovitati koduperenaistel tegutseda ka väljaspool kodu. Samasse ajajärku langes teenuste sektori osakaalu tõus tööhõives (Takada 2004). Enamik uusi teenuseid sobib töö iseloomu poolest rohkem naistele, näiteks lastehoid, vanurite eest hoolitsemine, andmete sisestamine, otsene klienditeenindus.

Teise tõuke paindlike hõivevormide arenguks andis üleilmastumisest tulenev kulude vähendamise konkurents. Jaapani statistikaameti tehtud tööjõuturu-uuringus aastatel 1995 ja 2000 nimetasid tööandjad paindliku tööhõivevormi kasutamise põhjusena kulude kokkuhoidu osatähtsusega 38,3 ja 65,5 protsenti aastate järgi. Teise ja kolmanda põhjusena nimetati vajadust lisatööjõu järele ja lihtsaid tööülesandeid (Yamato 2006). Tööjõukulude vähendamiseks soovitas Jaapani suurkorporatsioonide ühendus Keidanren ettevõtetel kasutada erinevaid hõivevorme töökohustuste järgi ning mittestandardseid hõivevorme rutiinsetel töödel (http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/041/honbun.html#s4 – 20.02.2009, jaapani keeles).

Paindlik tööhõiveleping annab ettevõttele võimaluse vähendada tööjõukulusid ning töötajale vabaduse lihtsalt ja kiiresti vahetada tööandjat, mis omakorda toob kaasa suure tööjõu vahetumise just paindliku hõivevormiga töötajate hulgas (Rebick 2005).

Meeste ja naiste käitumine erinev

Analüüsi alustan paindlike hõivevormide kasutamise ja tööjõus osalemise ülevaatega 1988. ja 2007. aastal vanuserühmade lõikes. Eesmärk on näidata üldist tööturu olukorda valitud perioodi alguses ja lõpus. Et meeste ja naiste käitumine tööturul on erinev, vaatlen andmeid meeste ja naiste kohta eraldi.

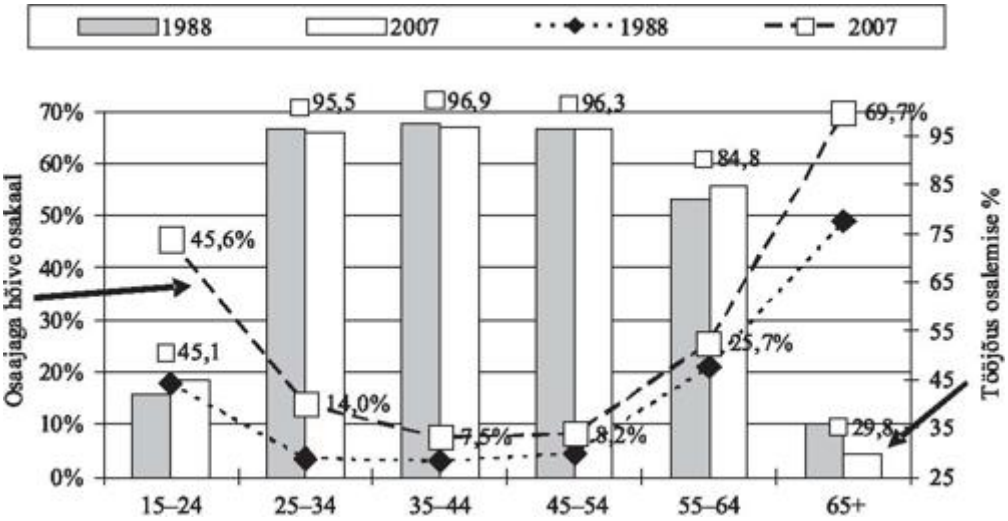
Meeste puhul paistab silma hüperboolikujuline graafik osaajaga tööhõivevormi tähtsusest vanuserühmade lõikes. See on tingitud meeste rollist pere peamise sissetuleku toojana. Paindliku hõivevormi osakaal on kõrgem nooremates ja vanemates vanuserühmades. 25–54-aastaste meeste puhul on tööturul osalejate arv vähenenud, samal ajal on kõigis vanuserühmades toimunud osaajaga tööhõive osatähtsuse kasv.

Osaajaga töötamise osakaal tõuseb 55–64-aastaste meeste rühmas üle 20%. Aastal 2007 oli see ka ainus vanuserühm, kus tööjõuturul osalejate arv on kasvanud, mis võib viidata kohordi püsimisele tööturul. 2007. aastal 55–64-aastased olid 1997. aastal, kui tööjõus osalemine oli üks kõrgemaid kõigis vanuserühmades, 45–54-aastased.

65+ vanuserühmas on toimunud paindliku hõivevormi hüppeline tõus 69,7%-ni ning samal ajal on tööturul osalemine kõigi aegade madalaimal tasemel, 29,8%. Paindliku hõivevormi osakaalu tõus 2007. aastal ei ole toonud kaasa vanemaealiste suuremat osalemist tööturul, pigem on tegemist olnud üldise paindliku hõivevormi pakkumise kasvuga.

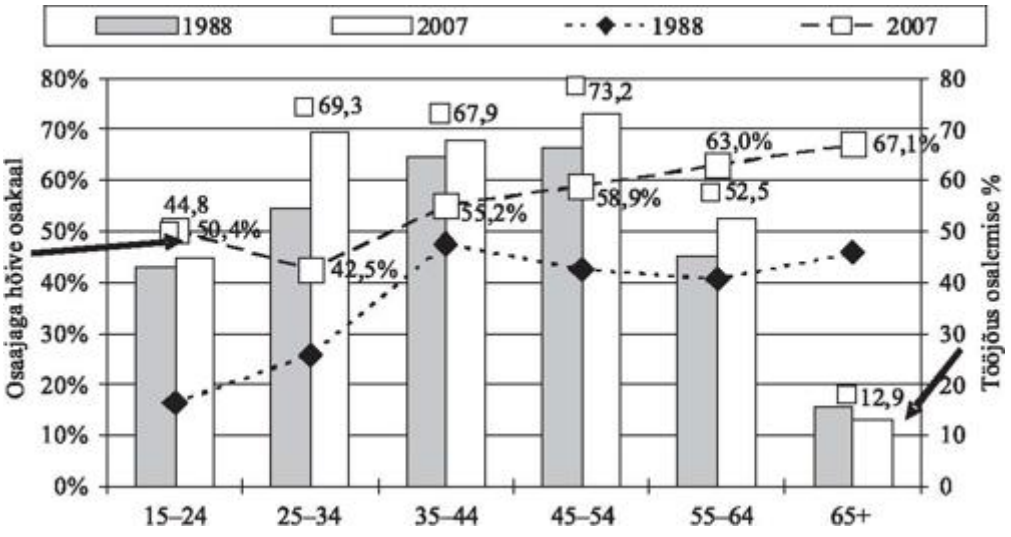
Naiste tööturul osalemise ja paindliku hõivevormi osakaalu kohta on toodud joonisel samad andmed. Oluline erinevus meestega on see, et vanuserühmadele vastavat hüperboolikujulist graafikut osaajaga töötamise osakaalust ei moodustu.

Joonis 1. Meeste osalemine tööturul ja osaajaga tööhõive



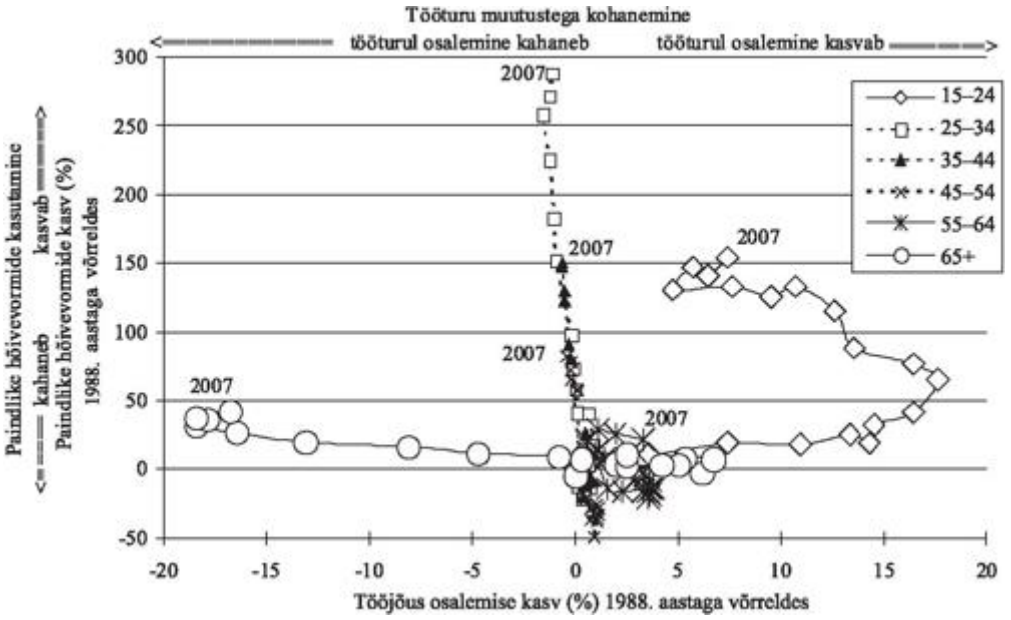
ALLIKAS: Jaapani statistikaamet.

Joonis 2. Naiste osalemine tööturul ja osaajaga tööhõive



ALLIKAS: Jaapani statistikaamet.

Joonis 3. Meeste tööturul osalemise ja paindlike hõivevormide kasv aastatel 1989–2007, võrreldes 1988. aastaga



ALLIKAS: Autori arvutused Jaapani statistikaameti andmete põhjal.

Tööhõive vormi alusel on näha 25–34-aastaste ja tavatöötajate osalemise kasv tööturul eelmise
vanuserühmaga võrreldes. 35–44-aastaste naiste hulgas suureneb paindlik tööhõive, mis

on selgitatav naiste sooviga töötada laste kasvatamise ajal rohkem osaajaga. Tööturul osalemise kasv on jäänud tagasihoidlikuks. 45–54-aastaste seas on tööturul osalemine kasvanud eelmise vanuserühmaga võrreldes, kuid paindliku hõive osakaal on 1988. aastal vähenenud, 2007. aastal aga kasvanud. Kuigi 55–64-aastaste naiste rühmas algab tööjõu hulgast väljalangemine, paistab ka siin silma paindliku hõivevormi osatähtsuse kasv. Üle 65-aastaste naiste hulgas vastupidi on tööturul osalemine vähenenud. 2007. aastal oli tööturul osalejate arv kahanenud 12,9 protsendile ja paindliku hõivevormi osatähtsus kasvanud 67,1 protsendini.

Perekonnapea staatus kohustab

Järgnevalt uurin vanuserühmade lõikes paindlike hõivevormidega kohanemist aastate jooksul. Selleks võrdlen aastatel 1989–2007 tööturul osalejate arvu suurenemist seoses paindlike hõivevormide kasvuga, kasutades baasina 1988. aasta andmeid.

Meeste hulgas on paindlike hõivevormide kasv olnud suurem nooremates ja tööealistes vanuserühmades (15–54). Noorem vanuserühm 15–24 on enamasti hõivatud õppimisega, mistõttu paindlikud hõivevormid pakuvad head võimalust saada lisatulu. Ka pärast õpingute lõppemist ei ole neil kuni pere loomiseni otsest vajadust täisajaga töötada.

25–54-aastaste käitumine tööturul on samasugune – paindlike hõivevormide kiire kasvuga kohanemine tuleneb tööturu vähesest paindlikkusest. Enamasti on selle vanuserühma mehed juba perekonna loonud või loomas ning tunnevad otsest kohustust vastutada perekonna sissetuleku eest.

Kuigi Jaapani peretraditsioonid on ajakohastunud ja naiste osalus tööturul kasvanud, on meeste roll perekonnas püsinud muutumatuna. James E. Roberson ja Nobue Suzuki (2003) viitavad isegi postmodernses Jaapanis mehe olulisusele pere peamise alustala ehk*daikokubashira'*na koos meessoost järglasega. Ühiskonnas juurdunud hoiakud ja perekondlikud kohustused sunnivad mehi kohanema tööturul uute hõivevormidega, sest põhieesmärk on perekonnale põhisissetuleku toomine. Kuid samas on näha, et selles vanuserühmas väheneb tööturul osalemine paindlike hõivevormide kasvu tõttu. See viitab meeste otsusele tööturul mitte osaleda, kui see on kohustuste puudumise tõttu võimalik. Selline muutus on oluline, sest tõstatab küsimuse: kui palju dereguleerimist on "palju"? Kui paindlike hõivevormide kasv hakkab mõjutama tööealiste meeste osalemist tööturul, toob see kaasa otsuse lükata edasi perekonna loomine ja laste saamine. Niisugune käitumine omakorda võimendab niigi vähenenud sündimust ja demograafilist vananemist (Nishikawa 2005).

Kuigi paindlike hõivevormide osatähtsus kasvab koos vanusega, on 55–64-aastaste käitumine tööturul muutunud kahe aastakümne jooksul vähe, paindlike hõivevormide kasv on olnud väike ja ka tööturul osalemine ei ole vähenenud. See elanikerühm on enamasti vaba laste koolitamise ja eluasemelaenuga seotud kohustustest, mis võimaldab neile suuremat elastsust tööturul ja pole sundinud kohanduma paindlike hõivevormidega.

Noorematega võrreldes on oluliselt erinev 65+ vanuserühma käitumine. Kuni 2000. aastani ei mõjutanud paindlike hõivevormide kasv tööturul osalemist, kuid alates 2001. aastast on see toonud kaasa otsuse tööturul mitte osaleda. Samasse ajajärku langeb ka tööealiste meeste paindlike hõivevormide kasvuga kaasnenud tööturult väljalangemise algus. Seega võib arvata, et vanemaealised mehed kujundavad oma töötamisotsuse, lähtudes tööealiste meeste olukorrast tööturul. Meeste tööturul osalemise vähenemise põhjusi võib olla kaks: paindlike hõivevormide vastandlikkus standardsele hõivevormile ja paindlike hõivevormidega pakutavate tööde iseloom. Standardsete ja mittestandardsete

hõivevormide polariseeritus loob viimastele negatiivse hinnangu, mis ei sobi kokku perekonnapea kohustuste ja vastutusega. Samal ajal kalduvad ettevõtted rakendama paindlikke hõivevorme rutiinsetel ja hooajalistel töödel. Seoses arvutistumisega on isegi kontoris palju rutiinseid töid, rääkimata tehasetööst. Mehed omakorda ei taha olla lihtsad nupulevajutajad, vaid soovivad eelkõige vastutust, mida paindlikud hõivevormid ei paku. Seetõttu on naiivne loota, et aastakümnete jooksul vastutaval kohal täisajaga töötanud mehed hakkavad pensioniealiseks saades osaajaga tegema lihtsamaid ja rutiinseid töid.

Mis mõjutab naiste käitumist

Naiste puhul on näha, et peale 65+ rühma on tööturul osalemine suurenud kõigis vanuserühmades, erineb ainult paindlike hõivevormide osakaalu kasv.

15–24-aastased naised on sarnaselt meestega kiirelt kohanenud paindlike hõivevormidega. See võimaldab õppimise kõrvalt teenida lisaraha ning ka pärast stuudiumi lõpetamist ei ole otsest vajadust täisajaga töötada.

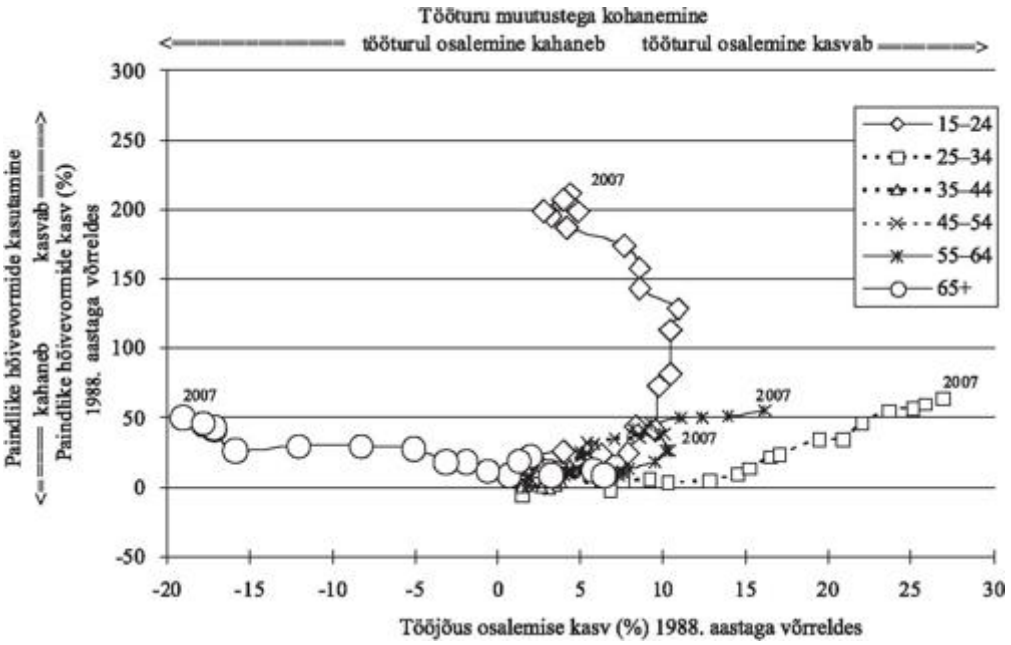
25–34-aastaste vanuserühma käitumine viitab kiirele kohanemisele muutunud tööturu olukorraga. Tööturul osalemise kasvule vastab suurem paindlike hõivevormide osatähtsuse kasv. Vaadeldava perioodi algusaastail püsis hõivevormide osakaal muutumatuna tööturul osalemise kasvu tingimustes. Seega ei sea see vanuserühm endale eesmärgiks täisajaga töötamist, vaid töö iseloomu järgi on nõus töötama ka osaajaga või piiratud lepinguga, tähtis on tööturul osalemine, isikliku sissetuleku saamine ja vanematest sõltumatus.

35–54-aastaste käitumine tööturul on samasugune: tööturul osalejate arv ei ole märkimisväärselt suurenenud, kuid mõnevõrra on kasvanud paindlike hõivevormide kasutamine. Enamasti kaldutakse pärast laste saamist töölt lahkuma, kuid viimastel aastatel on ettevõtted püüdnud suurendada täisajaga töötavate naiste lastehoiupuhkuste kasutamist hilisema tööle naasmise eesmärgil. Takistuseks võib olla vaid korporatiivne töökultuur, mis nõuab hiliseid töötunde (Rebick 2005). Tööle naasmist soodustab ka hästi funktsioneeriv riikliku ja eralastehoiu süsteem. Kuna see vanuserühm sõltub otseselt oma ülalpidajast, mõjutab meeste käitumine tööturul neid kõige rohkem.

Meeste ebakindel olukord tööturul sunnib naisi üha enam laste kasvatamise kõrval tööturul osalema. Jaapani sotsiaal- ja maksupoliitika soodustab naiste osaajaga töötamist (osaajaga töötamise sissetulek alla 1,3 miljoni jeeni on tulumaksuvaba ja alla 1,5 miljoni jeeni sotsiaalmaksuvaba) (Schoppa 2006; Jaapani Pensioniamet 2005; Kobayashi 2005), kuid seda vaid juhul, kui mees töötab täisajaga (Schoppa 2006).

55–64-aastased ei ole enam laste kasvatamisega seotud ning nad saavad naasta tööturule. Aastakümnepikkune koduperenaise roll pakub piisavalt kogemusi vaid osaajaga töötamiseks. Naised on töökohustuste suhtes vähenõudlikud ja soovivad peale lisatulu saamise töötada eelkõige sotsiaalse suhtlemise eesmärgil.

Joonis 4. Naiste tööturul osalemise ja paindlike hõivevormide kasv aastatel 1989–2007 võrreldes 1988. aastaga



Allikas: autori arvutus Jaapani statistikaameti andmete põhjal.

Eelnevatest vanuserühmadest erineb palju 65+ vanuserühma käitumine tööturul. Nende osalemine tööturul hakkas vähenema 1999. aastast. Oma mõju võib olla kohanematusel uute hõivevormidega. Vanemad naised on oma tööeas töötanud kas pereettevõttes või olnud kodused. Uute hõivevormidega kohanenud naised jõuavad 65+ vanuserühma alles pärast 2010. aastat.

Naiste käitumisel tööturul seoses paindlike hõivevormide kasvuga on kaks suunda: kohanemine, mis on toonud kaasa nooremate vanuserühmade tööturul osalemise kasvu; mittekohanemine, mis väljendub 35–54-aastaste aeglaselt kasvavas ja 65+ rühma väiksemas tööturul osalemises. Naiste paindlike hõivevormidega kohanemist soodustab võimalus jagada perekonna- ja töökohustusi. Teiselt poolt sunnib naisi töötama meeste suurem ebakindlus tööturul. Samuti on uued paindliku hõivevormiga töökohad sobilikud naistele: teenindus, lastehoid, hiliseid töötunde mittenõudev lihtsam kontoritöö.

Tööturukäitumine ei muutu kiiresti

Tööturg ei tähenda ainult hinda ja kogust, nõudlust ja pakkumist. Elanikerühmade käitumisel on suur osa paindlike hõivevormidega kohanemisel. Tööturul osalejate käitumist mõjutavad eri eluetappidel nii ühiskondlikud väärtused ja hoiakud kui ka isiklikud eesmärgid ja hinnangud, vajadused ja soovid, kuid ka riiklik sotsiaal- ja maksupoliitika.

Jaapani andmete põhjal võib öelda, et paindlike hõivevormide kasv on avaldanud eri elanikerühmadele erinevat mõju. Mõne rühma puhul on näha selget suundumust, teised alles otsustavad oma koha ja valikuvõimaluste üle tööturul. Näiteks suurima elanikerühma, 25–54-aastaste meeste puhul on viimastel aastatel näha, et osalemine tööjõuturul väheneb. Paindlike hõivevormide küllus sunnib täisajaga töötada soovivaid

mehi tööturul mitte osalema. Meeste sellist käitumist mõjutab tugevasti sajandite jooksul kujunenud roll ühiskonnas ja perekonnas. Mõju avaldab 1970. aastatel kujundatud sotsiaal- ja maksupoliitika (Yamato 2006), mis näeb meest peamise sissetuleku toojana, oma osa on ka korporatiivsel kultuuril. Paindlike hõivevormidega kohanemisele ei aita kaasa ka standardsete-mittestandardsete hõivevormide vastandlikkus.

Samal ajal ei ole 35–54-aastaste naiste puhul näha ühtset ja selget trendi, mis tuleneb nende käitumist mõjutavate tegurite erisusest. Ühiskonnas eeldatakse, et naised on lastekasvatamise perioodil kodused, ning kuigi arenenud lastehoiusüsteem võimaldaks täisajaga töötada, takistab seda korporatiivne kultuur. Meeste ebakindel olukord tööturul sunnib naisi rohkem tööle. Paindlikud hõivevormid ja riiklik sotsiaalpoliitika soodustaksid lühendatud tööajaga töötamist, kuid saadav tulu pärast lastehoiu eest tasumist ei motiveeri töötama.

65+ meeste ja naiste rühmas on näha üha kahanevat tööturul osalemise trendi, kuigi paindlike hõivevormide osatähtsus kasvab. Põhjuseks võib ühelt poolt olla kohanematus paindlike hõivevormidega. Teiselt poolt võib tööealiste meeste raskus leida täisajaga tööd tähendada vanemaealistele tööturu negatiivseid hõivetingimusi, mis suunab neid tööturul mitte osalema.

Tööturukäitumist mõjutavaid hinnanguid on võimatu kiiresti muuta. Jaapani näite varal saab öelda, et tööturu deregulatsiooni puhul tuleks hoiduda erinevate hõivevormide polariseerimisest, sest see võib kaasa tuua mõnele hõivevormile negatiivseid hinnanguid, mis omakorda takistab kohanemist uute hõivevormidega. Üks võimalus oleks kaotada täisajaga töötajate sotsiaalmaks ning muuta ainukeseks hõivevormide erinevuseks tööaeg. Sotsiaalmaksu kaotamise mõju Jaapani majandusele on analüüsinud Sumio Saruyama (2008).

Kasutatud kirjandus

Bagozzi, R., Gürhan-Canli, Z., Priester J. (2002). The Social Psychology of Consumer Behaviour. Buckingham/Philadelphia, PA: Open University Press.

Bowers, N., Martin, J. P. (2000). Going Mobile? Jobs in the New Economy. – OECD Observer, no 221/222, 113–117.

Ebbinghaus, B., Eichhorst, W. (2006). Employment Regulation and Labor Market Policy in Germany, 1991–2005. Discussion Paper Series, IZADP, no 2505.

Ebbinghaus, B., Manow, P. (eds) **(2001).** Comparing Welfare Capitalism. London; New York: Routledge.

Esping-Andersen, G., Regini M. (eds) **(2000).** Why Deregulate Labour Markets? Oxford: Oxford University Press.

Howell, D. R. (ed) **(2005).** Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy. Oxford: Oxford University Press.

IMF = International Monetary Fund. Chronic Unemployment in the Euro Area: Causes and Cures. – World Economic Outlook, May 1999.

Jaapani Pensioniamet 2005.

Karoly, L. A., Panis, C. W. A. (2004). The 21st Century at Work: Forces Shaping the Future Workforce and Workplace in the United States. Santa Monica: Rand Corporation.

Kobayashi, S. (2005). Health Care, Social Services, Retirement – explained Nihonkeizaishinbunsha.

Levine, P. B., Mitchell, O. S. (1993). Expected Changes in the Workforce and Implications for Labor Markets. – A. M. Rappaport, S. J. Schieber (eds). Demography and Retirement: The Twenty-First Century. Westport, CT: Praeger Publishers, pp 73–109.

Nishikawa, Y. (2005). Demographic Transition and Population Aging. – Josai University bulletin, the Department of Economics, no 23, pp 1–17. = 23 pp 1–17.

OECD Jobs Study (1994). OECD Publications Service.

OECD (1998). Workforce Ageing: Consequences and Policy Responses. Working Paper AWP 4.1. Paris.

OECD (2002). Increasing Employment: the Role of Later Retirement. OECD EconomicOutlook No 72, Chapter 5.

OECD (2004). Ageing and Employment Policies: Japan. OECD Publications Service.

OECD (2004). The Labour Force Participation of Older Workers. OECD EconomicsDepartment, May.

Quinn J., Burtless, G. (2002). Is Working Longer the Answer for an Aging Workforce? Working Paper 550.

Quinn, J., Cahill, K., Burkhauser, R. V., Weathers R. **(1998).** The Microeconomics of the Retirement Decision in the United States. Working Paper 400. – http://fmwww.bc.edu/ec/quinn.php

Quinn, J., Giandrea, M., Cahill, K. (2005). Are Traditional Retirements a Thing of the Past? Working Paper 626.

Rebick, M. (2005). The Japanese Employment System: Adapting to a New Economic Environment. Oxford: Oxford University Press.

Reynolds, T., Olson, J. (2001). Understanding Consumer Decision Making. The Means-End Approach to Marketing and Advertising Strategy. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Roberson, J. E., Suzuki, N. (eds) **(2003).** Men and Masculinities in Contemporary Japan: Dislocating the Salaryman Doxa. London: Routledge.

Saruyama, S. (2008). Does a Tax-Financed Public Pension System Favor Corporations? JCER Staff Report, August 19.

Schettkat, R. (2005). Is Labor Market Regulation at the Root of European Unemployment? The Case of Germany and the Netherlands. – D. R. Howell (ed). Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy. Oxford: Oxford University Press, pp 262–283.

Schoppa, L. (2006). Race for the Exits. Ithaka: Cornell Univesity Press.

Stanford, J. (2005). Testing the Flexibility Paradigm: Canadian Labor Market Performance in International Context. – D. R. Howell (ed). Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy. Oxford: Oxford University Press.

Takada, H. (2004). The Political Economy of Reproduction in Japan: Between Nation-State and Everyday Life. London: Routledge.

Taylor-Gooby, P. (ed) **(2004).** New Risks, New Welfare: The Tranformation of the European Welfare State. Oxford: Oxford University Press.

Yamato, R. (2006). The Impact of a Knowledge-Based Economy on Families in Japan. – Kansai University, Bulletin of the Faculty of Sociology, no 38, pp 1–24.

Lõhe õigusloome normide ja faktide vahel mõjude hindamise ja huvirühmade kaasamise teabe esitamisel

Aare Kasemets (RiTo 19), Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse parema õigusloome programmi juht

Seaduseelnõude seletuskirjade normatiivsed sisuanalüüsid näitavad, kuivõrd Eesti ministrid koos ministeeriumide ametnikega suudavad täita teadmistepõhise poliitika ja parema õigusloome põhimõtteid meie inimeste elu ja tööd mõjutavas seadusloomes.

Artikkel tugineb 2007. aasta septembrist 2009. aasta märtsini tehtud seitsmenda seaduseelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi tulemustele (170 eelnõu), näidates teabe kvaliteedi muutusi majanduskriisi (eelarvekärbete) süvenemise ja 1995–2003 tehtud uuringute taustal. Autor vaatleb vastuolusid ministeeriumide poolt eÕiguse süsteemi sisestatud seaduseelnõude seletuskirjade sisu ning valitsuse ja Riigikogu õigustloovate aktide normitehnika eeskirjades mõjude hindamisega seotud normide vahel.

Kaljo Tamm kirjutas Riigikogu Toimetistes nr 1: "… normitehnika on õigustloovate aktide eelnõude ettevalmistamisel kasutatavate, teoreetiliselt põhjendatud võtete ja meetodite kogum. Sellest definitsioonist tuleneb, et normitehnika esemeks on õigusloome ehk õigustloovate aktide eelnõude väljatöötamine. Seega on normitehnika vahetult ja lahutamatult seotud õigusloomeprotsessiga. Kogu selle protsessi lõppeesmärgiks on tagada väljatöötatud ja vastuvõetud õigustloova akti kehtivus ja toime." (Tamm 2000.)

Lühidalt kokku võttes on ka õigustloovate aktide (seaduste) sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, haldus- ja eelarvemõjude hindamise ning huvirühmade kaasamise meetodite mõte rakendada seadusi tõhusalt ja mõjusalt koostöös avaliku, era- ja mittetulundussektori partneritega.

Juhtimaks tähelepanu Riigikogu menetlusse jõudvate seaduseelnõude seletuskirjade mõjude hindamist, osapoolte kaasamist ja eurointegratsiooni puudutava avaliku teabe kvaliteedi puudustele, töötasin 1997–1998 Riigikogu ametnikuna välja eelnõude normatiivse sisuanalüüsi metoodika. Selle alusel on seitsmel korral hinnatud eelnõude kooskõla Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu õigustloovate aktide normitehnika eeskirjadega (Kasemets 2000; Soiver 2000; Mikk 2002; Liiv 2002; Kasemets K. 2003; Kasemets, Liiv 2005; Kasemets 2006; Staronova *et al* 2006).

Seaduseelnõude seletuskirjade kui avalike poliitikadokumentide uuringu algatamise põhjus seisnes ka vajaduses mõõta empiiriliselt, kuidas eelnõude koostajad arvestavad Eestis 1993. aastast kehtivate riigi õigusloomet reguleerivate normidega ja samuti välispoliitikas deklareeritud hea poliitika ja õiguse põhimõtetega (OECD 1997ab; Kellermann *et al* 1998; European Commission 2005). Seejuures ei olnud selle uuringuseeria käivitamisel autori taotluseks taasavada juristide ja õigussotsioloogide 19. sajandil alanud teoreetilist väitlust normide ja faktide vastuolu igikestvuse teemal (Käärik 2000; Habermas 1996), vaid peegeldada Eestile oluliste õigusloomenormide täitmist valitsuse ja Riigikogu esindajatele, kes on ise need normid põhiseaduslike eesmärkide saavutamise nimel kehtestanud. Mõjude hindamise tulemustele, infoallikatele ja kaasatud isikutele viitamine on hea avaliku poliitika ja õiguse kommunikatiivne eeldus. Jagan siin Niklas Luhmanni teesi – kaasaegses ühiskonnas ei vaja indiviidid mitte "tõelist" õigust, vaid õigust, mis võimaldab orienteeruda sotsiaalses keskkonnas (1969, 24, viidatud Käärik 2000 järgi) –, ja kordan Raul Naritsa mõtet: "Õigus on riigi käes vahend, mille abil ja kaudu saab ta kõigile õiguse subjektidele öelda midagi mingi kindla kvaliteediga tagajärje saavutamiseks. /…/

õigus peab “tootma” kindlust ja julgeolekut mitte ainult tänase, vaid ka homse päeva suhtes.” (Narits 2001, 97, 98.)

Seaduseelnõude seletuskirjade sisuanalüüsi keskmes on seaduste rakendamisega kaasnevate sotsiaalsete, majanduslike, keskkonna, halduslike ja riigieelarveliste muutuste teave. Peale selle on ministeeriumide lõikes vaadeldud, kas seletuskirjas on märgitud seaduse algatamist põhjustanud probleemid, seos Euroopa Liidu õigusega, viited kasutatud uuringutele, avaliku võimu asutuste kooskõlastused ja seaduse rakendusalas tegutsevate ühenduste kaasamine.

Algatajast sõltumata on kõik eÕigusse jõudnud eelnõud ning nende seletuskirjad riigiasutuste töövõime ja reputatsiooni, laiemas mõttes Eesti õigussüsteemi legitiimsuse kujundajad. Peatumata siin küsimusel, mis motiveeriks poliitikuid teadmistepõhist õigusloomet edendama, soovin kodanikuna, et iga seaduseelnõu seletuskirjas on ära toodud, mis hakkab pärast Riigikogus seaduse “ärakoputamist” juhtuma seaduse rakendusalasse jäävate inimeste, perede ja ettevõtetega, sest kvaliteetse teabeta pole mõtet rääkida poliitika inimkesksusest ja läbipaistvusest, kaasamisest ja osalusdemokraatiast, milleks meid kõiki moraalselt kohustab Eesti põhiseaduse üldosa säte: kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas.

Artiklis esitatud andmed peegeldavad lõhet Eesti õigusloome normide ja seaduseelnõude seletuskirjadesse jõudnud tegeliku mõjude hindamise teabe vahel. Uuringu andmete põhjal püüan leida võimalusi Vabariigi Valitsusest Riigikogu menetlusse jõudvate eelnõude kvaliteedisõela tihendamiseks ning komplekssselt sotsiaal-, majandus-, keskkonna- , haldus- ja eelarvemõjusid käsitleva avaliku teabega seaduseelnõude osakaalu suurendamiseks Eestis.

Seaduseelnõude seletuskirjade kordusuuringute ülesanded

Eesti seadusloome ja seaduste kvaliteedi edendusega seotud seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsuse kordusuuringute (1998–2009) eesmärgid võib kokku võtta viies ülesandes:

1) uurida Eesti seadusloomes sotsiaal-majanduslike mõjude analüüsi, osalusdemokraatia ja eurointegratsiooniga seotud küsimusi, et rikastada andmetega õiguspoliitilist ja akadeemilist arutelu ning juhtida tähelepanu probleemidele ja otsustamist vajavatele juhtimisvalikutele;

2) analüüsida, mil määral ministeeriumid arvestavad õigusloomes Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu õigustloovate aktide normitehnika eeskirjade mõjude hindamise nõuetega, mis põhinevad Euroopa Liidu institutsioonide avaliku poliitika ja õiguse väärtustel (õigusloomealase käitumise normide ja faktide vahelise lõhe laius ilmestab uute demokraatiate poliitilis-õiguslikku praktikat ja kultuuri, mida märgistatakse mõnikord Lääne- ja Ida-Saksamaa väärtuste ning elukvaliteedi võrdlevuuringutes kasutatud terminiga selektiivne õiguskuulekus);

3) analüüsida eelnõude seletuskirjade kui ametlike infoallikate kvaliteeti, sest seletuskirjades esitatud teavet kasutavad oma töös nii Riigikogu liikmed, ministeeriumide ja kohalike omavalitsuste ametnikud kui ka äriühingute ja kodanikuühenduste esindajad, samuti seadusandja tahet otsivad kohtunikud ja advokaadid;

4) hinnata viidete alusel riigiasutuste analüüsiüksuste, ülikoolide jt uurimiskeskuste teadmiste kaasamise ulatust seadusloomes (sealhulgas riigi eelarveressursside jaotus);

5) kasutada uuringu tulemusi õigusaktide mõjude hindamise ning kaasamise rakenduslike meetodite ja eelnõudele esitatavate normitehnika nõuete täpsustamisel, samuti õigusloomega tegelevate poliitikute, ametnike ja huvirühmade esindajate koolitustel (Kasemets 2000; 2006).

Normatiivne sisuanalüüsi metoodika

Seaduseelnõude seletuskirjade empiirilise uuringu objektiks on seletuskirjade informatiivsus tabelis 1 nimetatud infokategooriate lõikes.

Seaduseelnõude seletuskirjade seitsmenda empiirilise uuringu valimi moodustasid kõik 1.09.2007–1.09.2008 ja 1.12.2008–28.02.2009 eÕigusesse esitatud õigusaktide eelnõud; kui eelnõu esitati koos seletuskirja jm lisadega eÕigusesse mitu korda, valiti analüüsiks viimasena esitatud versioon. Eelnõude erinevaid versioone võrreldes võib väita, et harilikult ei ole täpsustuste käigus muudetud eelnõu seletuskirja mõjude hindamisega seotud peatükke. Kokku esitati nimetatud perioodil eÕigusesse 175 seaduseelnõu, millest jäi välja kaks kaitseministeeriumi eelnõu info iseloomu tõttu (seos riigisaladusega), kaks põllumajandusministeeriumi eelnõu eÕiguse tõrke tõttu (tekst ei avanenud) ja üks Riigikantselei eelnõu. Nii kujunes analüüsitava valimi suuruseks 170 seaduseelnõu seletuskirja.

Rõhutan, et seaduseelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi meetod on formaalne ja kvantitatiivne vaadeldavate infokategooriate eristamise vahend, kus kodeerija ülesanne on fikseerida info esinemine põhimõttel “on” või “ei ole” ja erandina ka “raske öelda”, mis hiljem kaalutledes liigitub tavaliselt vastuseks “ei ole”.

Tabel. 1. Seaduseelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi infokategooriad mõjude hindamise ja seaduste rakendamisega seotud sihtrühmade kaasamise valdkonnas

Infokategooria	Normatiivne alus	Märksõnad
1.0. Seaduseelnõu on seotud EL-i õigusega, mõju Eesti Vabariigi ja EL-i õiguse kooskõlale.	Euroopa Liidu lepingud (sh Amsterdam 1998) jm õigusaktid; VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 33 lg 1, 2 ja 3 (RT I 1999, 73, 695) ja Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, p 48 lg 1, 2 ja 3.	Konkreetne viide EL-i õigusaktile, millega seaduseelnõu on seotud (huvi: kas eelnõu algataja suudab juriidika taga näha konkreetseid inimesi, ettevõtteid, loodust jne – võrdlus 2.1–2.8).
2.1. Mõju sotsiaal-demograafilistele näitajatele ja inimeste elukvaliteedile.	EV põhiseaduse §-d 12, 13, 16, 19, 26–29 jt; VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 34 lg 1; Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, p 49	Keskmes isikud ja pered (sh arv), rühmade sotsiaal-demograafiline profiil (sh sugu, vanus, toimetulek, rahvus) ja suhted, haridus, tervis,

	lg 1 p 1 (varasem eeskiri 1993).	lapsed, tööhõive, võrdõiguslikkus jm.
2.2. Mõju ettevõtlusele ja majandusele, sh ettevõtete halduskoormusele.	EV põhiseaduse §-d 29, 31 ja 32; VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 34 lg 1; Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, p 49 lg 1 p 3.	Keskmes ettevõtted, sh ettevõtete juhtimine, kulud-tulud, majandussektorite ettevõtluskeskkond, konkurents, innovatsioon, halduskoormus jm.
2.3. Mõju keskkonnale ja säästva arenguga seotud näitajatele.	EV põhiseaduse § 5; Eesti keskkonnastrateegia; VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 34 lg 1; Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, p 49 lg 1 p 4.	Loodus- ja tehiskeskkond; õhk, vesi, maa, loodusvarad, liigiline mitmekesisus, säästlik tarbimine, keskkonnajuhtimise süsteemid.
2.4. Mõju riigi- ja omavalitsusasutuste organisatsioonile (sh avalik halduse töökorraldus õiguakti rakendamisel).	VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 34 lg 1, § 36 lg 1, 2 ja 3; Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, p 49 lg 1 p 5.	Asutuste struktuuri ja ülesannete muutus, töökohad, seaduse rakendamisega seotud koolitus.
2.5. Seaduseelnõu mõju riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvele.	Riigieelarve seadus; VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 35; Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, p 11 ja p 50.	Seaduse rakendamisega kaasnevad kulud ja tulud riigi ja omavalitsuste eelarves; maksud; lõivud.
2.6. Viited seaduseelnõu väljatöötamisel kasutatud kirjandusele, uuringutele ja ekspertide analüüsidele (infoallikad, põhjenduste	VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 34 lg 2; Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, § 49 lg 2; avaliku halduse hea tava.	Viited: raamatud, uuringud, riigi statistika, eksperthinnangud, analüüsi teostanud üksuste nimed (teiseses analüüsis seos 2.1.–2.5).

läbipaistvus ja kontrollitavus).		
2.7. Kooskõlastamised riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustega (avaliku sektori asutuste kaasvastutus, sh mõjud 2.1–2.5).	VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 38; Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, p 53.	Konkreetsete riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste (sh liitude) nimed, ettepanekute menetlus jm.
2.8. Seaduse rakendamise ja mõjudega seotud kodanikuühenduste jt osapoolte kaasamine (info, osalus, kaasvastutus).	EV põhiseaduse § 44; VV 28.9.1999 määrus nr 279 § 38; Riigikogu juhatuse 6.3.2001 otsus nr 59, p 53; EKAK 2002; kaasamise hea tava 2005.	Huvirühmade, äri- ja vabaühenduste kaasamine töörühma ja eelnõu tööversiooni arutelu tasandil (nimed, muudatusettepanekud jm).
2.1.–2.8. kokku: Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu õigustloovate aktide normitehnika eeskirjade mõjude hindamise ja kaasamisega seotud nõuete täitmise määr (%). Seaduseelnõude seletuskirjade hindamisel positiivse hinnangu saanud mõjude ja kaasamise infokategooriate arv jagatuna kategooriate koguarvuga (= 8).		
3. Mõjude hindamise ulatus ja kvaliteet: 1) mõjude ja kaasamise info puudub; 2) formaalne üldinfo (üldsõnaline kirjeldus); 3) osaline mõjude hindamise info (1–2 mõjuvaldkonda); 4) kompleksne mõjude hindamise info (3 + n mõjuvaldkonda), võimalus hinnata sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, haldus- jm poliitikate seoseid (Staronova *et al* 2006; OECD 1997).		

Pilootuuringust (1998) saadik on seletuskirjades positiivselt hinnatud ka neid infokategooriaid, kus seaduseelnõu algataja on võtnud vastutuse ja selgelt väitnud, et mõjusid selles kategoorias ei ole. Sageli on see seotud seaduste rakenduskuludega ehk mõjuga riigieelarvele, viimasel ajal on lisandunud ka otseste keskkonnamõjude puudumisega seotud väiteid.

Koolitustel on ametnikud sageli küsinud, kas lühikeste seaduste muutmise seaduste eelnõude seletuskirjades ikka peab olema mõjude hindamise teave ehk kas analüüsi aja ja

raha kulu on õigustatud. Seadusi vähe tundval kodanikul on raske hinnata, kas mõne paragrahvi muutmine toob kaasa märgatavaid muutusi inimeste elus, majanduses, asutuste töös või riigieelarves. Selliseid lühieelnõusid ei saa siiski vaatlusest välja jätta, sest ka viierealine seadusemuudatus võib liigutada miljoneid kroone ja parandada või halvendada tuhandete perede elujärge.

Seaduseelnõude seletuskirjade hindamisel on omaette probleemiks olnud asjaolu, et eelnõude koostamise ülesande saanud ametnikud ei järgi Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu õigustloovate aktide normitehnika eeskirjade struktuuri, seetõttu on mõjudega seotud infokillud sageli laiali seletuskirja eri osades. Nii viimases kui ka varasemates uuringutes on mõjude, kaasamise ja eurointegratsiooniga seotud teavet otsitud kogu seletuskirja ulatuses ning seaduse rakendamisega seotud töökorralduse regulatsiooni on vaadatud ka lisades olevate määruste eelnõudest.

Artiklis esitatud seitsme uuringu tulemuste võrdlemiseks (tabel 3 ja joonis 2) on viie esimese uuringu andmetest välja jäetud Riigikogus algatatud eelnõude hindamised, sest nii 2004–2005 Slovakkia-Ungari-Eesti võrdlevuuringus kui ka 2007–2009 uuringus Riigikogu kohta andmed puuduvad. Riigikogus algatatud seaduseelnõude valimist väljajätmine on tingitud veel neljast asjaolust: 1) 1998–2003 uuringud näitasid, et ministeeriumidega võrreldes oli Riigikogus algatatud eelnõude seletuskirjade mõjude hindamisega seotud informatiivsus üldjuhul tunduvalt madalam (välja arvatud sotsiaalsed mõjud); 2) mitmed Riigikogu liikmed on arutelus leidnud, et valijatelt saadud mandaadi tõttu nad ei olegi kohustatud normitehnika sisunõudeid täitma ja neil pole selleks piisavalt ressursse (nõunikud, eelarve; Kangur 2008); 3) Riigikogus algatatud eelnõud on harilikult valijatele suunatud poliitilise kommunikatsiooni osa (Solvak 2006); 4) Riigikogu eelnõud ei kajastu 2003. aastal käivitatud eÕiguse süsteemis. Eespool kirjeldatud metoodika põhjal saadud andmed võimaldavad lisaks mõjude hindamisega seotud õigusloome normide ja faktide vahekorra protsendimõõtmisele analüüsida ka seoseid poliitilise kultuuri, ministeeriumide juhtimise, analüüsi- ja haldusvõimekuse, valdkondlike poliitikate lõimimise, õigusloome kvaliteedi jm teemadel.

Seaduseelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi tulemused

Tabel 2 annab ülevaate, kui palju on valitsuse algatatud seaduseelnõude seletuskirjades tervikuna ja ministeeriumide lõikes eraldi arvestatud valitsuse ja Riigikogu õigustloovate aktide normitehnika eeskirjades mõjude hindamise ja kaasamise teabe esitamise nõudeid.

Tabel 2. Seaduseelnõude seletuskirjades esitatud mõjude hindamise ja kaasamise teabe määr 2007–2009 (kõik andmed on esitatud %-des)

Vastutav ministeerium ja eelnõude arv (n)	Seos EL-i õigusega	Mõjude hindamise infokategooriate esinemine seletuskirjades					Allikaviited	Kaasamine: riik / MTÜ-d		Kokku keskmine
Periood 1.09.2007–28.02.2009	1.0	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.1-2.8

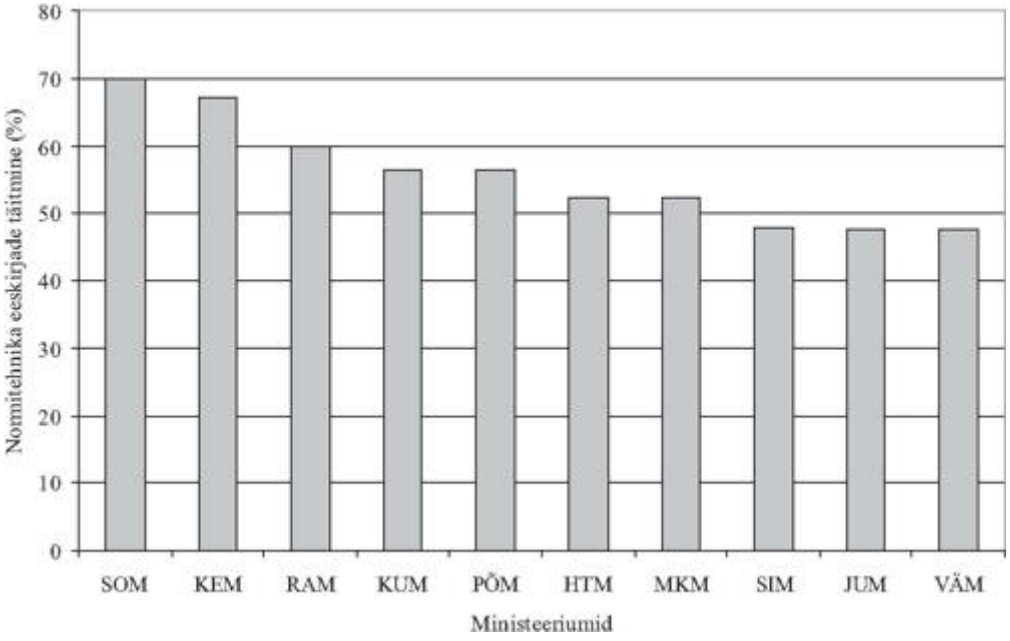
Haridus- ja teadusministeerium (n = 16)	31	31	6	0	81	100	31	100	69	**52**
Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (n = 34)	68	9	59	9	82	100	21	94	44	**52**
Sotsiaalministeerium (n = 15)	80	80	47	13	100	100	60	100	60	**70**
Põllumajandusministeerium (n = 8)	88	0	63	0	100	100	25	100	63	**56**
Rahandusministeerium (n = 23)	78	26	43	4	91	96	52	100	65	**60**
Keskkonnaministeerium (n = 21)	71	29	48	71	90	95	52	100	52	**67**
Justiitsministeerium (n = 20)	30	25	10	0	90	95	40	80	40	**48**
Siseministeerium (n = 18)	33	39	6	6	94	89	28	94	28	**48**
Kultuuriministeerium (n = 6)	67	33	17	33	100	83	17	100	67	**56**
Välisministeerium (n = 5)	60	40	20	20	80	100	20	100	0	**48**
Kokku keskmine (n = 170 eelnõu)	61	**31**	**32**	**16**	**91**	**96**	**35**	**97**	**49**	**55**

Märkus: Eelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi kategooriad tulpades 2.1–2.8 näitavad normitehnika eeskirjade nõuete täitmist tabelis 1 kirjeldatud infokategooriate lõikes. Ministeeriumide koondtulemused parempoolses tulbas hõlmavad infokategooriaid 2.1.–2.8 (eelnõude arv n korda 8 kategooriat jagatud sisuanalüüsi tulemus protsendina ehk mitu protsenti täideti 8 kategoorias Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu õigusloome eeskirju).

Tulbas 1.0 on esitatud otseselt Euroopa Liidu õigusega seotud seaduseelnõude osakaal vaadeldaval perioodil.

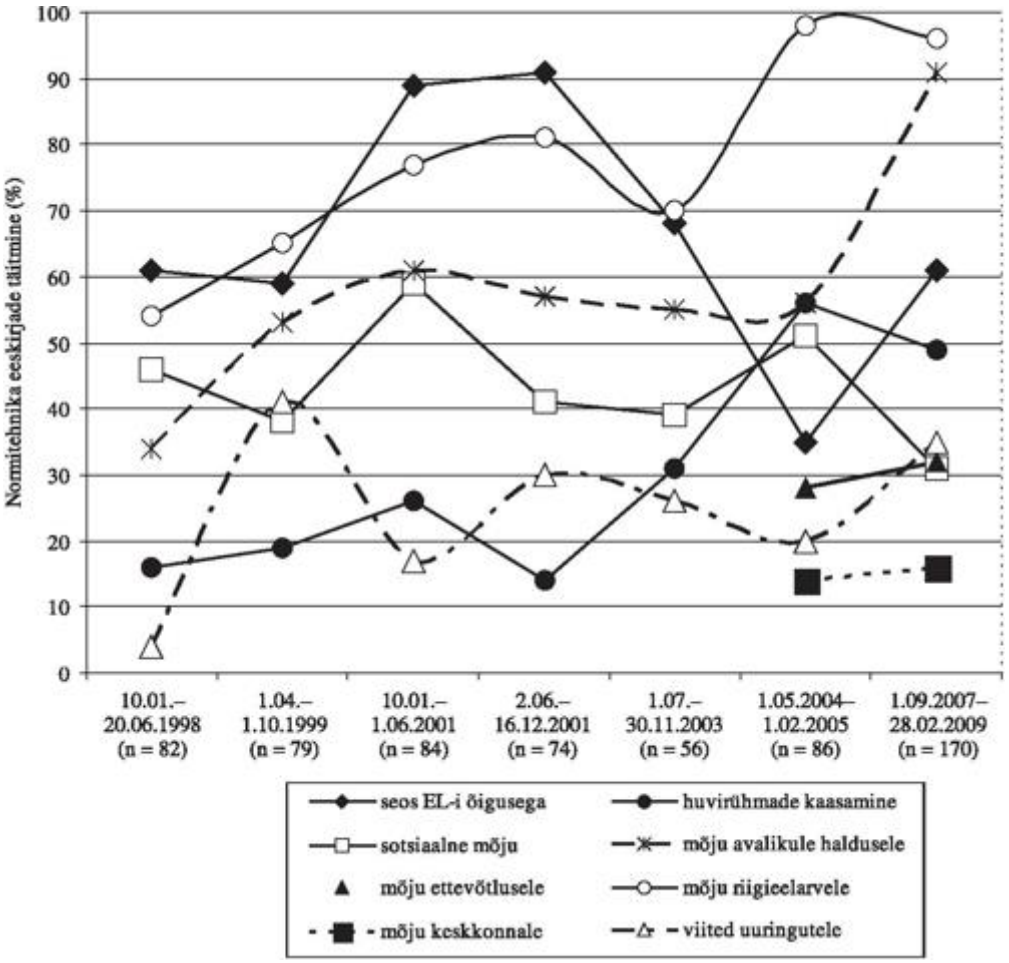
Vaadeldes viimase uuringu (2007–2009) puhul eraldi sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, haldus- ja eelarvemõjude hindamise teabe esitamise komplekssust (kategooriad 2.1.–2.5), on kõige suurem teadmismahukate eelnõude osakaal sotsiaalministeeriumil – 87% eelnõudest, keskkonnaministeeriumil on 57%, majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumil 47%, rahandusministeeriumil 43% ja välisministeeriumil 40%. Lisaks sotsiaal-, majandus- ja keskkonnapoliitilistele pädevustele seostub komplekssе mõjude hindamise teabe esitamine kõige sagedamini uuringutele viitamisega ehk avalikuks aruteluks esitatud seaduseelnõu analüüsi- ja otsustusprotsessi läbipaistvusega. Huvirühmade kaasamise infokategoorias (2.8) olid kolm paremat kaasamise dokumenteerijat haridus- ja teadusministeerium (69%, sealhulgas ekspertide kutsumine töörühma), kultuuriministeerium (67%) ja rahandusministeerium (65%).

Joonis 1. Seaduseelnõude sotsiaal-, majandus-, keskkonna-, haldus- ja eelarvemõjude ning kaasamise teabe esitamise nõuete täitmine 1.09.2007–28.02.2009 ministeeriumide lõikes



Märkus: SOM – sotsiaalministeerium; KEM – keskkonnaministeerium; RAM – rahandusministeerium; KUM – kultuuriministeerium; PÕM – põllumajandusministeerium; HTM – haridus- ja teadusministeerium; MKM – majandus- ja kommunikatsiooniministeerium; SIM – siseministeerium; JUM – justiitsministeerium; VÄM – välisministeerium. Selle uuringu valim ei hõlma kaitseministeeriumi ja rahvastikuministri bürood.

Joonis 2. Seaduseelnõude seletuskirjades normatiivselt eeldatud ja nõutud mõjude hindamise ja kaasamise teabe esitamise määr
seitsmel uuringuperioodil 1998–2009

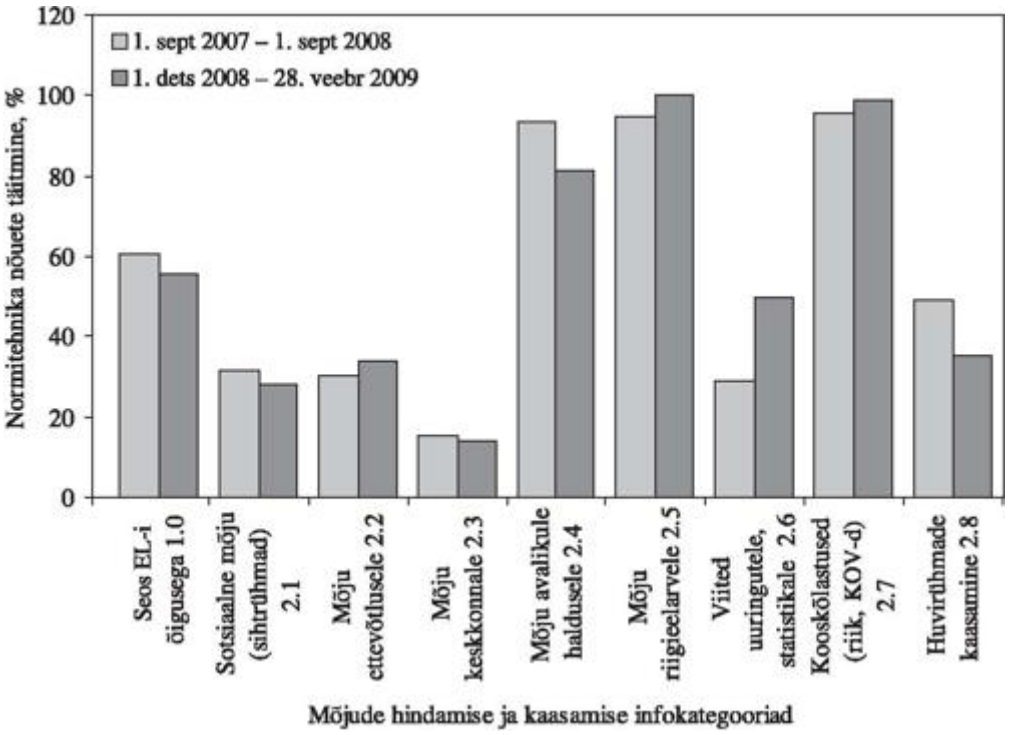


Joonis 2 annab koondpildi mõjude hindamise ja kaasamise teabe nõuete (kategooriad 2.1–2.8) täitjate paremusjärjestusest 1. septembrist 2007 kuni 28. veebruarini 2009. Tegemist on ministeeriumide keskmistega. Mida madalam keskmine tulemus, seda ebaühtlasem on samast ministeeriumist eÕigusesse sisestatud eelnõude seletuskirjades teabe esitamine, ja mida kõrgem keskmine, seda parem on olnud ministeeriumi keskne regulatiivse juhtimise tase. Varasemast on teada, et olulise panuse ministeeriumide regulatiivse juhtimise võimekusse annavad ka ministeeriumide analüüsi- ja arendusosakonnad, kus kumuleeruvad teadmine ja oskus mõjusid hinnata (Narits 2004; Kasemets 2006).

Lihtsustatult on küsimus sageli see, kas seaduseelnõude algatajad ministeeriumides näevad "õigusloome toru teises otsas" konkreetseid inimesi, ettevõtteid, kodanikuühendusi, kohalikke omavalitsusi jt sihtrühmi nende probleemide, ootuste ja suhetega. Kui eelnõude koostajatel hakkavad inimeste ja ettevõtete vajadused silme eest kaduma, on aeg riikliku statistika, uuringute ja huvirühmade kaasamise abil oma teadmisi värskendada ja seaduse rakendajatega kokku saada. Kaasamine võib alati olla mitmepoolne (Lepa *et al* 2004) – ka huvirühmad saavad poliitikutele ja ametnikele külla minna, kui "õigusloome torust" tulevad seadused hakkavad elu ja tööd segama. Eelnõude seletuskirjade mõjude hindamise teave peaks andma huvilisele esmaülevaate, mis Toompealt on tulemas ja kas valitud poliitikud teenivad rahva enamusele kasu või kahju. Enamasti on ka pool rehkendust seadusega kaasnevate kulude-tulude kohta isikutele,

ettevõtetele ja avalikule sektorile parem kui üldsõnaline kirjeldus seaduste “omavahelisest kooskõlast”, mida lugedes ei aimu, mis hakkab juhtuma Eesti inimeste, perede, ettevõtete, kohalike omavalitsuste, elukeskkonna ja riigi omavahelise kooskõla(tuse)ga.

Joonis 3. Seaduseelnõude seletuskirjades mõjude hindamise ja kaasamise teabe esitamine 2007–2009 majanduskriisi süvenemise kahel etapil 2. etapil suurenes riigieelarve kärbetega seotud eelnõude hulk)



Tabelite 2 ja 3 ning jooniste 1–3 andmed peegeldavad ministeeriumide raskusi seaduseelnõude rakendusalas olevate sotsiaalsete rühmade (2.1), ettevõtete (2.2) ja elukeskkonna (2.3) näitajate määramisel (justkui puuduksid riigis registrid ja statistika). See omakorda teeb raskeks seadusandliku muutusega taotletud tulemuste (sealhulgas sihtrühmade kasu) ning mõjude (sealhulgas ühiskonnale kasulike rutiinide) eel- ja järelhindamise.

Tabel 3. Seaduseelnõude seletuskirjades esitatud mõjude hindamise ja kaasamise teabe normikohase esitamise määr 1998–2009 seitsme uuringu põhjal (kõik andmed on esitatud %-des).

Vaadeldud perioodid ja eelnõude arv (n)	Seos EL-i õigusega	Mõjude hindamise infokategooriate esinemine seletuskirjades					Allikaviited	Kaasamine: riik / MTÜ-d		Kokku keskmine
	1.0	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.1-2.8

1.9.2007–1.9.2008 (n = 129)	60	32	30	15	93	95	29	96	49	**55**
1.12.2008–28.2.2009 (n = 41)	51	28	34	14	81	100	50	99	35	**55**
1.05.2004–1.02.2005 (n = 86)	35	51	28	14	56	98	20	93	56	**52**
1.07.–30.11.2003 (n = 56)	68	39	–	–	55	70	*26*	–	31	–
2.06.–16.12.2001 (n = 74)	91	41	–	–	57	81	30	–	14	–
10.01.–1.06.2001 (n = 84)	89	59	–	–	61	77	17	–	26	–
1.04.–1.10.1999 (n = 79)	59	38	–	–	53	65	41	–	19	–
10.01.–20.06.1998 (n = 82)	61	46	–	–	34	54	4	–	16	–

Märkus: Eelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi infokategooriate esinemise võrdlus 1998–2009.

Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade normatiivses sisuanalüüsis 1998–2009 (I–VII) osalesid järgmised üliõpilased ja noorteadlased: 10.01.–20.06.1998 A. Kasemets (TÜ) ja K. Vallimäe (TTÜ); 1.04.–1.10.1999 S. Soiver (TLÜ), M. Avamere (TLÜ) ja A. Kasemets (TÜ); 10.01.–1.06.2001 K. Mikk (TÜ) ja A. Kasemets (TÜ); 2.06.–16.12.2001 J. Ender ja M.-L. Liiv (TÜ); 1.07.–30.11.2003 K. Kasemets

(TLÜ); 1.05.2004 –1.02.2005 A. Kasemets, K. Kangur, A. Põldaru, K. Kangur, K. Kivistik, M. Kodres, M. Luige, T. Tiirmaa ja U. Tampere (TÜ); 1.09.2007–1.09.2008 ja 1.12.2008–28.02.2009 A. Kasemets.

Teisalt näitavad eelnõude seletuskirjade normatiivse sisuanalüüsi statistilised kokkuvõtted, et seaduste rakendamisega seotud avaliku halduse (2.4) ja riigieelarveliste vahendite (2.5) vajaduse kohta andmete ning kinnituste esitamine on saavutanud sageli formaalselt sajaprotsendilise kooskõla normitehnika eeskirjade sätetega, kui me ei süvene riigi ja kohalike omavalitsuste finantsjuhtimisse. See on märk ministeeriumide haldusvõimekuse kasvust riigi tasandil, kuid ilma sotsiaal-, majandus- ja keskkonnapoliitika ristmõjude analüüsita võib selline haldus- ja eelarvevõimekus toota tulevikuks nii sotsiaal-, äri- ja õigus- kui ka keskkonnariske.

Seadusandlike riskide maandamist toetab seaduste rakendusalas tegutsevate huvirühmade ja valitsusväliste ekspertide (2.8) kaasamine. See aitab mingil määral kompenseerida ka mõjude hindamise süsteemi puudumist. Rühmatöös tulevad riskid välja.

Teatud mööndustega võib väita, et joonistel 2 ja 3 toodud tulemused peegeldavad ka ministeeriumide koostöö koordineerimise nõrkust ja mõne ministeeriumi vähest võimekust oma valdkonna horisontaalsel juhtimisel. Heas riigis on üks valitsus korraga ning kõik ministeeriumid ja ministrid saavad oma poliitikavaldkonnas valitsuse algatatud seaduseelnõude kvaliteeti panustada.

Majanduskriisi peegeldus õigusloomes 2007–2009

Viimase seaduseelnõude seletuskirjade analüüsi eesmärk oli uurida, kuidas avaliku sektori asutuste ja riigieelarve kokkutõmbamised kajastuvad eelnõude seletuskirjade teabe struktuuris.

Joonisel 3 näeme mitmeid suundumusi. Eelmise aastaga (1.9.2007–1.9.2008) võrreldes oli vaadeldaval võrdlusperioodil (1.12.2008–28.2.2009) vähenenud Euroopa Liidu õigusega otseselt seotud õigusaktide osakaal (–9%), samuti sotsiaal-demograafiliste mõjude hindamise (–4%), keskkonnamõjude hindamise (–1%), avaliku halduse organisatsiooniliste mõjude hindamise (–12%) ja huvirühmade kaasamise (–14%) teabe osakaal. Samal ajal oli suurenenud ettevõtlus- ja majandusmõjusid käsitleva teabe (+4%), riigieelarve muutusi käsitleva teabe (+5%), uuringutele jm infoallikatele viitamise (+21%) ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustega eelnõude kooskõlastamiste dokumenteerimise teabe osakaal (+3%). Positiivsed muutused peegeldavad ettevõtluse olukorra (2.2), riigieelarve (2.5), analüüsi tulemuste põhjendamise (2.6, viited) ja teiste riigiasutuste toetuse (2.7) näitamisega seotud teabe olulisuse kasvu majanduskriisi sisenemise perioodil. Negatiivsete muutuste teel on organisatsiooniliste mõjude hindamise (2.4) ja huvirühmade kaasamise (2.8) teabe osakaal. See näitab ministeeriumide sisemist ebakindlust tuleviku suhtes, sagedast kaasamisväsimust ning patnerlussuhete nõrgenemist riigiasutuste ja huvirühmade vahel.

Kokkuvõte

Artiklis esitatud seaduseelnõude seletuskirjade normatiivsed sisuanalüüsid peegeldavad Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirjades sätestatud normide ja eelnõude seletuskirjades dokumenteeritud faktide vahekorda. Neid tulemusi hinnates ei tohi unustada, et suurem osa õigusloomes liikuvast poliitiliste valikute, mõjude hindamise ja kaasamise teabest on mitteformaalne.

Peale seaduseelnõude seletuskirjade kvantitatiivsete sisuanalüüside on õigusloomes osalevate poliitikute, ametnike, teadlaste ja kodanikuühenduste juhtide käitumise selgitamiseks tehtud mitmeid küsitlusi ning struktureeritud intervjuusid. Kvalitatiivsed uuringud näitavad, et sotsiaal-majanduslikke analüüse kasutatakse seadusloomes tunduvalt rohkem, kui normatiivne seaduseelnõude seletuskirjade sisuanalüüs seda järeldada lubab (Ginter *et al* 1998; Mikk 2002; Kasemets K. 2003). Samuti on teada, et huvirühmade ja valitsusväliste ekspertidega konsulteeritakse eelnõude väljatöötamise käigus palju enam, kui seda seaduseelnõude seletuskirjades ametlikult dokumenteeritakse (Liiv 2002; Lepa *et al* 2004; Kasemets, Liiv 2005).

Selline normitehnika eeskirjade täitmise võtmes selektiivne õigusloomekuulekus on õigusloome praktikas osalenud inimestele mõistetav ja sellist käitumist aitavad seletada ka mitmed organisatsiooniliste huvide ning poliitilise kommunikatsiooniga seonduvad teoreetilised mudelid. Üks mõjude hindamise ja kaasamise teabe "ministrite tagataskusse" jätmise põhjusi on tõsiasi, et ükski sotsiaal-majanduslikke või eelarvelisi muutusi käsitlev informatsioon ei saa jääda poliitilises keskkonnas (parlament, valitsus, meedia) neutraalseks (Robinson, Wellborne 1991; Kasemets 1999; Käärik 2000).

Kuidas kujundada Eestis samme teadmistepõhise ja vastutustundliku poliitika ja õigusloome kultuuri suunas liikumiseks, mõistes, et õigusloome ning mõjude hindamine ja kaasamine on vahendid, mitte eesmärgid? Nii kodu- kui ka välismaised eksperdid on aastaid veennud Eesti poliitikuid ja tippametnikke, et hea mõjude hindamise ja kaasamise süsteem muudab valitsemise läbipaistvamaks ja tõhusamaks, aitab lõimida erinevaid majandus-, sotsiaal-, haridus- ja keskkonnapoliitikate eesmärke, vähendada riske ning vältida vastuvõetamatut rahaliste vahendite ja aja kulutamist (OECD 1997ab; Ben-Gera 1999; Kiviorg 1999; Illing 2004). See on põhjus, miks "... ministrid peaksid julgemalt kasutama mõjude hindamist, lisades selle valitsuse otsuste tegemise protseduuri, tagades vajalikud vahendid ning nõudes enne otsuste vastuvõtmist kvaliteetset infot oma ametkonnalt" (OECD Sigma 2002, 5).

See on ka põhjus, miks justiitsministeeriumi parema õigusloome töörühma koostatud "Õigusakti väljatöötamise protsessiplaan" (detsember 2008) ja "Õigusaktide mõjude analüüsi juhend õigusloomega tegelevatele ametnikele" (veebruar 2009) on koos koolituskavaga stardivalmis, et anda tõuge Eesti õigusloome ja õigusega seotud inimeste elu kvaliteedi viimiseks uuele tasemele maailma tabanud õiguskultuuri- ja majanduskriisi kiuste.

Kasutatud kirjandus

Ben-Gera, M. (1999). Impact Assessment: Role, Procedures, Methods and Good Practices in OECD and CEE Countries. – Society, Parliament and Legislation. Compiled by A. Kasemets *et al.* Tallinn: Riigikogu Chancellery, pp 27–35.

EKAK = Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (2002). – Riigi Teataja I 2002, 103, 606.

European Commission (2005). Impact Assessment Guidelines.

Ginter, J., Kenkmann, P., Kasemets, A. (1998). Use of Social Information in the Law-Making Process of Parliaments: A Comparative Study. Chancellery of the Estonian*Riigikogu,* Economic and Social Information Department; University of Tartu, Tartu Society of Legal Psychologists and Sociologists.

Habermas, J. (1996). Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Illing, E. (2004). Õigusaktide mõjude analüüsi areng Euroopas. – Riigikogu Toimetised 9, lk 136–142.

Kaasamise hea tava (2005). Riigikantselei ja osale.ee.

Kangur, R. (2008). Parteide riiklik rahastamine ELi riikides. Võrdlev uuring. Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakond.

Kasemets, A. (1999). The Role of Small Parliamentary Information and Research Services in the Political and Social Interaction. – Society, Parliament and Legislation. Compiled by A. Kasemets *et al.* Tallinn: Riigikogu Chancellery, pp 91–126.

Kasemets, A. (2000). Seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus sotsiaal-majanduslike mõjude, eurointegratsiooni ja osalusdemokraatia valdkonnas. – Riigikogu Toimetised 1, lk 159–183.

Kasemets, A. (2006). Teadmistepõhise ja säästva poliitika institutsionaalsed eeldused Eestis. – Riigikogu Toimetised 14, lk 152–160.

Kasemets, A. (2008). Kui Riigikogu hooliks inimestest … – Postimees, 30. mai.

Kasemets, A., Liiv, M. L. (2005). Use of Socio-Legal Information in the Explanatory Memoranda of Draft Acts: A Precondition for Good Governance. – Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations. NISPAcee, pp 142–165.

Kasemets, K. (2003). Sotsiaalse informatsiooni kasutamine Eesti seadusloomes kolme juhtumi analüüsi näitel. Bakalaureusetöö. Tallinna Ülikooli sotsiaalteaduskonna riigiteaduste osakond.

Kellermann, A., Azzi, G., Jacobs, S., Deighton-Smith, R. (1998). Improving the Quality of Legislation in Europe. The Hague, Boston, London: T. M. C. Asser Institute, Kluwer Law International.

Kiviorg, M. (1999). Regulatsioonide mõju ja rakendamise analüüs. – K. Merusk, M. Kiviorg, R. Sõlg, A. Mõttus jt (koost). Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tartu: Eesti Õiguskeskus, lk 19–40.

Käärik, H. (2000). Õigussotsioloogia ja õigusloome. – Riigikogu Toimetised 1, lk 125–138.

Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. (2004). Kaasamine otsustetegemise protsessi. Tallinn: PRAXIS.

Liiv, M.-L. (2002). Osalusdemokraatia Eestis läbi kodanikuühiskonna prisma huvigruppide seadusloomes osalemise näitel. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna sotsioloogia osakond.

Luhmann, N. (1969). Legitimation durch Verfahren. Neuwied: Luchterhand.

Mikk K. (2002). Haldussuutlikkus Eesti seadusloomes Riigikogu normitehnika eeskirjade täitmise näitel. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna avaliku halduse osakond.

Narits, R. (2001). Seadusloome õigusliku ja regulatiivse mõju hindamine. – Riigikogu Toimetised 4, lk 97–101.

Narits, R. (2004). Good Law Making Practice and Legislative Drafting Conforming to It in the Republic of Estonia. – Juridica International IX, pp 4–13.

OECD (1997a). Policy Recommendations on Regulatory Reform. – Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. OECD /PUMA, Paris.

OECD (1997b). Law-Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe. Sigma Papers No 18.

OECD Sigma (2002). Poliitika vahendite tõhustamine mõjude hindamise abil. Tallinn: Riigi Teataja Kirjastus.

Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri. Kehtestatud Riigikogu juhatuse 2001. aasta 6. märtsi otsusega nr 59 ja muudetud 2006. aasta 11. mai otsusega nr 258.

Robinson, W. H., Wellborne, C. H. (eds) **(1991).** Knowledge, Power, and the Congress. Congressional Quarterly.

Soiver, S. (2000). Õigusloomeprotsessi kvaliteedinäitajad: ülevaade soovitustest ja analüüs soovituste järgimisest Eestis. Bakalaureusetöö. Tallinna Ülikooli sotsiaalteaduskonna riigiteaduste osakond.

Solvak, M. (2006). Saadiku koht parlamendis: vabadus ja sõltuvus. – Riigikogu Toimetised 14, lk 116–123.

Staronova, K., Kovacsy, Z., Kasemets, A. (2006). Comparing Experience of Introducing an Impact Assessment Requirement to Draft Legislation in CEE: The Case of Slovakia, Hungary and Estonia. – Implementation: The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee, pp 165–196.

Tamm, K. (2000). Õigusloome normitehnika olemus, vajalikkus, probleemid. – Riigikogu Toimetised 1,
lk 148–158.

Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri. Välja andnud Vabariigi Valitsus.

Eesti õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi arendamise võimalused

Timo Ligi (RiTo 19), Justiitsministeeriumi lepinguline konsultant

Õigusaktide mõjude põhjalik hindamine võimaldab parandada tulevikus langetatavate otsuste ja nende põhjal kujundatud õigusloome kvaliteeti.

Õigusaktide mõjude analüüsist räägitakse Eestis juba aastaid, paraku ei ole senine diskussioon igapäevast õigusloome praktikat suurel määral mõjutanud. Põhjusi on mitmeid, peamine ilmselt see, et arutelud õigusaktide mõjude analüüsi teemal ei ole pälvinud vajalikku poliitilist tähelepanu ega toetust, mis tagaks muudatuste rakendamise. Nõuded on kehtinud, kuid keegi ei ole nende täitmist järjepidevalt kontrollinud. Vahendeid põhjalikuks analüüsimiseks ja rakendusettepanekute väljatöötamiseks pole samuti olnud piisavalt. Seoses võimalusega kasutada Euroopa Liidu sotsiaalfondi raha, on viimati nimetatud takistus ületatud – justiitsministeeriumi juhtimisel koostatud parema õigusloome programmi alaeesmärgiks on seatud õigusaktide mõjude analüüsi süsteemi arendamine.

Töö õigusaktide mõjude analüüsi projektiga algas 2007. aasta suvel. Kõigepealt analüüsiti justiitsministeeriumi eestvedamisel kehtivat süsteemi. Sellest sai projekti eelanalüüs ja lähtekoht, millest tulenes kogu järgnev töö. Pärast eelanalüüsi valmimist loodi projekti neljaliikmeline töörühm ning seda kontrolliv ja suunav juhtkomisjon. Juhtkomisjoni liikmed olid rahandus-, sotsiaal-, keskkonna-, majandus- ja kommunikatsiooni- ning justiitsministeeriumi, Riigikantselei, Riigikontrolli, statistikaameti ja Riigikogu Kantselei esindajad, samuti Tartu ja Tallinna ülikooli ning poliitikauuringute keskuse Praxis esindajad.

Nüüdseks on töörühm sisulise tegevuse lõpetanud ja välja töötanud ettepanekud õigusaktide mõjude analüüsi korralduse muutmiseks, praegu toimuvad ministeeriumide ja huvirühmade arutelud ettepanekute rakendatavuse üle. Juhtkomisjon on töörühma ettepanekud koos märkustega heaks kiitnud ning kohe pärast märkuste sisseviimist tehakse töörühma väljatöötatud materjalid kättesaadavaks ka justiitsministeeriumi kodulehe vahendusel. Järgnevalt töörühma väljatöötatud ettepanekute põgus tutvustus senise õigusaktide mõjude analüüsi korralduse täiustamiseks.

Riigikogu Toimetistes on õigusaktide mõjude analüüsi olemust ja vajalikkust käsitletud ka varem, näiteks William H. Robinsoni artiklis “Teadmus ja võim: uuringute ja demokraatliku seadusloome olemuslik side” (2003, nr 7) ning Eveli Illingu artiklis “Õigusaktide mõjude analüüsi areng Euroopas” (2004, nr 9). Lühiülevaade on vajalik eelkõige selleks, et mõista paremini töörühma ettepanekute rõhuasetusi ja selgitada probleemide lahendamise vajalikkust.

Analüüsi olemus ja vajalikkus

Õigusaktide mõjude analüüsi käigus kogutakse ja analüüsitakse andmeid poliitikavalikute ning nende eeliste ja puuduste kohta. Lähtudes küsimustest, millele õigusaktide mõjude analüüsi käigus vastuseid otsitakse, on võimalik protsess jagada järgmisteks etappideks (niisugusest jaotusest lähtub ka näiteks Euroopa Komisjoni õigusaktide mõjude analüüsi juhis):

– probleemi määratlemine: kus me praegu oleme ja miks me soovime midagi muuta;

– eesmärkide püstitamine: kus me soovime olla;

– peamiste poliitikavalikute kujundamine: kuidas sinna jõuda;

– poliitikavalikute mõjude analüüs: mis on võimalikud mõjud;

– alternatiivsete valikute võrdlemine: milline tee soovitud eesmärgini on parim ja kas valitud tee hüved õigustavad kulusid;

– poliitika järelhindamine: kas poliitika saavutas soovitud eesmärgid.

Õigusaktide mõjude analüüsi (nii enne kui ka pärast õigusaktide rakendamist) on kitsamas tähenduses tarvis eelkõige selleks, et parandada tulevikus langetatavate otsuste ja nende põhjal kujundatud õigusloome kvaliteeti (ingl *better regulation*). Viimane sõltub otseselt sellest, kui põhjalikku eeltööd õigusakti ettevalmistamisel on tehtud. Kui enne eelnõu koostamist vastatakse olulistele küsimustele regulatsiooni vajalikkuse ja sellega kaasneva kohta, paraneb nii eelnõude kui ka seaduste kvaliteet. Sellega hoitakse kokku vahendeid, mida nõuab eelnõude korduv ümbertegemine, et lahendada probleeme, mida oleks saanud kohe alguses vältida (Justiitsministeerium 2005).

Kvaliteetsema ja parema õigusloome positiivne mõju väljendub ka laiemalt. Suurbritannia kui eduka õigusaktide mõjude analüüsi rakendaja seisukoht on, et parem õigusloome võimaldab kujundada atraktiivsemat ettevõtluskeskkonda, suurendada tootlust ja pakkuda kvaliteetsemaid avalikke teenuseid (Hill 2004, 15). Saksamaa Liitvabariigi valitsuse koalitsioonilepingus (11.11.2005) seostatakse õigusaktide mõjude analüüsi eelkõige õigusloome lihtsustamise ning bürokraatia vähendamisega (Brok, Dieckmann 2007, 7–13). Täpsemalt on eesmärk leevendada ettevõtete, kodanike ja avaliku sektori halduskoormust ning muuta kodanike suhtumine valitsuse tegevusse soosivamaks.

Õigusaktide mõjude analüüsi alavaldkondi on erasektorile langeva halduskoormuse hindamine ja selle vähendamine. Hollandlased on seni olnud Euroopas edukamaid ja nende hinnangute kohaselt tooks ettevõtete halduskoormuse 25-protsendiline vähenemine kaasa 1,7-protsendilise sisemajanduse kogutoodangu (SKT) kasvu Euroopa Liidus (Tang, Verweij 2004, 8). Õigusaktide mõjude analüüsi vajalikkust ja selle positiivset mõju ettevõtluse arengule (ja avaliku sektori toimimisele) on teadvustanud ka Eesti ettevõtjad (Luman 2008).

Kokkuvõttes avaldub õigusaktide mõjude analüüsi vajalikkus nii kvantitatiivselt mõõdetavas kasus (väiksemad valitsemiskulud ja majanduskasv) kui ka positiivses mõjus nn pehmetele väärtustele nagu avaliku sektori otsuste legitiimsus, mis kaasneb otsustusprotsessi läbipaistvuse suurenemisega, ning täidesaatva võimu aruandekohustus ja huvirühmade kaasamine.

Senine korraldus ja probleemid

Vaatamata kehtivatele nõuetele õigusaktide väljatöötamist puudutavates dokumentides (näiteks Vabariigi Valitsuse 28.09.1999 määrusega nr 279 kinnitatud “Õigustloovate aktide normitehnika eeskirja” paragrahv 34), ei ole õigusaktide rakendamisega kaasnevate mõjude analüüs Eestis soovitud tasemel. 2007. aasta suvel justiitsministeeriumi juhtimisel koostatud õigusaktide mõjude analüüsi projekti eelanalüüsis ministeeriumide õigusloome mõjude analüüsi praktikast ja probleemidest täheldatakse pealiskaudsust nii probleemi lahendamiseks sobivaima meetme valimisel kui ka väljavalitud meetme

rakendamisjärgsete mõjude hindamisel. Tihti analüüsitakse mõjusid pärast eelnõu väljatöötamist, sageli piirdutakse analüüsi objekti kirjeldamisega, harva prognoositakse kaasnevaid mõjusid ning harilikult ei võrrelda alternatiivseid lahendusi.

Eelanalüüsi käigus lahati 2005.–2007. aasta sügiseni kooskõlastamisele saadetud seaduseelnõude väljatöötamiskavatsusi ja sel perioodil koostatud eelnõude valikut. Sealjuures analüüsiti nii ministeeriumide eelnevalt nimetatud olulisi eelnõusid kui ka neid, millele oli tehtud väljatöötamiskavatsus ning mille kohta oli nimetatud ajavahemikul juba valminud eelnõu, sest väljatöötamiskavatsuse koostamine ise viitab sellele, et muudatustel võib olla oluline mõju.

Analüüsitud 18 seaduse eelnõu seletuskirja ja 12 seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse puhul ei olnud alternatiivseid lahendusvariante piisavalt lahatud, küllaldaseks võis pidada üksnes 7 protsendi seletuskirjade ja väljatöötamiskavatsuste analüüsi (Justiitsministeerium 2007).

Tavapärase praktika kohaselt ei tutvusta õigusakti ettevalmistav ministeerium oma töö vilju huvirühmadele ja teistele ministeeriumidele enne eelnõu kohustuslikku kooskõlastamist, mis eelneb eelnõu arutamisele Vabariigi Valitsuses. Selleks ajaks on sisuliste küsimuste lahendamisele lisaks sõnastatud ka normid, mis tuleb ümber sõnastada, kui kooskõlastamise käigus muudetakse sisulisi valikuid.

Uuringutes (Kasemets 2004; Justiitsministeerium 2007) on õigusaktide mõjude analüüsi puudulikkuse põhjustena välja toodud ka ametnike vähest pädevust, samuti viidatud kehtivale regulatsioonile, mis ei nõua enamiku õigusaktide algatamisele eelnevat analüüsi probleemi olemuse ja selle lahendamise alternatiivide kohta ning ei sätesta reegleid protsessi ministeeriumidevaheliseks koordineerimiseks ja kontrolliks (sealhulgas õigusakti algataja ja teiste ministeeriumide vastutus, mõjude järelhindamise korraldamine jms).

Ettepanekud süsteemi täiustamiseks

Analüüsi kehva kvaliteedi põhjustest süsteemse ülevaate saamiseks on võimalik kasutada üht õigusaktide mõjude analüüsi tehnikat ja koostada nn probleemipuu:

– põhiprobleem on pealiskaudse poliitikakujundamise tõttu tehtud ebakvaliteetsed otsused ja sellega kaasneda võiv topelttöö ettevalmistatud eelnõude täiendamisel pärast kooskõlastusringi või halvemal juhul juba rakendatud õigusaktide ootamatute ja soovimatute mõjude kõrvaldamisega;

– pealiskaudse poliitikakujundamise põhjuseks võib pidada ametnike väheseid kogemusi ja ebapiisavat pädevust õigusaktide mõjude analüüsimisel;

– ametnikud ei ole küllalt pädevad, kuigi Riigikantselei korraldab regulaarselt õigusaktide mõjude analüüsi koolitusi. Koolitustel omandatud oskusi igapäevases töös ei rakendata ning need ei juurdu. Samuti puuduvad lihtsalt käsitletavad ja kättesaadavad juhised õigusaktide mõjude analüüsi metoodikate kasutamiseks, mis võimaldaksid koolitustel omandatut meelde tuletada;

– ametnikud ei rakenda mõjude analüüsiks vajalikke töövõtteid ja metoodikaid, sest seda ei nõua neilt ülemused (ministeeriumi juhtkond). Parlament ei ole samuti järjekindel täidesaatva võimu algatatud eelnõude mõjuanalüüside nõudmisel;

– õigustloovate aktide normitehnika eeskirjas sätestatud (ja olgugi, et ebapiisavate) õigusaktide mõjude analüüsi nõuete järgimist täidesaatev võim (seaduste puhul ka parlament) üldjuhul ei kontrolli;

– kehtivatele õigusaktidele vastav õigusloomeprotsess võimaldab mõnest poliitikakujundamise etapist "üle hüpata".

Töörühma väljatöötatud muudatusettepanekute eesmärk on parandada täiendatud õigusaktide väljatöötamise reeglistiku ja seda toetavate juhendmaterjalide abil õigusloome kvaliteeti, nõudes põhjalikumat ja läbimõeldumat tegutsemist õigusakti väljatöötamise esimestes etappides. Samuti on eesmärk hoida kokku vahendeid, mis seni on kulunud õigusakti eelnõu väljatöötamise hilisemates etappides selle korduvale kooskõlastamisele, avalikkusele eelnõu eesmärkide selgitamisele ja ka kiirustades vastuvõetud õigusaktide puuduste kõrvaldamisele. Kaugemas perspektiivis on eesmärkide saavutamise kõrvalmõju tõhusamalt toimiv avalik sektor ja avalike teenuste parem kvaliteet. Järgnevalt on kirjeldatud väljatöötatud ettepanekute sisu eespool toodud probleemipuu ülesehituse kohaselt, alustades puu ülemistest okstest ja liikudes juurte poole.

Alustada väljatöötamiskavatsusest

Peamine õigusaktide väljatöötamise protsessi muudatusettepanekutest puudutab poliitikakujundamise etappi, kus tehakse valik õigusakti kui probleemi lahendamiseks sobivaima meetme kasuks. Nimelt tuleks töörühma ettepaneku kohaselt edaspidi kõigi olulisi mõjusid kaasa toovate seaduseelnõude puhul koostada enne eelnõu ja seletuskirja koostama asumist seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus. Väljatöötamiskavatsuse koostamise kohustus on olemas ka praeguses korras, kuid see laieneb ainult seaduseelnõudele, millega "kavandatakse põhimõtteliselt uue õigusinstituudi sisseviimist kehtivasse õigusesse" (Vabariigi Valitsuse reglemendi punkti 3¹ alapunkt 3).

Probleemid "uue õigusinstituudi sisseviimise" mõiste täpse määratlemisega on viinud selleni, et ka nendel harvadel juhtudel, kui väljatöötamiskavatsus koostatakse, tehakse seda tavaliselt uute tervikseaduste puhul (ligikaudu 80 protsendil kooskõlastamisele saadetud väljatöötamiskavatsustest). (eÕiguse infosüsteemi andmetel on 2003. aastast alates saadetud kooskõlastamisele 37 väljatöötamiskavatsust, neist 30 uute tervikseaduste väljatöötamisel.) Samal ajal puudub alus eeldamaks, et olemasolevate seaduste muutmise sätteid sisaldavad eelnõud võiksid kaasa tuua nendest vähem olulisi mõjusid või tagajärgi. Töörühma väljapakutud muudatusettepanekute rakendamise korral hõlmaks väljatöötamiskavatsuse koostamise kohustus kõiki seaduseelnõusid, välja arvatud eelnõud, millega kaasnevad mõjud on väheolulised, samuti iga-aastane riigieelarve seaduseelnõu või lisaeelarve seaduse eelnõu ning Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega seotud seaduste eelnõud, mille puhul Eesti seisukoha kujundamise käigus ei ole peetud vajalikuks väljatöötamiskavatsuse koostamist. Väljatöötamiskavatsust ei koostata määruseelnõudele.

Väljatöötamiskavatsuses määratakse probleem, mille lahendamiseks seaduseeelnõu koostamist kavandatakse, analüüsitakse alternatiivseid võimalusi (lisaks regulatiivsele sekkumisele) ja seatakse eelnõu eesmärk. Seega on tegemist dokumendiga, mis hõlmab kolme esimest õigusaktide mõjude analüüsi etappi (probleemi määramine, eesmärgi püstitamine, peamiste poliitikavalikute kujundamine). Väljatöötamiskavatsuse koostamise eesmärke ongi tagada poliitikakujundamise (ja selle ühe väljenduse – õigusloome) protsessi põhjalikkus ning põhjendatus selle algfaasist alates. Väljatöötamiskavatsusest kui õigusloome protsessi algust tähistavast dokumendist peab

selguma, miks on ilmnenud probleemi lahendamiseks sobivaim meede uue regulatsiooni väljatöötamine ja mida soovitakse selle kehtestamisega saavutada.

Peale selle määratakse töörühma ettepanekute kohaselt tulevikus väljatöötamiskavatsuses seaduseelnõu rakendamisega kaasnevad olulised mõjud. Mõjude olulisuse määramine on vormist lähtudes tähtis esiteks väljatöötamiskavatsuse koostamisvajaduse selgekstegemiseks, sest väheoluliste mõjudega seaduseelnõudele ei ole väljatöötamiskavatsuse koostamine kohustuslik. Teiseks on mõjude olulisuse määramine vajalik, sest väljatöötamiskavatsus saadetakse kooskõlastamiseks ministeeriumidele, kelle valitsemisala puudutavates mõjuvaldkondades avalduvad mõjud kvalifitseeruvad olulisteks. Mõjude olulisuse määramiseks kasutatakse järgmisi kriteeriume: mõju ulatus, mõju esinemise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ning ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk. Kriteeriumide kasutamiseks on töötatud välja täpsemad juhendmaterjalid.

Põhirõhk info vahetamisel

Kuivõrd väljatöötamiskavatsus on dokument, mille õigusakti ettevalmistaja edastab kooskõlastamiseks ka teistele ministeeriumidele, kelle pädevusvaldkonnas ilmnevad eelnõu rakendamisel olulised mõjud (justiitsministeeriumile kui õigusloome koordineerijale edastatakse kooskõlastamiseks kõik väljatöötamiskavatsused), tagab see puudutatud ministeeriumide informeerituse ja annab neile ühtlasi võimaluse teha õigusakti ettevalmistavale ministeeriumile õigusloome edasise protsessi kohta ettepanekuid (milliseid mõjusid analüüsida, millele tähelepanu pöörata, milliste huvirühmadega koostööd teha jms). Väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamisele ei järgne arutelu Vabariigi Valitsuses, sest selles faasis on põhirõhk info vahetamisel. Samuti ei tähenda väljatöötamiskavatsuse mittekooskõlastamine mõne ministeeriumi poolt automaatselt õigusloomeprotsessi lõppu. Õigusakti ettevalmistaja peab lihtsalt arvestama, et kui ta kooskõlastamata jätnud ministeeriumi(de) ettepanekuid ei arvesta, on tõenäoline ka hilisem eelnõu kooskõlastamata jätmine. Seega võimaldab väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine koguda täidesaatvalt võimult tagasisidet varem, parandades sellega eelnõu kvaliteeti ja hoides kokku tööaega, mis seni kulus eelnõu kooskõlastamise järel õigusakti täiendamisele.

Teise muudatusettepanekuna tuleks seaduseelnõu ettevalmistajatel olukorras, kus on otstarbekas enne mahuka seaduseelnõu koostamist esmalt valitsuse tasandil leppida kokku kavandatava eelnõu sisulistes põhimõtetes ja kasutatavates meetmetes, koostada enne eelnõu ja normide sõnastamist seaduseelnõu kontseptsioon koos oluliste kaasnevate mõjude analüüsiga, mida arutatakse vajaduse korral Vabariigi Valitsuse istungil. See võimaldab hoida ära võimalikku topelttööd normide sõnastamisel, kui pärast mahuka eelnõu ettevalmistamist selgub, et koostatud regulatsioon ei sobi sisulistel põhjustel.

Kolmas töörühma pakutud õigusaktide mõjude analüüsi puudutav oluline muudatusettepanek seisneb kohustuses teha õigusaktide rakendamise järel ilmnenud mõjude järelhindamine. See ei puuduta kõiki õigusakte – järelhindamise vajalikkuse üle saab diskuteerida iga õigusakti väljatöötamise faasis (näiteks väljatöötamiskavatsuse koostamisel peab õigusakti ettevalmistaja kaaluma järelhindamise vajalikkust). Samuti on võimalik sätestada järelhindamise kohustus Vabariigi Valitsuses või Riigikogus õigusakti eelnõu heakskiitmise või vastuvõtmise eelsetes aruteludes, kui on kahtlus, kas kõik õigusakti rakendamisega kaasnevad mõjud on piisavalt määratud ja hinnatud. Järelhindamise aeg sõltub iga õigusakti sisust ja selle rakendamisega kaasnevate mõjude eeldatavast ilmnemisajast, kuid üldjuhul võiks järelhindamine toimuda kuni kolme aasta möödumisel õigusakti rakendamisest alates.

Pädevuse täpsustamine

Töörühma ettepaneku kohaselt saab justiitsministeeriumist (tulenevalt Vabariigi Valitsuse seaduse paragrahvi 59 lõikes 1 sätestatud rollist täidesaatva võimu õigusloome koordineerimisel) keskne koordineerija õigusaktide mõjude analüüsi korraldamisel. Seni ei olnud Eestis analüüsi üldise korralduse eest vastutavat organit määratud, seetõttu analüüsi nõuete täitmise üle ei tehtud ka olemasolevates õigusaktides sätestatud piisavat kontrolli. Õigusaktide mõjude analüüsi puudutavates teoreetilistes käsitlustes on leitud, et analüüs on mõjusaim, kui selle korraldamist juhendab spetsiifiline parema õigusloome eest vastutav organ (European Council 2001, 20). Sellele viitavad ka analüüsi rakendamisel edu saavutanud riikide kogemused, sõltumata sellest, kas vastava organi asukohaks on mõni ministeerium (Suurbritannia) või Riigikantselei-laadne peaministri büroo (Iirimaa).

Tuleb rõhutada, et Eesti tulevases õigusaktide mõjude analüüsi süsteemis jääb analüüsi eest jätkuvalt vastutama õigusakti ettevalmistav ministeerium. Õigusakti ettevalmistaja kohustus on korraldada kõigi seadus- ja määruseelnõude (sealhulgas nii ministri kui ka Vabariigi Valitsuse määruste) rakendamisega kaasneda võivate oluliste mõjude analüüs enne õigusakti vastuvõtmist, kasutades selleks õigusloome koordineerija (justiitsministeerium) ja teiste ministeeriumide koostatud juhendmaterjale, asjassepuutuvaid uuringuid ning konkreetse valdkonna eksperte. Samuti on õigusakti ettevalmistaja kohustus õigusaktiga puudutatud huvirühmade kaasamine väljatöötamiskavatsuse, õigusakti kontseptsiooni või õigusakti eelnõu koostamise etapis ning avalik konsultatsioon osalusveebi vahendusel, kas enne ministeeriumidevahelist kooskõlastusringi või sellega samal ajal.

Õigusaktide mõjude analüüsi koordineerijana hindab justiitsministeerium, lähtudes ka kehtivast Vabariigi Valitsuse seadusest tulenevast pädevusest, õigusakti seaduslikkusele lisaks selle vajalikkust ja sobivust (väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamise faasis) ning õigusakti väljatöötamise protsessi ja mõjude analüüsi põhjalikkust (näiteks huvirühmade piisavat kaasatust ja nende ettepanekute arvestamise põhjendatust õigusloome protsessis). Justiitsministeeriumi kohus on ka õigusaktide mõjude analüüsi juhendmaterjalide väljatöötamine või selle korraldamine, parimate praktikate levitamine, koolitusvajadusest Riigikantseleile ülevaate andmine, analüüsi toetavate veebilehtede haldamine jms.

Uuenenud reeglistiku kohaselt ei tekiks justiitsministeeriumil teiste ministeeriumide algatuste suhtes vetoõigust, küll aga on just see ministeerium kohustatud väljatöötamiskavatsuste ja eelnõude kooskõlastamisel pöörama tähelepanu õigusaktide mõjude analüüsi küsimustele ja vajaduse korral need Vabariigi Valitsuses toimuval konkreetset eelnõu puudutaval arutelul tõstatama. Samuti on kõigil ministeeriumidel jätkuvalt kohustus hinnata, kas teiste ministeeriumide ettevalmistatud eelnõude mõjusid nende pädevusvaldkonnas on piisavalt põhjalikult analüüsitud.

Õigusaktide mõjude analüüsi teadlikkuse suurendamine

Justiitsministeeriumi tegevus on tulevikus suunatud ka üldisema õigusaktide mõjude analüüsi teadlikkuse suurendamisele. Nimelt võiks justiitsminister igal aastal esitada Riigikogule ülevaate, mis hõlmab hinnangut tehtud õigusaktide mõjude analüüsi üldisele kvaliteedile ja toob välja parimad praktikad. Ülevaate koostamise järel korraldab justiitsministeerium ka seminari peamistele õigusloomepartneritele teistest ministeeriumidest (ja teadusasutustest), kus arutatakse õigusloome, sealhulgas mõjude analüüsi praktilisi probleeme ja antakse tagasisidet senise töö kohta.

Artiklis toodud muudatusettepanekute rakendamisega paralleelselt oleks justiitsministeeriumil otstarbekas korraldada seminar avaliku sektori arvamusliidritele (parlamendisaadikud, parlamendikomisjonide ametnikud, ministeeriumide juhtkonna esindajad, osakonnajuhatajad) ning olulisemate huvirühmade esindajatele, et teadvustada õigusaktide mõjude analüüsi vajalikkust ja selle korrakohasel kasutamisel avanevaid võimalusi.

Arvamusliidrite, eelkõige parlamendisaadikute (nii opositsiooni kui ka koalitsiooni poolelt) ja ministeeriumide juhtkondade õigusaktide mõjude analüüsi teadlikkuse suurenemisega kaasneb loodetavasti see, et õigusaktide ettevalmistamisega tegelevatelt ametnikelt hakatakse nõudma põhjalikumat mõjude analüüsi ja paremini ettevalmistatud poliitikaettepanekuid.

Ametnike oskuste arendamine

Muudatusettepanekute rakendamise ja soovitud eesmärkide saavutamise seisukohalt on oluline toetada uuenenud õigusloomeprotsessi juurutamist selleks spetsiaalselt väljatöötatud juhendmaterjalidega. Töörühm on loonud vormi seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamiseks. Vormi kuju teeb ühest küljest nõuetele vastava väljatöötamiskavatsuse koostamise lihtsamaks, sest igale küsimusele vastamiseks on asjaomane lahter, teisest küljest võimaldab see tagada väljatöötamiskavatsuste ühtlase sisu ja kvaliteedi.

Väljatöötamiskavatsuse koostamise ja ka hilisema mõjude analüüsi oluline osa on mõjude ning nende tähtsuse määramine. Mõjuvaldkondade kataloog – sotsiaalsed tagajärjed, mõjud riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele, majandusele, keskkonnale, regionaalarengule, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele – on kehtestatud õigustloovate aktide normitehnika eeskirjas (§ 34) ja puudub vajadus selle laiendamise järele (sarnased mõjuvaldkonnad on määratletud ka välisriikide õigusaktide mõjude analüüsi juhistes), küll aga on otstarbekas täpsustada mõjuvaldkondade sisu. Selleks on töörühm välja töötanud õigusakti eelnõu rakendamisel avalduvate mõjude väljaselgitamist abistavad kontrollküsimustikud. Kontrollküsimustikes on mõjuvaldkonnad jagatud alavaldkondadeks (näiteks keskkonnamõjud jagunevad mõjudeks looduskeskkonnale ja elukeskkonnale) ning seejärel on iga alavaldkonna sisu lahtimõtestamiseks koostatud jah/ei vastustega küsimused, millele vastates on võimalik õigusakti ettevalmistaval ametnikul tuvastada, kas konkreetse õigusakti rakendamine avaldab näiteks mõju looduskeskkonnale või mitte.

Lisaks mõjuvaldkondade määramiseks loodud kontrollküsimustikele on koostatud juhised mõjude olulisuse hindamiseks ning lihtsamate õigusaktide mõjude analüüsi metoodikate (sealhulgas kulu-tulu analüüs, kulu-tõhususe analüüs) kasutamiseks ja järelhindamiseks. Kõik koostatud ja koostatavad juhendmaterjalid tehakse kättesaadavaks justiitsministeeriumi kodulehel õigusaktide mõjude analüüsi alajaotuses ning nende igapäevast kasutamist soodustab juhendite e-õppematerjali vormi valamine, mis suunab riigiametnikku mõjuanalüüside tegemisel, lähtudes ettevalmistatava õigusakti eripärast. Juhendmaterjalidega koos avaldatakse ka mõjuvaldkondade kaupa sorteeritud viited asjakohastele uuringutele ning analüüsi abistada võivatele ekspertidele.

Muudatuste rakendamine ja mõjud

Muudatuste rakendamine ja sellega kaasnev põhjalikum eeltöö õigusakti väljatöötamisel võib pikendada õigusakti koostamise aega: seaduseelnõude puhul kohustusliku väljatöötamiskavatsuse koostamisele ja selle kooskõlastamisele kuluva aja võrra, ning kui

koostatakse seaduseelnõu kontseptsioon, siis ka kontseptsiooni kooskõlastamisele ja Vabariigi Valitsuse heakskiidu saavutamisele kuluva aja võrra. Nii seadus- kui ka määruseelnõude puhul võib protsess pikeneda põhjalikuma oluliste mõjude analüüsi, senisest põhjalikuma kaasamise ja avaliku konsultatsiooni perioodi võrra. Protsessi kestuse pikenemine ei tähenda automaatselt töömahu suurenemist, sest näiteks väljatöötamiskavatsuses kajastatav informatsioon tuleks lisada normitehnika eeskirja kohaselt eelnõu seletuskirjale, see tähendab et eelnõu väljatöötamise esimestes etappides tehtav töö on vajalik ja kasutatav eelnõu järgmistes etappides. Praegusega võrreldes suureneb töömaht tõenäoliselt just olulisi mõjusid kaasa toovate eelnõude väljatöötamisel, kus seni põhjalikku mõjude analüüsi ei tehtud, kuigi seda oleks tulnud teha.

Muudatusi on võimalik rakendada järk-järgult, tagades sellega rakendusprotsessi sujuvuse, ametnike harjumise uute töövõtetega ning arvestades praegust majanduslikku olukorda (kohe 100-protsendiline rakendamine võib kaasa tuua täiendava ressursivajaduse, mida praegu ei ole võimalik rahuldada). Etapiviisiline rakendamine on võimalik saavutada, suunates nii keskse koordineerija kui ka teiste ministeeriumide kooskõlastamispraktikat väljatöötamiskavatsuste ja mõjude analüüsi aruannete põhjalikkuse hindamisel. Kooskõlastamispraktika saab põhineda ministeeriumide kokkuleppel. Näiteks võib pidada otstarbekaks, et esimesel aastal koostatakse väljatöötamiskavatsused ligikaudu 25 protsendile seaduseelnõudele (keskmiselt koostavad kõik ministeeriumid 170–180 seaduseelnõu aastas), kolmandal aastal tõuseks osakaal 50 protsendini ja viiendast aastast keskmiselt 75 protsendile seaduseelnõudest, mille ettevalmistamisel on väljatöötamiskavatsuse koostamine kohustuslik.

Väljatöötamiskavatsuste ja mõjude analüüsi aruannete vastavust sisulistele tingimustele on võimalik hinnata kvalitatiivselt (näiteks arvandmete kasutamine, alternatiivide eristamine ja mõjude analüüsi põhjalikkus üldiselt). Ka siin võib seada eesmärgi, et esimese rakendamisjärgse aasta lõpuks on jõutud tasemeni, kus 60 protsendi eelnõude puhul on mõjuanalüüsis kasutatud vähemalt üksikuid arvandmeid, rakendamisjärgse kolmanda aasta lõpus on selliseid eelnõusid 80 protsenti ja viienda aasta lõpus 100 protsenti. Niisuguseid vahe- ja lõppeesmärke saab seada ka alternatiivide eristamisele ja mõjude analüüsi üldisele põhjalikkusele. Justiitsministeeriumi 2007. aastal koostatud ministeeriumide õigusloome mõjude analüüsi ülevaate kohaselt kasutati analüüsitud 30 väljatöötamiskavatsuse ja seaduseelnõu puhul arvandmeid 14 mõjude analüüsil, see tähendab 47 protsendil. Kuna valim ei olnud suur ning analüüsi objektiks olid toona ainult eelduslikult olulisi mõjusid sisaldavad eelnõud ja väljatöötamiskavatsused, siis võib üldisem praktika arvandmete kasutamisel olla veelgi harvem.

Kokkuvõttes ei saa siiski pidada eesmärgiks üksikutele protsendipunktidele ja mõõdikutele vastava olukorra saavutamist. See on ainult vahend, mis võimaldab hinnata poliitikakujundamise ja kitsamalt võttes õigusloome põhjalikkust. Protsentidest ja mõõdikutest tähtsamaks tuleb pidada väärtuste ja töökultuuri muutmist. See on paraku raskemini saavutatav, kuid mitte võimatu.

Kasutatud kirjandus

Brok, S., Dieckmann, R. (2007). Better Regulation in Germany and the EU. Time to see results. Deutsche Bank Research, August 30.

European Commission (2009). Impact Assessment Guidelines.

European Council (2001). Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report.

Hill, K. (2004). From Red Tape Index to Burdens Barometer: The Reality of Better Regulation. – Implementation of Regulatory Impact Assessment. Best pratices in Europe, pp 15–24.

Justiitsministeerium (2005). Märgukiri seaduseelnõude väljatöötamise kavatsuste struktuurist.

Justiitsministeerium (2007). Ülevaade ministeeriumide õigusloome mõjude analüüsist.

Kasemets, A. (2004). Riigikogu õiguskomisjoni ja põhiseaduskomisjoni õigusloome kvaliteedi alase kuulamise ettevalmistuseks ülevaade ministeeriumite, õiguskantsleri, ülikoolide ja uurimiskeskuste vastustest. –

Luman, T. (2008). Eesti Kaubandus-Tööstuskoja juhatuse esimehe ettekanne Riigikogus 23. oktoobril 2008.

Tang, P., Verweij, G. (2004). Reducing the Administrative Burden in the European Union. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Kaas peale! Valimiskampaania kulude ülempiiri kehtestamisest

Riho Kangur (RiTo 19), Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik

Parteide rahastamine ja valimiskampaaniate spiraalina suurenevad kulud on ühiskonna tulisemaid vaidluspunkte, mis kerkivad eriti teravalt esile poliitikuid puudutava suuremahulise korruptsiooniskandaali järeltõugetes või vahetult pärast valimisi.

Sageli lähenetakse parteide rahastamisele liiga emotsionaalselt ning keskendutakse lihtsustatud küsimusele: kas ja kuidas peaks riik parteisid rahastama? Vaidlustuhinas unustatakse, et kogu parteide rahastamine on tänapäeva demokraatlikus ühiskonnas kompleksne, kus probleemi erinevad kihid ja tasandid on võrdselt olulised ning sageli ka tihedalt põimunud. Samuti ei taheta tunnistada, et parteide rahastamine on võrdsete, vabade ja õiglaste valimiste tagamise ning demokraatliku ühiskonnakorra säilitamise lahutamatu osa.

Esindusdemokraatia ei ole nähtus, mille lähteprintsiibid on odavus ja kuluefektiivsus. Parteide rahastamine riigi poolt on mitmes aspektis õigustatud, kuid proportsioonidest väljununa viib paratamatult olukorrani, kus parteide ühiskondlikud või esindusfunktsioonid nõrgenevad ning institutsionaalne roll suureneb. Parteid sulavad lahti (kodaniku)ühiskonna vahendaja ja esindaja rollist ning kleebivad end üha tugevamalt riigi külge, millest on saanud parteide peamine ressursiallikas. Tänapäeva erakonnad on üha alalisemalt sõltuvuses riigist ning vaid aeg-ajalt ühendatud ühiskonnaga (van Biezen, Kopecky 2007, 237).

Skandaalid raputasid ärkvele

Need mõtted pole uued, vaid jäid kõlama ka Riigikogu Toimetiste 16. numbris avaldatud poliitilise vestlusringi üleskirjutuses (vt Erakondade rahastamine näib ... 2007). Erakondade rahastamisel riigieelarvest on plusse ja teatud ohtusid ning selle teema kohta on ilmunud asjakohaseid artikleid ka varasemates Riigikogu Toimetiste numbrites (Mikser 2001; Tallo 2001). Käesolev artikkel keskendub pigem erakondade rahastamise kui mosaiikmõistatuse ühele tükile – kampaaniakulude ülempiiri seadmisele.

Mitte ainult Eestis, vaid ka mitmes arenenud Lääne-Euroopa riigis – Saksamaal, Suurbritannias, Itaalias, Belgias, Soomes – on parteide rahastamise teemat aastakümneid varjanud saladuseloor ning pole eriti üllatav, et 1990. aastate lõpul lahvatanud ja tipp-poliitikuid hõlmanud korruptsiooniskandaalid raputasid ärkvele ametkonnad, teadlased ja ajakirjanduse ning senine parteide rahastamise süsteem tuli kainema pilguga üle vaadata.

Tabel 1. Parteide rahastamine ja kulude ülempiir Euroopa Liidu liikmesriikides

EL 27	1. Riiklik otsetoetus	1.2. Kaudsed toetused*	2. Kulude ülempiir	2.1. Kulude avalikustamise nõue	2.2. Kontrollorgan
Austria	jah	ei	ei	ei	–

Belgia	jah	jah	jah	jah	parlamendikomisjon
Bulgaaria	jah	jah	jah	jah	keskvalimiskomisjon
Eesti	jah	jah*	ei	jah	parlamendikomisjon
Hispaania	jah	jah	jah	jah	keskvalimiskomisjon/Riigikontroll
Holland	jah	jah	ei	ei	–
Iirimaa	jah	jah	jah	jah	sõltumatu erikomisjon
Itaalia	jah	jah	jah	jah	sõltumatu erikomisjon
Kreeka	jah	jah	–	–	–
Küpros	ei	ei	jah	ei	–
Leedu	jah	jah	jah	jah	keskvalimiskomisjon
Luksemburg	jah	jah	ei	ei	–
Läti	ei	jah	ei	jah	korruptsioonivastane eriorgan KNAB
Malta	ei	jah	jah	ei	–
Poola	jah	jah	jah	jah	keskvalimiskomisjon
Portugal	jah	jah	jah	jah	Ülemkohus
Prantsusmaa	jah	jah	jah	jah	sõltumatu erikomisjon

Rootsi	jah	jah	ei	ei	–
Rumeenia	jah	jah	jah	ei	–
Saksamaa	jah	jah	ei	jah	parlamendi spiiker
Slovakkia	jah	jah	jah	jah	–
Sloveenia	jah	–	–	–	–
Soome	jah	ei	ei	jah	justiitsministeerium
Suurbritannia	jah	jah	jah	jah	keskvalimiskomisjon
Taani	jah	jah	ei	jah	siseministeerium
Tšehhi	jah	jah	ei	jah	parlamendikomisjon
Ungari	jah	jah	jah	jah	Riigikontroll

Märkus: * Hõlmab nii erinevaid maksusoodustusi kui ka tasuta avalike koosolekuruumide ja meediaruumi pakkumist parteidele ja kandidaatidele valimiskampaania ajal.

ALLIKAD: Austin, Tjernström 2003; Roper, Ikstens 2008; ECPRD (*The European Centre for Parliamentary Research and Documentation*) päring nr 1050 (2008).

20. sajandi esimesel poolel Lääne-Euroopas levinud uskumus, et poliitika rahastamine peaks alluma "nähtamatu käe" põhimõttele ning reeglid kui sellised kujunevad välja eneseregulatsiooni ja omavaheliste kokkulepete baasil, ei osutunud õigeks: Itaalias varises korruptsiooniskandaali tekitatud tsunami järel kokku kogu parteisüsteem, Saksamaal, Belgias ja Prantsusmaal sai nii mõnegi tipp-poliitiku maine jäädavalt kahjustatud. Tekkis vajadus kehtestada detailsemad, läbipaistvamad ja õiglasemad reeglid ning luua võimalused nendest kinnipidamist tõhusalt kontrollida.

Kõige üldisemal tasandil võib jagada parteide rahastamise piirangud kahte kategooriasse: vahendite (loe: raha) pakkumist ehk raha voolamist kandidaatidele ja parteidele kärpivad piirangud ning nõudlust piiravad ehk reguleerivad ja kogutud raha kulutamist piiravad reeglid (Ewing, Issacharoff 2006, 3). Natuke lihtsustatult väljendatuna peavad "pakkumist" piiravad reeglid takistama poliitikute ja parteide ülesostmist ning "nõudlust" ohjeldavad instituudid on mõeldud vähendamaks võimalust, et parteid ja poliitikud ise valimisi ostavad (Katz 1996, 107).

Pakkumise ja nõudluse piiramine

Pakkumise reguleerimiseks kehtestatakse tavaliselt piirangud allikatele: keelatakse teatud sorti annetused, mis eeldab ka annetuste päritolu avalikustamist, või kehtestatakse annetuse summale maksimaalne piir. Esimest võimalust on kasutatud ka Eestis, kus erakonnaseadus sätestab, et "erakonna vara ja vahendite allikaks on üksnes tema poolt põhikirjaga kehtestatud liikmemaksud, käesoleva seaduse alusel saadud eraldised riigieelarvest, füüsiliste isikute annetused ning tulu erakonna varalt" (erakonnaseadus, § 12^1 lõige 1) ehk teisisõnu on keelatud vastu võtta annetusi juriidilistelt isikutelt. Samuti ei ole lubatud vastu võtta anonüümseid ega varjatud annetusi. Piirsummasid annetustele seni Eestis seatud ei ole, kuid vastav praktika on kasutusel Lätis ja Leedus (10 000 latti aastas füüsiliselt isikult Lätis ja 625 000 litti Leedus; kui tegu on valimisaastaga, võib lisaks annetada 37 500 litti ning annetada võivad ka juriidilised isikud), aga ka näiteks Hispaanias ja Belgias. Niisugune allikatele piirangute seadmine ongi parteide rahastamise levinuimaid reeglistamise viise: tavaliselt piiratakse doonorite ringi ning kompenseeritakse puuduv riigi otsetoetustega. Euroopa Liidu 27 liikmesriigist ei ole vaid kolmes – Lätis, Maltal ja Küprosel – sisse seatud erakondade riigipoolset rahalist finantseerimist (tabel 1).

Nõudlust ohjeldava regulatsiooniga, erinevalt katsest vähendada raha pidevat juurdevoolu, üritatakse seaduste abil piirata parteide ja kandidaatide kulutusi. Ka siin on võimalik kasutada "kangemaid" ja "lahjemaid" meetmeid. Nõudluse piiramise kõige tavalisem range meede ongi ülempiiri seadmine valimiskampaania kuludele, mis on laialt levinud endistes sotsialistlikes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Näiteks rakendatakse seda võimalust Lätis, Leedus, Ungaris, Slovakkias, Rumeenias ja Bulgaarias, Lääne-Euroopa riikidest näiteks Suurbritannias ja Prantsusmaal.

Vitsa asemel on alati võimalus kasutada ka pehmemat vahendit – head tahet. Valimiskampaania kulutuste avalikustamise nõude abil loodetaksegi, et süsteemis toimib teatud iseregulatsioon, kus ühiskondliku hukkamõistu oht kammitseb poliitikuid ja erakondi valimiskampaaniate mahtu ja sellele tehtavaid kulutusi kontrolli all hoidma. Selle loogika tõhusale toimimisele loodetakse nähtavasti ka Eestis, kus samuti on kehtestatud kampaaniakulude avalikustamise nõue, kuid kulutuste ülempiiri pole seadusega kehtestatud. Viimane on Eestis jäänud seni ettepanekute ja ideede tasandile, mida on kõige jõulisemalt erakondadest pooldanud Rahvaliit ning millele on omapoolset toetust avaldanud ka endine õiguskantsler Allar Jõks (Jõks 2008).

Siinkohal on nõudluse ja pakkumise regulatsioonide tasandit eristatud vaid ülevaatlikkuse huvides, sest praktikas rakendatakse sageli mõlemat kombineeritult: seadusega kehtestatakse valimiskampaania kulutuste ülemmäär, seatakse piiranguid doonoritele ning nõutakse nii kulutuste kui ka annetajate avalikustamist (tabel 1).

Otsekontakt valijatega taandub

Eestis on valimiskampaania ülempiiri sisseseadmist püütud põhjendada eelkõige kontrolli alt väljunud kampaaniakuludega ning vajadusega teha poliitikast uuesti ideede ja platvormide, mitte reklaamikontorite konkurents. Kui vaadata erakondade endi avaldatud kampaaniakulutuste aruandeid ja seostada neid valimistulemustega, torkab silma kaks asjaolu: kulutused on hüppeliselt kasvanud ning makstud kroonide ja häältesaagi vahel kujunenud korrelatsioon on ohtlikult suur (tabel 2). Vastav korrelatsioonikordaja on peaaegu kolm valimist järjest üle 0,9, seetõttu võib rääkida juba küllaltki täiuslikust seosest kulutatud raha ja häälte vahel (Sikk 2006,75).

Parteide sissetulekuallikate reale vaadates võib veidi üldistades öelda, et võimu ostetakse võimu abiga, sest rahastamise pearaskus on viimastel aastatel kandunud põhiliselt riigi õlule ning rahastamisskeem lähtub parlamendivalimistel saavutatud mandaatide arvust. Huvitava erandi moodustavad 2004. aasta Euroopa Parlamendi valimised, kus vastav korrelatsioonikordaja on negatiivne (–0,08166). See pole üllatav, sest 1,5 miljonit krooni kulutanud (ligi 7,5 protsenti kogukuludest) erakond võttis 36,8 protsenti häältest ning poole mandaatidest (Kokkuvõte Euroopa Parlamendi … 2004). Siiski on tegemist pigem erandiga, mis kinnitab reeglit.

Lugedes Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni avaldatud erakondade 2007. aasta parlamendivalimiste kampaania kulude ja vahendite aruannetest tehtud kokkuvõtet, on reklaamikulude osakaal kampaaniakuludest erinevaid kululiike võrreldes üsna pretsedenditu: Rahvaliidul 93, Keskerakonnal 91,5, Isamaa ja Res Publica Liidul 70, Sotsiaaldemokraatlikul Erakonnal 71, Rohelistel 60 ja Reformierakonnal 54 protsenti (Kokkuvõte erakondade … 2007). Avalike ürituste, transpordi, ruumide rendile ja postiteenustele kulutatavad summad on marginaalsed. Valimiskampaaniad on seega muutunud äärmiselt rahakeskseks, kus otsekontakt valijatega näib taanduvat.

Valimiskulutuste ülempiiri sisseseadmine iseenesest ei ole võluvits. Kuigi võib väita, et kampaaniakulude ülempiiri kehtestamine aitab vältida poliitika muutmist pesupulbritaoliseks kaubaartikliks, mida professionaalsed reklaamikirjutajad aeg-ajalt valijatele osavalt pähe määrivad, siis on avaldatud ka risti vastupidiseid seisukohti. Näiteks kuulutas USA Ülemkohus kaasuses Buckley *versus* Valeo, et 1971. ja 1974. aastal Watergate'i afääri järellainetuses sisse viidud seadusemuudatused, mis limiteerisid kandidaadi ja organisatsioonide valimiskampaaniaks kulutatavaid summasid, põhiseadusega vastuolus olevaks, sest need läksid vastuollu sõnavabaduse põhimõttega. Hiljem on seda otsust mitmel korral ebaõnnestunult vaidlustatud ning peale on jäänud seisukoht, et valimiskampaania kuludele ülempiiri seadmine "piirab nii võimalike teemade arutelu ringi, sisu kui auditooriumini jõudmist" (Brubaker 1998). USA on selle otsuse valguses valinud mõnes mõttes alternatiivse, kui mitte öelda pooliku lahenduse – kulude ülemmäärast saab rääkida ainult presidendivalimistel, kus kandidaat võib ülempiiriga nõustuda vabatahtlikult, loobudes samal ajal teistest allikatest pärinevatest annetustest. Vastutasuks finantseerib kandidaadi kampaaniat kindla summa ulatuses riik, mis toimibki kulude ülempiirina (Grant 2005, 570).

Tabel 2. Riigikogu valimiskampaaniate kulud, häälte (H) protsent ja nendevaheline korrelatsioon 1995–2007

	1995		1999		2003		2007	
	Kulud	**H %**	**Kulud**	**H %**	**Kulud**	**H %**	**Kulud**	**H %**
Keskerakond	932 500	14,2	6 973 914	23,4	20 374 196	25,4	41 300 941	26,1
Res Publica*	–	–	–	–	13 359 158	24,6	19 793 078	17,9

Isamaaliit	1 227 650	7,9	4 251 459	16,1	4 263 624	7,3	–	–
Reformierakond	2 319 056	16,2	5 117 093	15,9	14 625 750	17,7	32 467 470	27,8
Koonderakond	1 476 435	32,2	3 823 000	7,6	–	–	–	–
Rahvaliit	–	–	2 913 612	7,3	5 940 053	13,3	13 434 819	7,1
Sotsiaaldemokraadid	845 250	6,0	3 618 238	15,2	2 904 610	7,0	7 942 608	10,6
Parempoolsed	1 204 144	5,0	–	–	–	–	–	–
MKE/EÜRP**	576 000	5,9	1 017 719	6,1	1 039 199	2,2	567 861	1,0
EKL/KD	–	–	466 379	2,4	130 486	1,1	4 284 259	1,7
Rohelised	–	–	–	–	–	–	2 499 960	7,1
PE/EE Kodanik	125 933	3,6	–	–	–	–	–	–
Iseseisvuspartei	–	–	–	–	271 702	0,5	11 744	0,2
Kokku	8 706 968		28 181 414		62 908 778		122 302 740	
Korrelatsioon	0,55015		0,91860		0,95436		0,94881	

Märkus: * 2007 Isamaa ja Res Publica Liit; ** Meie kodu on Eestimaa, Eestimaa Ühendatud Rahvapartei, Konstitutsioonierakond.

ALLIKAD: Vabariigi valimiskomisjon; Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni koduleht.

Kui kõrgele latt asetada

Vastuolulist sõnavabaduse argumenti kõrvale jättes võib siiski eeldada, et valimiskuludele ülempiiri seadmine eeldatavalt sunniks erakondi kampaaniate iseloomu muutma, oluliselt tõuseks tööjõukeskse tänavakampaania ja kandidaatide otsekontaktidele üles ehitatud kampaania osakaal, sest nende kulud on väiksemad kui massiivsel meediareklaamil.

Kampaaniakulutuste ülempiiri plussina lisaks nimetatud valimiste ostmise võimaluse piiramisele on peetud ka võrdsete võimaluste ja lähtepositsioonide põhimõtete edendamist. Kuid siingi, sümptomaatiliselt kogu parteide rahastamise temaatikale, peitub saatan detailides, kus kett on täpselt nii tugev kui selle nõrgim lüli.

Esiteks on tehnilisest küljest tähtis ka küsimus, kui kõrgele tuleks latt üldse asetada. Liialt madal ülemmäär võib põhjustada olukorra, kus seda ei võta tõsiselt ei parteid, kandidaadid ega avalikkus. Näiteks 1990. aastate keskel Ungaris ning 2004. aastal Lätis kehtestatud kampaaniakulutuste ülemmäära latt seati liialt madalale (Ungaris 193 000 ja Lätis 481 000 USA dollarit partei kohta), selle tagajärjel vohas meedias varjatud reklaam. Seda finantseerisid suuresti näiliselt asjasse puutumatud kolmandad osapooled, kes lihtsalt “toetasid” teatud kandidaate või parteisid. Ametlikult esitatud kampaaniaaruandeid ei uskunud vist parteikontorid isegi (Ikstens 2008, 57; Ilonszki 2008,133).

Muidugi ei olnud madal ülempiir ainus seadusaukude ärakasutamise ajend, kuid siiski olulisi põhjusi kogu süsteemi usaldusväärsuse kokkukukkumisel. Liiga madalale toodud lagi võib olla ka vahend poliitilise võistluslikkuse kahandamiseks, sest võimuesindajad saavad tänapäeva meedias proportsionaalselt rohkem tähelepanu ja eetriaega ning uuel poliitikas alustaval jõul jääb mängu tasakaalustamiseks sageli üle vaid võrdväärne tähelepanu osta (Brubaker 1998). Teisalt muudab liialt kõrgele asetatud latt piirmäära seadmise peamise eesmärgi üldse küsitavaks.

Euroopa Liidu liikmesriikides, kus ülemmäär on kehtestatud, kasutatakse piirmäära seadmisel erinevaid mooduseid: mõnes riigis on aluseks võetud teatud statistiline näitaja (näiteks miinimumpalk Rumeenias, keskmine palk Leedus) või kindel summa (näiteks Lätis ja Belgias), mis omakorda korrutatakse valijate arvuga kas ringkonnas või üleriigiliselt. Kolmas võimalus on kehtestada kindel summa, mida regulaarselt (enne valimisi) sõltumatu komisjon korrigeerib (näiteks Suurbritannias). Tänapäeva nn permanentse poliitilise kampaania tingimustes on tähtis ka ametliku valimiskampaania algus- ja lõpptähtaja sätestamine, millest alates tehtavad kulutused üldse arvesse lähevad.

Piirang iseenese paroodiaks

Kuid valimiskulutuste ülemmäära kehtestamisel tuleb mõista, et tegemist ei ole üksikküsimusega. Nagu kõik parteide rahastamist puudutavad kitsendused ja keelud allub ka see pöidlareeglile: efektiivselt saab rakendada ainult usutavat reeglit. Piirang muutub iseenese paroodiaks, kui seda rakendatakse üksnes sümboolselt ning praktikas puuduvad keelu jõustamismehhanismid, selle täitmist ei suudeta erapooletult ega tõhusalt järgida ning rikkumisi sanktsioneerida (Nassmacher 2003,16).

Piirangutest kinnipidamise kontrolli ja läbipaistvusega on otseselt seotud “varjatud” reklaami küsimus, mille tinglike näidetena võib siinkohal kasutada K-kohukese ja Rukkilille ümber keerelnud juhtumeid. Selline piiride hägustamise meetod on

kampaaniakulude piirmäära seadmisel väga ahvatlev ning vastava regulatsiooni ja piisava kontrollvõimeta pole ka ülemmäära summa seadusesse raiumisel sisulist mõtet.

Küsimus ei piirdu pelgalt plakatil või teleklipis esitatud kujundi, tähenduse ja eesmärgi kokkuviimisega, oluline sõlmpunkt on samuti reklaami või muu kampaaniategevuse tellija identifitseerimine. Ulatusliku kampaania mõne partei või kandidaadi toetuseks võib "omal algatusel" käivitada ka näiliselt sõltumatu kolmas osapool: ametiühing, parteile väga lähedal, ent juriidiliselt eraldiseisev sihtasutus vms.

Suurbritannias on kolmandate osapoolte kampaaniasse kaasamise probleemi püütud lahendada institutsiooniliste vahenditega: valimiskomisjoni juurde on loodud spetsiaalne "kolmandate osapoolte" register, kuhu end registreerides teatavad organisatsioonid automaatselt oma kavatsustest valimistel teatud parteisid või kandidaate kindlate summade ulatuses toetada. Neile summadele on omakorda kehtestatud teatav lagi. Täiendava nüansina on USA-s kasutusel ka loetelu tegevustest, mis definitsiooni järgi on kampaaniategevused (Ghaleigh 2006, 46–47). Sidususorganisatsioonide või kaudselt erakondadega seotud üksuste määratlematuse küsimusele valimiskampaania kuluaruannete seisukohalt on tähelepanu juhtinud ka rahvusvaheline korruptsioonivastase võitlusega tegelev riikide ühendus GRECO (ingl *The Council of Europe's Group of States against Corruption;* pr *Groupe d'États contre la corruption*) (GRECO 2008).

Kellele usaldada kontrollimine

GRECO ettekirjutused ja soovitused viivad tegelikult siinse arutelu ühe tuumani. GRECO 2008. aasta kevadel avaldatud raportis Eestile tehtud soovitused ja märkused peaksid olema *sine qua non* osa ka kampaaniakulude ülempiiride kehtestamise paketist. Eelkõige puudutab see nõuet teha erakondade ja valimiskampaania rahastamise kontrollimine ülesandeks sõltumatule organile, kellel on mandaat, volitused ja vahendid rahastamisreeglite kontrollimiseks, võimalike reeglite rikkumise sisuliseks uurimiseks ning vajaduse korral sanktsioonide kehtestamiseks (samas). Lõppeks peavad kõik üksikosad parteide finantseerimise süsteemis vastama kindlatele kriteeriumitele, milleks on usaldusväärsus, läbipaistvus, efektiivsus, järelevalve ja selle erapooletus.

Vastavaks kontrollorganiks võib erinevate näidete varal olla sõltumatu erikomisjon, mille liikmed on erakondadevälised ning ühiskonnas laialt aktsepteeritud ja hinnatud eksperdid, või põhiseaduslike institutsioonide esindajad – endised kohtunikud või ülemprokurörid, riigikontrolli ja ombudsmani esindajad. Viimane praktika on laialt levinud angloameerika riikides nagu Inglismaa ja Iirimaa, aga ka näiteks Itaalias. Hispaanias on kontrollifunktsioonid jagatud valimiskomisjoni ja riigikontrolli vahel, esimene korjab kokku ning nõuab välja valimiskulude aruanded ja muud asjassepuutuvad dokumendid ning riigikontroll kontrollib nende õigsust ja vastavust tegelikkusele (Grant 2005).

Mitmes riigis on kontrollorgan loodud keskvalimiskomisjoni juurde eraldi üksusena, kuhu on koondatud esindajaid eri riigiorganitest (Leedus ja Poolas). Mitmes riigis kannab kontrollifunktsioone alaline parlamendikomisjon. Viimasel juhul tekib legitiimsusprobleemi oht: kontrollijad kontrolliksid justkui iseennast, mis vähendab kontrollorganile nii vajalikku usaldusväärsust.

Kontrollorgani sõltumatuse kõrval on sama olulised tema pädevused, organil peab olema õigus nõuda, mitte paluda erakondadelt ja kandidaatidelt kõiki asjassepuutuvaid dokumente ning kutsuda inimesi komisjoni ette tunnistusi andma. Keeldumise korral rakenduvad sanktsioonid rahatrahvidest kuni parteile eraldatava summa kinnipidamiseni.

Näiteks Suurbritannias anti pärast 2000. aasta parteide rahastamise reformi iseseisvale kontrollorganile õigus siseneda parteide peakontoritesse, et inspekteerida kõiki asjassepuutuvaid finantsdokumente (samas).

Ülempiir pole võlukepike

Üldise reegli kohaselt ei ole kontrollorganil iseseisvat õigust kriminaalmenetluse elluviimiseks, kuid rikkumiste korral peab organil tõendite olemasolu korral olema õigus anda korraldus kriminaalmenetluse alustamiseks vastavalt kas politseile või prokuratuurile. Sanktsioonide osas kasutatakse Saksamaal (pole küll valimiskulutuste ülemmäära, kuid rakendatakse sissetulekute aruannete esitamata jätmisel) ja samuti Leedus praktikat, kus aruannete või dokumentide esitamata jätmise korral vähendab riik tunduvalt erakonnale riigieelarvest ette nähtud summat või peatab rahastamise sootuks. Ülekulutamise korral lisandub tavaliselt rängale trahvile nõue kanda ülekulutatud summa tagasi riigieelarvesse.

Raha on erakondadele kindlasti vajalik oma ideede tutvustamiseks ja maailmavaate levitamiseks, kuid otsene raha ja võimu sümbioos võib osutuda demokraatiat ähvardavaks ämblikuvõrguks.

Valimiskampaania kulude ülempiiri kehtestamises ei ole Euroopa kontekstis midagi pretsedenditut. Ühe institutsionaalse piiranguna kogu parteide rahastamise süsteemis on see levinud viis, millega üritatakse kärpida erakondade üha kasvavat rahavajadust, mis sageli tuleneb pärmitaignana kerkivatest reklaamikuludest meedias. Kuid nagu igasugune piirav reegel, vajab ka kulude ülempiir tõhusaid ja usaldusväärseid jõustamis- ja kontrollimehhanisme, mis väldiksid selle muutumist pelgalt sümboolseks instrumendiks. Samuti ei tasu loota, et ülempiir on võlukepike, mis lahendab probleemid parteide rahastamisel, millele on tähelepanu juhtinud nii sõltumatud eksperdid kui ka rahvusvahelised organisatsioonid. Nende puuduste lappimiseta ning soovituste ignoreerimisel pole ka uutel poliitikas raha võimu piiravatel vahenditel sisulist katet. Rattale tulede lisamine on vajalik, aga kasutu, kui kummid on tühjad ja kett maas.

Kasutatud kirjandus

Austin, R., Tjernström, M. (eds) **(2003).** Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. IDEA, Stockholm.

Brubaker, S. (1998). The Limits of Campaign Spending Limits. – Public Interest, 133, pp 33–54.

Erakondade rahastamine näib või on läbipaistmatu. Poliitiline foorum (2007). – Riigikogu Toimetised 16, lk 23–33.

Erakonnaseadus.

Ewing, K. D., Issacharoff, S. (2006). Introduction. – K. D. Ewing, S. Issacharoff (eds). Party Funding and Campaign Financing in International Perspective. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, pp 1–11.

Ghaleigh, N. S. (2006). Expenditure, Donations and Public Funding under the United Kingdom's Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 – And Beyond? – D. K.

Grant, T. D. (2005). Lobbying, Government Relations, and Campaign Finance Worldwide: Navigating the Laws, Regulations, and Practices of National Regimes. New York: Oceana Publications.

GRECO III aruanne ja soovitused (2008). Justiitsministeerium, mitteametlik tõlge.

Ikstens, J. (2008). Latvia: Disclosure Yet Abuse, Volatility yet Stability. – S. D. Roper, J. Ikstens (eds). Public Finance and Post-Communist Party Development. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd , pp 45–62.

Ilonszki, B. (2008). Hungary: Rules, Norms and Stability Undermined. – S. D. Roper, J. Ikstens (eds). Public Finance and Post-Communist Party Development. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd, pp 129–144.

Jõks, A. (2008). Valimiskuludele tuleb panna ülempiir. – Eesti Ekspress, 17. okt.

Katz, R. S. (1996). Party Organization and Finance. – L. LeDuc, R. G. Niemi, P. Norris (eds). Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective. Thousand Oakes, CA: Sage Publications, pp 107–134.

Kokkuvõte erakondade valimiskampaania rahastamise aruannetest (2007). Riigikogu Korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon.

Kokkuvõte Euroopa Parlamendi valimiskampaania rahastamise aruannetest (2004). Riigikogu Korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon.

Mikser, S. (2001). Eesti kogemus erakondade rahastamisel. – Riigikogu Toimetised 4, lk 22–26.

Nassmacher, K.-H. (2003). Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. – R. Austin, R., M. Tjernström (eds). Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns. IDEA, Stockholm.

Roper, S. D., Ikstens, J. (eds) **(2008).** Public Finance and Post-Communist Party Development. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.

Sikk, A. (2006). Highways to Power: New Party Success in Three Young Democracies. Doktoritöö. Tartu Ülikool.

Tallo, I. (2001). Erakondade rahastamine uutele alustele. – Riigikogu Toimetised 4, lk 15–21.

van Biezen, I., Kopecky, P. (2007). The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies. – Party Politics, vol 13, no 2, pp 235–254.

Eesti õigusruumi puutepunktidest Euroopa Inimõiguste Kohtuga

Mart Susi (RiTo 19), Tartu Ülikooli rahvusvahelise suveülikooli peaspetsialist

Eesti õigusruumis on mitmeid valdkondi, kus õigusnormidega kehtestatud regulatsioon või nende kohaldamise praktika võib olla vastuolus Euroopa Inimõiguste Kohtu käsitlusega.m

Euroopa Inimõiguste Kohtusse (edaspidi EIK) saavad pöörduda individuaalavaldusega füüsilised ja juriidilised isikud, kes on mõne Euroopa Nõukogu liikmesriigi jurisdiktsiooni all. Menetlus toimub kahes etapis. Kõigepealt tehakse otsus avalduse vastuvõetavuse kohta (*decision about admissibility*) Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 35 alusel. Nende avalduste suhtes, mis EIK tunnistas vastuvõetavaks, teeb ta sisulise kohtuotsuse (*judgment on the merits*), olles eelnevalt vajaduse korral teinud osapooltele, s.t rikkumise väite esitanud isikule ja vastustava riigi valitsusele ettepaneku sõbraliku kokkuleppe sõlmimiseks (*friendly settlement*).

Kui rääkida Eesti õigusruumi puutepunktidest Euroopa Inimõiguste Kohtuga, siis võib väga suure üldistusastmega väita, et selliseid puutepunkte on kolmes valdkonnas. Esiteks on Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt Eesti suhtes tehtud kohtulahendeid analüüsides võimalik leida teatud põhiõiguste sagedamini esinevaid rikkumisi konkreetselt Eestis. Siit on põhimõtteliselt võimalik järeldada, kas Eesti õigusruumis, s.t nii kehtivates õigusaktides kui ka nende rakendamisel võib esineda teatud struktuurseid probleeme põhiõiguste kaitse aspektist.[1]

Teine valdkond on EIK kohtupraktika arvestamine Riigikohtu ja madalamalseisvate kohtute praktikas. Ning kolmas valdkond on küsimus Eesti mõnedest õigusaktidest või õiguspraktikast mingis küsimuses, mis tõenäoliselt ei ole kooskõlas EIK praktikagaEuroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni tõlgendamisel, kuid millesse puutuvalt ei ole EIK teinud Eesti suhtes sisulisi kohtulahendeid. Viimane ei välista siiski võimalust neid õigusakte või õiguspraktikat vaidlustada Eesti kohtutes viitega konventsiooni sätetele.

Eesti Vabariigi põhiseaduse 15. paragrahvi teine lause tagab küll õiguse taotleda mis tahes asjassepuutuva õigusakti või toimingu tunnistamist põhiseadusvastaseks oma kohtuasja läbivaatamisel, kuid selgusetu on, kas see põhiseadusnorm tagab õiguse taotleda sellise õigusakti või toimingu tunnistamist vastuolus olevaks ka konventsiooniga. Võimalik, et selline õigus eksisteerib koosmõjus põhiseaduse paragrahviga 123. Käesolev artikkel käsitleb lühidalt kõiki kolme eelnimetatud valdkonda.

Lahendid Eesti suhtes

Käesoleva artikli kirjutamise ajal 2009. aasta aprilli alguses on EIK teinud Eestist lähtunud avalduste suhtes 18 sisulist kohtuotsust. (EIK lahendid on avalikult kättesaadavad nn HUDOC andmebaasis . Sisulises kohtuotsuses tuvastab EIK konventsiooni mõne sätte rikkumise või mitterikkumise, kuid tema pädevuses ei ole jõustunud riigisisest kohtulahendit tühistada (vt Maruste 2004). Otsuseid avalduse vastuvõetavuse kohta on andmebaasis 57, millest üle poolte puhul on avaldus tunnistatud kas vastuvõetamatuks või menetlus lõpetatud. Siiski sisaldab EIK andmebaas ainult jäämäe veepealset osa. Kuivõrd Eestist on EIK-le esitatud üle 1000 avalduse konventsioonis või selle lisaprotokollides tagatud põhiõiguste väidetava rikkumise kohta (EIK lahendite statistika), teeb EIK avaldamisele kuuluva lahendi avalduse vastuvõetavuse suhtes vähem kui 5 protsendil juhtudest. (EIK statistika kohta vt kohtu iga-aastaseid raporteid.)

Suuremal osal juhtudest saadab EIK registraator avalduse esitajale lihtkirja, milles teatab EIK kolmest kohtunikust koosneva kohtukoja otsusest avalduse mittevastuvõetavuse kohta, esitamata põhjenduseks mingeid sisulisi selgitusi. EIK praktika viimaste aastate analüüs on viinud järeldusele, et avalduse vastuvõetavaks tunnistamine tähendab suure tõenäosusega seda, et sisulise menetluse käigus tuvastatakse ka konventsiooni või selle lisaprotokolli sätete rikkumine. Eesti suhtes vastuvõetavaks tunnistatud 18 avalduse puhul jättis EIK rikkumise tuvastamata ainult kahel juhul – seega tähendab vastuvõetavaks tunnistatud avaldus ligi 90-protsendilise tõenäosusega riigi "kaotust". Leides, et alust rikkumise tuvastamiseks ei ole, "säästab" EIK avaldajat sellest, et tunnistab kõigepealt tema avalduse vastuvõetavaks, kuid seejärel rikkumist ei tuvasta (Susi 2006).

Milliseid põhiõigusi rikutakse

Artikli autori arvates tuleks Eesti suhtes tehtud EIK sisuliste kohtuotsuste üldistamisel esile tõsta järgmiste põhiõiguste rikkumisi.

1. Põhiõiguste riive seoses sellega, et kriminaalkohtus tehtud otsus tugines tunnistajate ütlustele, keda ei olnud avalikul kohtuistungil üle kuulatud. Tegemist on konventsiooni artikli 6 (3) "d" rikkumisega. Konventsiooni artikli 6 (3) "d" kohaselt on igaühel, kellele on esitatud kriminaalsüüdistus, õigus küsitleda ise või lasta küsitleda süüdistuse tunnistajaid, saavutada omapoolsete tunnistajate kohalekutsumine ja nende küsitlemine süüdistuse tunnistajatega võrdsetel tingimustel. Kohtuasjades Taal *versus* Eesti (EIK kohtuotsus 22.11.2006, avaldus nr 13249/02) ja Pello *versus* Eesti (EIK kohtuotsus 12.04.2007, avaldus nr 11423/03) tuvastas EIK konventsiooni rikkumise põhjusel, et esimese astme kohtuotsus tugines määravas osas tunnistajate ütlustele, mis olid saadud kohtueelse uurimise käigus. EIK heitis Eesti kohtutele ette ka seda, et nad ei teinud kõike endast olenevat selleks, et tagada nende tunnistajate ilmumine kohtuistungile.

2. Rikkumised seoses isiku kohtueelse kinnipidamise seaduspärasusega. Siinkohal viidatud kohtuasjades on avaldajad väitnud konventsiooni artikli 5 (3) rikkumist, mille kohaselt iga seaduslikult vahistatu või kinnipeetu toimetatakse viivitamata kohtuniku või mõne muu seadusjärgse õigusvõimuga ametiisiku ette ning tal on õigus asja kohtulikule arutamisele mõistliku aja jooksul või vabastamisele kuni asja arutamiseni. Nii on kohtuasjades Harkmann *versus* Eesti (EIK kohtuotsus 11.07.2006, avaldus nr 2192/03) ja Bergmann *versus* Eesti (EIK kohtuotsus 29.05.2008, avaldus nr 38241/04) tuvastatud avaldajate põhiõiguste rikkumine seoses sellega, et neid ei toimetatud esimesel võimalusel kohtuniku ette, kellel oli pädevus otsustada nende kinnipidamise seaduspärasuse ja põhjendatuse üle. Kohtuasjas Pihlak *versus* Eesti (EIK kohtuotsus 21.06.2005, avaldus nr 73270/01) jäi Eesti kaotajaks seetõttu, et avaldaja esialgsel kinnipidamisel ning selle pikendamisel kasutas kohtunik oma otsuse motiveerimiseks lühikest ja standardset formuleeringut, millest võis järeldada pealiskaudsust – et mitte öelda hoolimatust – isiku individuaalse olukorra analüüsil.

3. Mõistliku menetlusaja rikkumised konventsiooni artikli 6 (1) tähenduses. Konventsiooni artikli 6 (1) esimese lause kohaselt on igaühel oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. EIK on mõistliku menetlusaja rikkumise tuvastanud neljas kohtuasjas: Treial *versus* Eesti (EIK kohtuotsus 2.12.2003, avaldus nr 48129/99), Shchiglitsov *versus* Eesti (EIK kohtuotsus 18.01.2007, avaldus nr 35062/03), Saarekallas OÜ *versus* Eesti (EIK kohtuotsus 8.11.2007, avaldus nr 11548/04) ja Missenjov *versus* Eesti (EIK kohtuotsus 29.01.2009, avaldus nr 43276/06). (Ülevaade EIK kohtupraktikast seoses ebamõistliku menetlusajaga, sealhulgas mõistliku menetlusaja

mõiste määratlemisega, vt Study on the Effectiveness of National Remedies in respect of Excessive Length of Proceedings adopted by the Venice Commission at its 69th Plenary Session (Venice, 15–16 December 2006) (CDL – AD (2006) 036rev. Raporti tõlge on kättesaadav ka justiitsministeeriumi koduleheküljelt.)

Õigus tõhusale menetlusele

Rikkumised seoses mõistliku menetlusaja nõude rikkumisega moodustavad viimasel kümnendil arvestatava osa EIK-le esitatud avaldustest ning see on viinud EIK nõudeni, et Euroopa Nõukogu lepinguosalised riigid peavad tagama oma jurisdiktsiooni all olevatele isikutele riigisisese kaebevõimaluse ebamõistliku menetlusaja kaebuste sisuliseks läbivaatamiseks ja vajaduse korral õiglase hüvitise määramiseks (Kudla *versus* Poola, EIK kohtuotsus 26.11.2002, Reports of Judgments and Decisions 2000-XI, p 146–148). Sellise menetluskorra puudumine on EIK käsitluses konventsiooni artikli 13 rikkumine. Konventsiooni artikli 13 kohaselt: "Igaühel, kelle käesolevas konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, on õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks riigivõimude ees ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik". Kohtuasjades Saarekallas OÜ *versus*Eesti ning Missenjov *versus* Eesti väitis Eesti valitsus, et isikud oleksid võinud pöörduda halduskohtusse kaebusega kohtuasjade venimise tuvastamiseks ning samuti taotleda oma põhiõiguse rikkumise eest õiglast hüvitist. EIK aga ei aktsepteerinud valitsuse argumente kahel peamisel põhjusel: halduskohtumenetluse normid on EIK hinnangul liiga üldise iseloomuga, võimaldamaks sellistes asjades kohtusse pöördumist, ning valitsus ei osundanud mitte ühelegi kohtulahendile, milles halduskohus oleks sellise kaebuse reaalselt läbi vaadanud ja hüvitise määranud (Saarekallas OÜ *versus* Eesti, EIK kohtuotsus 8.11.2007, p 66, ning Missenjov *versus* Eesti, EIK kohtuotsus 29.01.2009, p 49 ja 51). Vastustava valitsuse suutmatus toetada oma argumente kohtupraktika näidetega võib sageli viia konventsiooni rikkumise tuvastamiseni (Susi 2008).

Siinkohal tuleb märkida, et EIK hindas kahes viimasena osundatud lahendis kitsalt valitsuse esitatud argumente, mis ei tarvitse kattuda Riigikohtu seisukohtadega. Nii on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 30.12.2008 määruses asunud Eesti kohtupraktikas varasemalt mitteesinenud seisukohale ning kohustanud madalamalseisvaid maakohtuid vaatama sisuliselt läbi kaebuse menetlusaja venimise kohta kohe pärast sellise kaebuse esitamist (Riigikohtu kohtuasi nr 3-4-1-12-08, p 21). Kuigi see määrus on tehtud kriminaalasjas ning ei ole selge, kas vastav põhimõte on laiendatav ka tsiviil- ja haldusasjadele, on Riigikohus siin erinevalt EIK-st seisukohal, et Eestis on olemas tõhus riigisisene kaitsevahend ebamõistliku menetlusaja tuvastamiseks. Kui madalamalseisvad kohtud asuvad Riigikohtu juhist täitma ning kujuneb vastavasisuline kohtupraktika, siis võib EIK tulevikus lugeda, et riigisisene kaitsevahend ebamõistliku menetlusaja tuvastamiseks on loodud Riigikohtu suuniste kaudu. (Riikide kohustusest luua riigisisene tõhus kaitsevahend ebamõistliku menetlusaja tuvastamiseks vt Susi 2009.) Vastasel juhul ei oleks aga Riigikogul pääsu eraldi seaduse vastuvõtmisest või olemasolevate kohtumenetluse seaduste muutmisest, vältimaks Eesti suhtes uute, konventsiooni artikli 13 rikkumist tuvastavate EIK otsuste tegemist.

Puudub oma nn kuulus kohtuasi

Eestil puudub oma nn kuulus EIK kohtuasi, mis oleks teatud valdkonna kohtupraktikas võtmetähtsusega lahendiks või milles oleks tuvastatud riigi suhtes "piinlikke" asjaolusid.[2] Kõige rohkem on erialakirjanduses käsitlemist leidnud kolm aastatuhande algusesse jäävat kohtulahendit. Need on esiteks kohtuasjad Puhk *versus* Eesti (EIK kohtuotsus 10.02.2004, avaldus nr 55103/00) ja Veeber *versus* Eesti (avaldus nr 2) (EIK kohtuotsus 21.01.2003, Reports of Judgments and Decisions 2003-I), milles EIK tuvastas

kriminaalseaduse tagasiulatuva kohaldamise ning seetõttu ka konventsiooni artikli 7 (1) rikkumise. Kuivõrd sellistes asjades ei esitata kaebusi EIK-le just sageli, leiavad need kaks Eesti suhtes tehtud kohtulahendit sageli EIK praktika ülevaatlikul esitlemisel ka kasutust (vt Reid 2004; Ovey, White 2002). Teiseks leiab erialakirjanduses äramärkimist üks kahest EIK kohtulahendist, milles Eesti on jäänud "võitjaks" – Tammer *versus* Eesti (EIK kohtuotsus 6.02.2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-I) –, selles käsitletakse poliitiku eraellu sekkumise lubatavuse piire.

Eesti suhtes ei ole tehtud kohtuotsuseid ka nn endiste kõrgete riigiametnike asjades. Seda põhjusel, et Eestis ei ole endisi kõrgeid riigiametnikke nende okupatsiooniaegse tegevuse eest kriminaalkorras süüdi mõistetud. Erialakirjanduses on asutud seisukohale, et avaldused, milles süüdimõistetud endised riigiametnikud väidavad konventsiooni või selle lisaprotokollide rikkumist, moodustasid pärast endiste Nõukogude Liidu mõjusfääri jäänud riikide ühinemist konventsiooniga ühe olulise kategooria nendest riikidest EIK-le esitatud avaldustest (Gross 1996).

Mittevastuvõetavad avaldused

Siiski ei ole nn poliitilised kaebused Eestist täiesti mööda läinud. Nii on EIK tunnistanud mittevastuvõetavaks avaldused endistelt Nõukogude Liidu relvajõudude ohvitseridelt, kes ei soovinud Eestist lahkuda, ehkki osalesid USA abiprogrammis. Endised ohvitserid said USA valitsuselt nn korterivautšeri ning pidid selle eest muretsema elamispinna Venemaal (Nagula *versus* Eesti, EIK otsus avalduse vastuvõetamatuse kohta 25.10.2005, avaldus nr 39203/02; Vladimir ja Nina Dorochenko *versus* Eesti, EIK otsus avalduse vastuvõetamatuse kohta 5.01.2006, avaldus nr 10507/03; ning Nikolai, Ljubov ja Oleg Mikolenko *versus* Eesti, EIK otsus avalduse vastuvõetamatuse kohta 5.01.2006, avaldus nr 16944/03). Siinkohal võib aga EIK tavaliselt filigraansele õigusloogikale teha etteheite selles, et programmi tingimused loeti automaatselt laienenuks ka endiste ohvitseride abikaasadele, kuigi viimased ei olnud mitte kuidagi väljendanud soovi selles programmis osaleda (Vladimir ja Nina Dorochenko *versus* Eesti, p 12–13, ning Nikolai, Ljubov ja Oleg Mikolenko *versus* Eesti, p 14).

Samuti esineb EIK ilmne loogikaviga veel ühes "poliitilise" valdkonna otsuses Eesti suhtes. Tegemist on kohtuasjaga, milles isikud olid Eesti kohtus mõistetud süüdi inimsusvastases kuriteos, seoses osalemisega 1949. aasta küüditamises. Kohtuasjas Kolk ja Kislyiy *versus* Eesti asusid avaldajad seisukohale, et nende tegevuse ajal ei olnud inimsusvastaste kuritegude mõiste määratletud ning neile teada (EIK otsus avalduse vastuvõetamatuse kohta 17.01.2006, Reports of Judgments and decisions 2006 – I). EIK seevastu leidis, et küüditamine oli inimsusvastase kuriteona selgelt määratletud ÜRO Rahvusvahelise Õiguse Komisjoni poolt 1950. aastal vastu võetud nn Nürnbergi Kohtu printsiipides (originaalteksti avaldamismärge: *Report of the International Law Commission Covering its Second Session, 5 June – 29 July 1950*, Document A/1316, pp 11–14, inimsusvastased kuriteod on sätestatud punktis VI c). EIK eksib oma argumentatsioonis seetõttu (Kolk ja Kislyiy *versus* Eesti, p 6–7), et 1949. aastal ei saanud küüditamist ellu viinud isikud mitte kuidagi olla teadlikud dokumendi sisust, mis võeti vastu alles järgmisel aastal.

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika Eesti õigusruumis

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon on ülimuslik Eesti seaduste suhtes, kuid asetseb õigusaktide hierarhias allpool põhiseadust. Analoogiline olukord, s.t et konventsiooni asend on seaduste ning põhiseaduse vahel – seda põhjusel, et põhiseadus on ainus rahvahääletusel vastuvõetud õigusakt –, esineb enamikus Euroopa Nõukogu liikmesriikides (Polakiewicz 2001, 31, 37–46). Põhiseaduse paragrahvi 123 alusel

kohaldatakse Riigikogu ratifitseeritud välislepingu vastuolu korral riigi õigusaktiga esimese sätteid. Konventsiooni kui välislepingu prioriteetsust Eesti õigusaktide suhtes on Riigikohus ka mitmes otsuses kinnitanud (Riigikogu 6.01.2004 otsus kohtuasjas nr 3-1-3-13-03 ja 27.05.1998 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-4-98). Möödunud aasta lõpus on Riigikohus ka *expressis verbis* kinnitanud Eesti kohtute kohustust juhinduda analoogiliste kaasuste lahendamisel EIK praktikast (Riigikohtu kohtuasi nr 3-4-1-12-08, p 21). Seega on nii konventsioon kui ka EIK lahendid Eesti kohtutes otsekohaldatavad. Põhimõtteliselt peaks igaühel olema võimalus esitada kaebus Eesti kohtutesse oma põhiõiguste rikkumise kohta ainult viidetega konventsiooni sätetele ning Eesti kohtud peaksid selle viidatud sätete ja EIK praktika alusel ka lahendama. Kuivõrd põhiseaduse paragrahvi 14 alusel on põhiõiguste tagamine lisaks kohtuvõimule ka seadusandliku ja täidesaatva võimu ning kohalike omavalitsuste ülesanne, peaks isikul olema võimalus panna konventsioonist tulenevad põhiõigused maksma ka suhetes teiste põhiseaduslike institutsioonidega.

Konventsiooni ja EIK praktika otsekohaldamise ulatuse kohta Eesti kohtusüsteemis ülevaatlikud andmed puuduvad. Võrdlusena võib viidata uurimustele rahvusvahelise õiguse otsekohaldamise kohta Kanada, Šoti ja Rootsi kohtutes, milles läbiva joonena rõhutatakse riigi kohtute "umbusku" rahvusvaheliste õigusnormide suhtes (Beaulac 2003; Anderson 2000; Cameron 1999). Riigisisesed kohtunikud ei tunne ennast rahvusvaheliste õigusnormide kohaldamisel kindlalt ning neil ei ole piisavat ülevaadet rahvusvaheliste kohtute praktikast. Need uurimused on tehtud rohkem kui kümme aastat tagasi ning võib-olla on olukord praeguseks muutunud. Siiski võib eeldada, et ühiskonnakorra pingestudes väheneb kohtute valmisolek juhinduda rahvusvahelistest õigusnormidest ja kohtulahenditest. Eelnev ei tohiks kehtida aga riigi kõrgemate kohtute, sealhulgas Riigikohtu kohta.

Põhiseadus, joobeekspertiis ja kaasaaitamiskohustus maksumenetluses

Riigikohtu üldkogu oli 2005. aasta suveni teinud 26 otsust, millest 11-s viidati kas EIK kohtulahenditele või konventsioonile (Merusk, Susi 2005). Viitamissagedus oli 42 protsenti. Riigikohtu kriminaalkolleegiumis 2003. aasta jaanuari algusest 2005. aasta suveni tehtud lahendites oli vastav viitamissagedus 4 protsenti. 2008. aasta kohtulahendites on olukord muutunud. Üldkogu viitas 12 lahendist EIK kohtulahenditele või konventsioonile ainult ühes, mis teeb viitamissageduseks vaid 8 protsenti. Kriminaalkolleegium on 96 lahendi juures teinud vastavaid viiteid 9 lahendis, mis teeb viitamissageduseks 9 protsenti.

Kui varem tegi Riigikohus üksnes viiteid EIK konkreetsele lahendile ning selles sisalduvale õiguskäsitlusele neid lahendeid tsiteerimata, saades niiviisi tuge oma argumentatsioonile, siis viimastel aastatel on Riigikohus selgitanud mitmeid õigusinstrumente ja -põhimõtteid just EIK lahendite kaudu. Näitena võib nimetada ütluste ja tunnistuste andmisest keeldumise ning üldise vaikimisõiguse käsitlust konventsiooni artiklite 6 (1) ja 6 (2) ning põhiseaduse paragrahvi 22 kolmanda lause tähenduses. Konventsiooni artikkel 6 (2) sätestab: "Igaüht, keda süüdistatakse kuriteos, peetakse süütuks seni, kuni tema süü ei ole seaduse kohaselt tõendatud", põhiseaduse paragrahvi 22 kolmas lause aga sätestab, et kedagi ei tohi sundida andma ütlusi enda või oma lähedaste vastu.

Riigikohus on oma lahendites tsiteerinud selle valdkonna üht tuntumat EIK kohtuotsust – Saunders *versus* Ühendkuningriik (EIK kohtuotsus 17.12.1996, Reports 1996 – VI). Nii on Riigikohus leidnud, et kohustuslik joobeekspertiis ei ole vastuolus põhiseaduse paragrahvi 22 kolmanda lausega. Viitega eelnimetatud EIK kohtuotsusele leiab Riigikohus, et enese mittesüüstamise privileeg ei laiene kriminaalmenetluses sellise materjali kasutamisele, mida võidakse võtta süüdistatavalt sunni rakendamisega, kuid mis eksisteerib tema

tahtest sõltumatult, näiteks läbiotsimisel äravõetud dokumendid, hingeõhu-, vere- ja uriinianalüüsid ning koeproovid DNA testideks (Riigikohtu 17.11.2005 otsus kohtuasjas nr 3-1-1-120-05, p 14). Samuti leiab Riigikohus, et maksumenetluses kaasaaitamiskohustuse täitmise käigus antud seletused on sunniviisilised ning seetõttu ei tohi neid isiku tahte vastaselt kasutada süüteomenetluses (Riigikohtu 22.10.2007 otsus kohtuasjas nr 3-1-1-57-05, p 14–17).

Moraalse kahju hüvitamise võimalikkusest juriidilistel isikutel

Samal ajal on artikli autori hinnangul mitmeid valdkondi, kus Eesti õigusnormid või õiguspraktika võivad olla ilmses vastuolus nii konventsiooni sätete kui ka selle kohaldamise praktikaga EIK poolt. Nendes küsimustes ei ole EIK Eesti suhtes veel avaldatud kohtulahendit teinud. Piirdugem siinkohal kahe näitega.

Eestis puudub juriidilistel isikutel moraalse kahjunõude rahuldamise perspektiiv tulenevalt riigivastutuse seaduse paragrahvi 9 lõikest 1 ning Riigikohtu seisukohast, et juriidilistel isikutel puudub moraal (Riigikohtu 27.03.1997 otsus kohtuasjas nr 3-2-1-35-97). Ometi on selline lähenemine vastuolu EIK positsiooniga, kelle arvates võivad ettevõtted kanda moraalset kahju (vt Emberland 2003). EIK on selgitanud ettevõtetel moraali olemasolu ning sellest tulenevalt moraalse kahju hüvitamise aluseid järgmistes lahendites: Comminregsoll, S. A. *versus* Portugal (kohtuotsus 6.04.2000, Reports of Judgments and Decisions 2000 – IV, p 36), Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) *versus*Türgi (kohtuotsus 8.12.1999, p 57). Jääb üle ainult oodata, millal Eestis jõuab Riigikohtu ette juriidilisele isikule mittevaralise kahju hüvitamise küsimus. Seda põhjusel, et Riigikohtu 1997. aasta lahend, milles välistatakse juriidilistel isikutel moraali olemasolu, on varasem kui need EIK lahendid, milles asutakse selgele seisukohale ettevõtetele mittevaralise kahju hüvitamise võimalikkusest (Vutt 2008).

Käesoleva aasta alguses kehtima hakanud riigilõivu määrad kohtutoimingutelt võivad olla vastuolus konventsiooni artiklis 6 (1) kaitstava kohtule juurdepääsuõigusega. EIK praktikat üldistavad ülevaated toovad jätkuvalt välja, et Euroopa Nõukogu lepinguosalised riigid rikuvad teatud juhtudel konventsiooni artikli 6 (1) sätteid ebamõistlikult kõrgete riigilõivu määrade kehtestamisega (raportite asukoha kohta vthttp://www.coe.ee). Tõusetub küsimus sellest, kas kohtutoimingute riigilõivu määrade suurendamisega kehtestatud *de facto* kohtule juurdepääsu piirangud vastavad EIK käsitlusele, mille kohaselt sellised piirangud "... ei tohi piirata või vähendada isikule võimaldatavat juurdepääsu sellisel määral, et selle õiguse olemus saaks kahjustatud ..." (Liakopoulou *versus* Kreeka, EIK kohtuotsus 24.05.2006, avaldus nr 20627/04, p 19–25).

Kohtute esmane ülesanne

XI Riigikogu menetletud seaduseelnõu 194 SE III seletuskirjas, millega kehtestati tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise seadus – milles ühtlasi viidi sisse kohtutoimingute uued riigilõivumäärad –, ei ole seda küsimust otseselt käsitlenud. Seletuskirjas puudub EIK seisukohtade analüüs kohtule juurdepääsuõiguse tagamisest seoses riigilõivu tasumise kohustusega. Seetõttu ei saa välistada mõtet, et seaduseelnõude seletuskirjades viidatakse EIK praktikale juhul, kui selline praktika kinnitab eelnõu koostajate või õigusnormide eesmärke. (Vt näiteks Riigikogu seaduseelnõu 382 SE II-1
karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja vangistusseaduse muutmise seaduse seletuskirja, millega sätestatakse nn karistusjärgne käitumiskontroll ja karistusjärgne kinnipidamine.)

Samal ajal tuleb märkida, et seaduseelnõude seletuskirjades ei ole põhimõtteliselt võimalik esitada viidatavate EIK lahendite igakülgset analüüsi ning viimastes võib esineda aspekte, mis on küll eelnõu eesmärkidega otseselt seotud, kuid siiski mingitel kaalutlustel jäetud seletuskirjas kajastamata. Nii osundatakse seaduseelnõu 382 SE II-1 seletuskirjas ühe peamise toetuspunktina EIK lahendile Van Droogenbroeck *versus* Belgia (EIK kohtuotsus 24.06.1982, A 50), kuid jäetakse tähelepanuta, et selles kohtulahendis hoiatas EIK olukordade eest, kus riigi kohtulahendit ning justiitsministeeriumi rakendatavat karistusjärgset meedet lahutab pikk periood, mis muudab küsitavaks selle meetme seose kohtuliku kontrolliga (EIK kohtuotsuse p 40).

Kohtulahendis van Droogenbroeck *versus* Belgia hindas EIK olukorda, kus karistusjärgse kinnipidamise võimalus seati esialgse riigisisese kriminaalkohtuotsusega, millega isikule mõisteti kaheaastane vabaduskaotuslik karistus ning seejärel allutati ta kümneks aastaks justiitsministeeriumi kontrollile, kellel oli pädevus ka tema kinnipidamiseks. Eestis aga nähakse ette regulatsioon, kus pärast esialgse sanktsiooni ärakandmist vaatab kohus uuesti läbi isiku karistusjärgse kinnipidamise põhjendatuse. Sellises olukorras tõusetub artikli autori arvates küsimus võimalikust kahekordse karistamise keelu riivest põhiseaduse paragrahvi 23 kolmanda lause ning konventsiooni 7. lisaprotokolli artikli 4 (1) tähenduses. Seda küsimust aga EIK osundatud lahendis hinnanud ei ole ning sellest on samuti seletuskirjas vaikimisi mööda vaadatud. Riigi kohtutel on siiski esmane ülesanne tagada kohtule juurdepääsuõigus, vaatamata võimalikele seadustest tulenevatele piirangutele selle õiguse realiseerumisel.

Märgatav, kuid mitte tooniandev

Euroopa Inimõiguste Kohus on tuvastanud Eesti riigi süstemaatilisi põhiõiguste rikkumisi seoses kohtuotsuse tegemisega ilma tunnistajate ülekuulamiseta avalikul kohtuistungil, kohtute pealiskaudse lähenemisega isiku põhiõiguste tagamisele isikute kohtueelse kinnipidamise otsustamisel, kriminaalseaduse tagasiulatuva kohaldamisega, kohtumenetluse ebamõistliku pikkusega ning riigisisese tõhusa õiguskaitsevahendi puudumisega kohtumenetluse ebamõistliku aja suhtes esitatud kaebuste läbivaatamiseks. (Autor kasutab terminit süstemaatiline selle mitteranges tähenduses, nimetades süstemaatiliseks rikkumiseks olukorda, kus EIK on tuvastanud analoogilises asjas rikkumise rohkem kui ühes sisulises kohtuotsuses.) Eestil puudub oma nn suur kohtuasi, mille lõplik lahendus oleks saabunud EIK-s ja mis oleks pretsedenti loova tähendusega Euroopa õigusruumis.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ning EIK lahendid on Eesti õigusruumis, sealhulgas kohtute poolt otsekohaldatavad. Puuduvad ülevaatlikud andmed, et hinnata nende kohaldamise tegelikku ulatust ning nende kaudu ka mõju Eesti riigi jurisdiktsiooni all olevate isikute põhiõiguste tagamisele. Riigikohtu lahendites on tuginemine konventsioonile ja EIK lahenditele märgatav, kuid mitte tooniandev. Eesti õigusruumis leidub siiski mitmeid valdkondi, kus õigusnormidega kehtestatud regulatsioon või normide kohaldamise praktika võib olla vastuolus EIK käsitlusega konventsiooni kaitsealast.

[1] Näiteks olukord Venemaa vanglates (vt Leach 2007) või olukord Kagu-Türgis seoses riigivõimu jätkuva suutmatusega tagada isikute kadumise ja hukkumise asjaolude uurimine (vt Varnava jt *versus* Türgi, EIK kohtuotsus 10.01.2008, avaldused nr 16064–16073/90).

[2] Võrdluseks vt Läti suhtes tehtud kohtulahendit, milles Läti langes terava kriitika alla seoses avaldaja riigist väljasaatmisega (Slivenko *versus* Läti, EIK kohtuotsus 9.01.2003, Reports of Judgments and Decisions 2003-X), samuti Poola suhtes tehtud ja eelnevalt osundatud kohtulahendit, mida EIK kasutas oma uuenenud õiguskäsitluse selgitamiseks seoses kaebustega ebamõistliku menetlusaja vastu (Kudla *versus* Poola, EIK kohtuotsus 26.11.2002, Reports of Judgments and Decisions 2000-XI, p 146–148).

Kasutatud kirjandus

Anderson, G. W. (2000). Using Human Rights Law in Scottish Courts. – European Law Review 2, Human Rights Survey 2000, HR/3.

Beaulac, S. (2003). National Application of International Law: The Statutory Interpretation Perspective. – Canadian Yearbook of International Law, vol XLI, pp 225–269.

Cameron, I. (1999). The Swedish Experience of the European Convention of Human Rights Since Incorporation. – International and Comparative Law Quarterly, vol 48, pp 20–56.

Emberland, M. (2003). Compensating Companies for Non-Pecuniary Damage:*Comingersoll S.A. v. Portugal* and the Ambivalent Expansion of the ECHR Scope. – The British Yearbook on International Law, 74th year of issue, pp 409–432.

Gross, A. M. (1996). Reinforcing the New Democracies: The European Convention on Human Rights and the Former Communist Countries – A Study of the Case Law. – European Journal of International Law, vol 7, pp 89–102.

Leach, P. (2007). Strasbourg's Oversight of Russia – an Increasingly Strained Relationship. – P. L. Win, 640–654, (c) Sweet & Maxwell ja Philip Leach. –www.westlaw.com

Maruste, R. (2004). Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura.

Merusk, K., Susi, M. (2005). Ten Years since Ratification – the European Convention on Human Rights and its Impact on Estonia. – German Yearbook of International Law, vol 48, pp 327–367.

Ovey, C., White, R. (2002). The European Convention on Human Rights. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.

Polakiewicz, J. (2001). The Status of the Convention in National Laws. – R. Blackburn, J. Polakiewicz (eds). Fundamental Rights in Europe. The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950–2000.

Reid, K. (2004). A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights. 2nd edition. London: Sweet and Maxwell.

Susi, M. (2006). Recent Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights towards Estonia. – Juridica International 2006, no 1, pp 93–101.

Susi, M. (2008). Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks – Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni artikkel 13 Euroopa Inimõiguste Kohtu dünaamilises käsitluses. Doktoritöö. Tartu Ülikool. p 2.8.

Susi, M. (2009). Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks. Euroopa Inimõiguste Kohtu käsitluse ja Eesti õigusruumi näitel. – Juridica, nr 1, lk 3–18.

Vutt, M. (2008). Mittevaralise kahju hüvitamine Eesti kohtutes: mida näitas kohtupraktika analüüs 2007? – Juridica, nr 5, lk 283–292.

Vanemahüvitise mõju tööturu- ja sündimuskäitumisele

Andres Võrk (RiTo 19), Praxise töö- ja sotsiaalpoliitika analüütik

Ene-Margit Tiit (RiTo 19), Tartu Ülikooli emeriitprofessor

Marre Karu (RiTo 19), Praxise töö- ja sotsiaalpoliitika analüütik

Sotsiaalpoliitika meetmetest on Eestis kõige rohkem diskussioone tekitanud vanemahüvitis, mis lisati perepoliitika meetmete paketti 2004. aastal.

Vanemahüvitise puhul põhjustab tähelepanu ühelt poolt see, et tegu oli üsna uudse lähenemisega – hüvitise suurus on seatud sõltuvusse sissetulekust. Teiselt poolt on ootused meetme mõjude suhtes kõrged, sest riik teeb hüvitisse teiste perepoliitika meetmetega võrreldes väga suuri kulutusi. Tugeva rahalise toetamisega loodeti aidata töö- ja pereelu ühitada ning selle kaudu sündimust suurendada. Kuigi Euroopa ulatuses pole tegu ainulaadse meetmega – samasugused skeemid on näiteks Soomes, Rootsis ja Saksamaal –, on Eesti vanemahüvitise skeem Euroopa heldeimaid nii summade kui ka maksmise kestuse poolest.

Artiklis esitame lühiülevaate Praxise uuringust, mille sotsiaalministeerium tellis 2008. aastal (Võrk, Karu, Tiit 2009). Uuringu eesmärk oli iseloomustada detailselt vanemahüvitise kasutamist ning analüüsida vanemahüvitisega kaasnenud mõjusid sündimus- ja tööturukäitumisele aastail 2004–2007. Uuringu täistekst on kättesaadav nii Praxise kui ka sotsiaalministeeriumi kodulehel. Üksikud analüüsitulemused on käesolevas artiklis uuendatud ja parandatud jaanuaris avaldatud uurimisraportiga võrreldes.

Analüüsimaks mõjusid sündimuskäitumisele, uurisime sünnitanud naiste koosseisu muutusi enne ja pärast vanemahüvitist, 1990. aastate lõpust 2007. aastani. Pärast vanemahüvitise kehtestamist toimunud sündimuskäitumise ja sünnitajate koosseisu olulised muutused, kui neid ei esinenud samal ajal sünnitusealiste naiste koosseisus, viitavad muutustele naiste käitumises ning võimalikele vanemahüvitise mõjudele.

Vanemahüvitis on seotud naiste eelneva palgaga, seepärast analüüsime ka seda, kas erineva palgaga naistel esineb muutusi sünnitamistõenäosuses. Lisaks vaatame, kuidas on muutunud sündidevaheline aeg, sest vanemahüvitis soodustab alla 2,5-aastasi sünnivahesid, eriti suuremat vanemahüvitist saavate vanemate hulgas. Kontrollime vanemahüvitise mõju tööturukäitumisele, võrreldes naiste tööturule siirdumise kiirust vanemahüvitise-eelse ajaga ja uurime ka vanemahüvitise võimalikku mõju ema töötamisele enne sünnitamist. Viimaks vaatame, kui palju mehi saab vanemahüvitist ja kas naised sellel ajal töötavad.

Peamised kasutatud andmeallikad on sotsiaalkindlustusameti pensioniregistri andmed, mis sisaldavad kogu informatsiooni vanemahüvitise summade ja saajate ning nende laste kohta, samuti Tervise Arengu Instituudi meditsiinilise sünniregistri individuaalandmed, mis sisaldavad teavet sünnitajate sotsiaal-demograafilise tausta kohta. Raportis kasutatakse analüüsimeetoditena peamiselt erinevaid tabeleid ja graafikuid sageduste, keskmiste ja muude statistiliste karakteristikutega, mille abil tuuakse välja arengud üle aja ning võrreldakse erinevaid gruppe.

Vanemahüvitise kulud

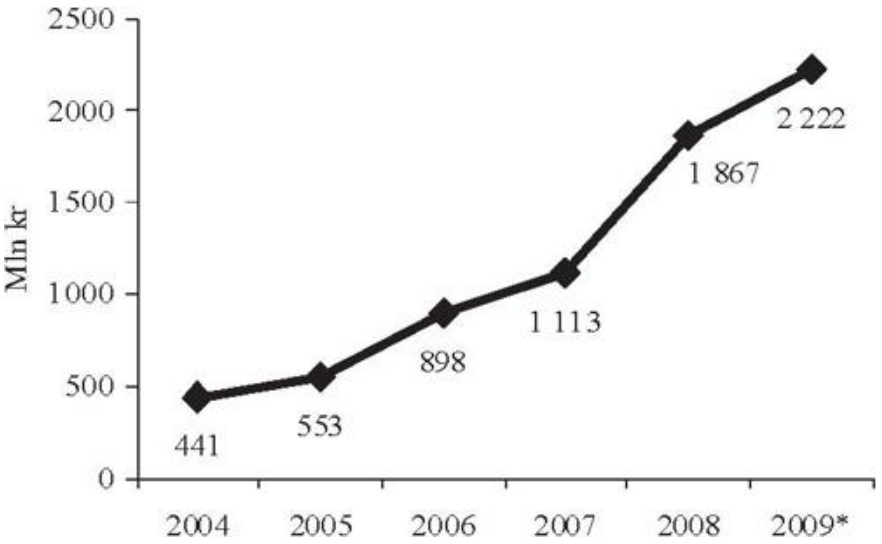
Pärast vanemahüvitise kehtestamist on vanemahüvitise kulud kasvanud kiiresti – 441 miljonilt kroonilt 2004. aastal 1,8 miljardile kroonile 2008. aastal. Enam kui neljakordse kasvu taga on osaliselt sündide kasv (1,16 korda), kuid peamine põhjus on keskmise määratud vanemahüvitise tõus (2,08 korda) ja ka pikenenud vanemahüvitise maksmine (1,75 korda). Selle tulemusena olid 2008. aastal vanemahüvitise kulud suuremad kui kõik ülejäänud riiklikud peretoetused kokku.

Sünnitajate hulgas on märgatavalt kasvanud eelnevalt hõivatud naiste osakaal, mistõttu on suurenenud nende vanemate osakaal, kes saavad vanemahüvitist eelmise aasta keskmise kalendrikuu tulu ulatuses (2004. aastal 40%, 2008. aastal 56%). Samuti on kasvanud maksimaalset vanemahüvitist saavate vanemate osakaal, ulatudes ligi 5 protsendini 2008. aastal. Nende naiste osakaal, kes enne sünnitamist ei töötanud ja saavad seega kõige madalamat hüvitist, on tunduvalt vähenenud (2004. aastal 30%, 2008. aastal 16%). Ka on veidi vähenenud alampalga suuruses vanemahüvitist saavate vanemate osa.

Vanemahüvitist hüvitise määras (s.t miinimummääras) ja alampalga määras saavad teistest märksa sagedamini noored lapsevanemad ning üksikvanemad. Ka suur osa füüsilisest isikust ettevõtjatest saab vanemahüvitist just alampalga määras. Maksimaalses suuruses hüvitist saavad ennekõike üle 30-aastased.

Meeste osakaal vanemahüvitise saajate seas püsis stabiilselt 1–1,5% vahel kuni 2007. aasta septembrini. Siis hakkas kehtima seadusemuudatus, mis lubab isadel võtta vanemahüvitist kohe pärast naise rasedus- ja sünnituspuhkuse lõppemist, ning seejärel hakkas isade osakaal vanemahüvitise saajate seas kiiresti kasvama. 2008. aasta septembriks ulatus see 3,5 protsendini vanemahüvitise saajatest. Seega on seadusemuudatusel olnud selge mõju isade varasemale vanemapuhkusele jäämisele. Mehed saavad keskmiselt suuremat vanemahüvitist ning suurem osa neist saab hüvitist 100% kalendrikuu tulu suuruses.

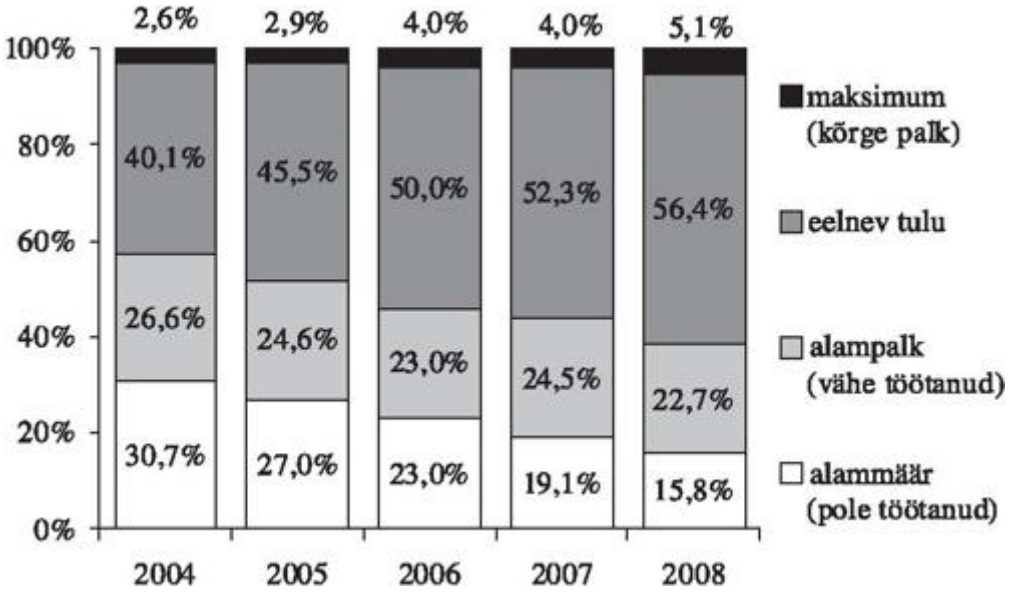
Joonis 1. Vanemahüvitise kulud aastas (brutosumma, miljon krooni)



Märkus: * prognoos

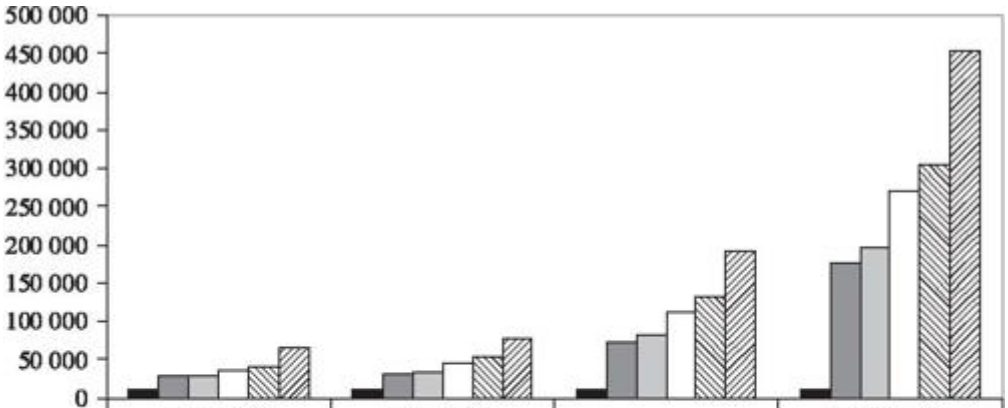
ALLIKAD: Sotsiaalkindlustusamet, autorite arvutused.

Joonis 2. Vanemahüvitise saajate struktuur summade järgi



ALLIKAD: Sotsiaalkindlustusamet, autorite arvutused.

Joonis 3. Vanemahüvitise ja lapsehooldustasu arvutuslikud kogusummad 18 kuu jooksul pärast lapse sündi vanemahüvitise liigi lõikes 2003–2008 (krooni kokku)



	Alammäär (pole töötanud)	Alampalk (vähe töötanud)	Eelnev tulu	Maksimum (kõrge palk)
2003	12 000	12 000	12 000	12 000
2004	28 500	31 580	74 502	177 451
2005	28 500	33 890	82 271	196 492
2006	37 120	45 600	112 436	271 074
2007	40 060	54 300	131 636	305 136
2008	64 800	78 300	192 203	453 762

Ebavõrdsus süveneb

Absoluutne erinevus minimaalse ja maksimaalse vanemahüvitise määra vahel on aastatega suurenenud ning vanemahüvitise maksmise perioodi pikenemise tõttu on suurenenud ka erinevus kogusummas, mida vanemad võivad minimaalselt või maksimaalselt saada.

Näiteks enne vanemahüvitise kehtima hakkamist said kõik vanemad 18 kuu jooksul kokku lapsehooldustasu 12 000 krooni (700 krooni kuus kuni lapse üheaastaseks saamiseni ning 600 krooni järgneva kuue kuu eest). 2004. aastal sai madalaimat võimalikku vanemahüvitist (s.t vanemahüvitise määras) saanud lapsevanem 11 kuu jooksul vanemahüvitist ja seejärel seitse kuud lapsehooldustasu kokku 28 500 krooni. Maksimaalses vanemahüvitise määras saajatel ulatus summa enam kui 177 000 kroonini. Seega oli suurima ja väikseima hüvitise erinevus ligi 150 000 krooni. 2008. aastaks oli see erinevus suurenenud ligi 390 000 kroonini – väikseima hüvitise saajad said poolteise aastaga ligi 65 000 krooni ning suurima hüvitise saajad ligi 454 000 krooni.

Seega on vanemahüvitis märkimisväärselt suurendanud kõigi kuni poolteise aasta vanuse lapsega perede sissetulekut, võrreldes vanemahüvitise kehtestamise eelse perioodiga. Palju tugevam on olnud sissetuleku kasv just kõrgemat palka teeninud vanemate jaoks. Sellest tulenevalt võib püstitada hüpoteesi, et vanemahüvitise võimalik mõju sündimuskäitumisele on tugevam kõrgemapalgaliste seas, sest nende võit vanemahüvitisest on tunduvalt suurem kui madalamapalgalistel.

Tabel 1. Määratud vanemahüvitise hajuvus 2004–2007

	2004	2005	2006	2007
10 protsendi kõige kõrgema vanemahüvitise osakaal vanemahüvitise kogusummast	29,4%	29,4%	28,3%	27,4%
20 protsendi kõige kõrgema vanemahüvitise osakaal vanemahüvitise kogusummast	46,8%	47,2%	46,2%	45,1%
Gini koefitsient	0,354	0,380	0,380	0,373

Märkus: Hüvitised aasta lõpu seisuga, ebavõrdsus on arvestatud kuiste andmete põhjal, seega ei arvestata võimalikke erinevusi hüvitise kogusummas tingituna erinevatest kestustest.

ALLIKAS: Autorite arvutused sotsiaalkindlustusameti mikroandmete põhjal.

Ehkki absoluutsed erinevused vanemahüvitise määras hüvitise ja maksimaalset hüvitist saavate inimeste vahel kasvasid, ei ole aastatel 2004–2007 kõige suuremat vanemahüvitist saavate naiste osakaalus kogukulutused siiski suurenenud, vaid see on olnud stabiilne. 10 protsendile kõige kõrgematele vanemahüvitistele kulub ligi 27–29% hüvitiste

kogusummast ning 20 protsendile kõige kõrgematele 45–47% hüvitiste kogusummast. Samas ei ole see osakaal aastatel 2004–2007 suurenenud, pigem isegi pisut vähenenud.

Statistikaameti tehtava Eesti sotsiaaluuringu põhjal võib võrdluseks hinnata, et 2006. aastal sai 20% kõige jõukamatest leibkondadest ligi 41% kogusissetulekust. Selle näitaja järgi on ebavõrdsus vanemahüvitises suhteliselt sarnane ebavõrdsusega ühiskonna sissetulekus üldiselt. Seega peegeldab ebavõrdsus vanemahüvitises ebavõrdsust töistes tuludes.

Hüvitise mõju sündimuskäitumisele

Sündimuskordaja oli 2007. aastaks tõusnud 1,64-ni, mis on viimase 10 aasta kõrgeim näitaja. Sünnitajate keskmine vanus on pideval tõusuteel ning ulatus 2007. aastal 28,3 aastani (2000. aastal oli 27 aastat). Samuti on tõusnud esimese lapse sünnitamise vanus (2000. aastal 24; 2007. aastal 25,2). Keskmine sünnituste vahe on aja jooksul mõnevõrra suurenenud, kuid see erineb tugevasti naise hariduse lõikes. Kõrgharidusega naised on hakanud sünnitama lapsi väiksema ajavahega kui varem, põhiharidusega naiste sünnitusvahe on aga pikenenud. Kui 2000. aastal oli kõrgharidusega naiste esimese ja teise lapse sünni vahel keskmiselt 5,5 aastat, siis 2007. aastaks oli see langenud 4,5 aastale. Tõusnud on ka lühikeste, kuni 2,5-aastaste sünnitusvahede arv, mis võib olla tingitud vanemahüvitise nn tiheduspreemiast, mille eesmärk ongi julgustada naisi väiksema vahega lapsi saama.

Sündimuse kasv viimastel aastatel tuleneb peamiselt kõrgharidusega naiste aktiivsemast sündimuskäitumisest. Ajavahemikus 2000–2007 on kõrgharidusega sünnitajate absoluutarv tõusnud peaaegu 3000 võrra. Samal ajal on sündide koguarv kasvanud 2600 võrra. Sealjuures on kõrgharidusega naised varasemast rohkem hakanud sünnitama nii esimesi, teisi kui ka kolmandaid lapsi. Kuigi kõrgharidusega naiste osakaal sünnitajate hulgas on just viimasel paaril aastal eriti kiiresti kasvanud (24 protsendilt 2004. aastal 32 protsendile 2007. aastal), hakkasid muutused sünnitajate hariduse jaotuses toimuma juba enne vanemahüvitise rakendamist, seetõttu ei saa kogu muudatust ainult vanemahüvitise mõjuks lugeda.

Samuti on tõusuteel just töötavate sünnitajate osakaal. Töötud ja teised mitteaktiivsed ei ole, vastupidi kartustele, hakanud varasemast rohkem sünnitama. Kuigi vanemahüvitist makstakse ka neile, kellel varasem sissetulek puudub, ei ole see lisasissetulekuallikas muutnud ei õppivate noorte ega töötute käitumist ning motiveerinud neid varasemast rohkem lapsi saama. Märkimisväärselt on vähenenud mitteaktiivsete sünnitajate osakaal, kuigi ühiskonnas on fertiilses eas mitteaktiivsete osakaal jäänud stabiilseks.

Järgnevalt vaatame sünnitamise tõenäosuse ja eelneva palga omavahelist seost ning seda, kas vanemahüvitise rakendamine on sellesse seosesse mingeid muutusi toonud, sest kõrgemapalgaliste võit vanemahüvitisest on madalamapalgaliste omast palju suurem. Analüüsis kasutame pensioniregistri andmeid, mis sisaldavad endas aastasi sotsiaalmaksusummasid, mida inimene on enda eest ise maksnud, kui ta on füüsilisest isikust ettevõtja, või on tema tööandja poolt arvestatud. Sotsiaalmaksu põhjal leiame eelneva aasta sotsiaalmaksuga maksustatud töise tulu, mida lühidalt nimetame järgnevalt ka palgaks või lihtsalt sissetulekuks.

Eri rühmades erinev

Joonisel 4 on naised jagatud eelmise kalendriaasta järgi palga lõikes kuude rühma: esimesse kuuluvad need, kellel palk puudus, ning järgmised viis rühma moodustatakse

eelneva aasta palga kvintiilide järgi – s.t kõige madalamasse kvintiili kuuluvad 20% kõige madalama palgaga ning kõige kõrgemasse ehk viiendasse kvintiili 20% kõige kõrgema palgaga naised. Pärast kvintiilitunnuste leidmist on arvutatud igas sissetulekurühmas sünnitanud naiste osakaal. Järgmised joonised esitavad naisi vanuses 20–35, kuid järeldused ei muutu, kui kasutada ka laiemat vanuserühma, näiteks 15–44.

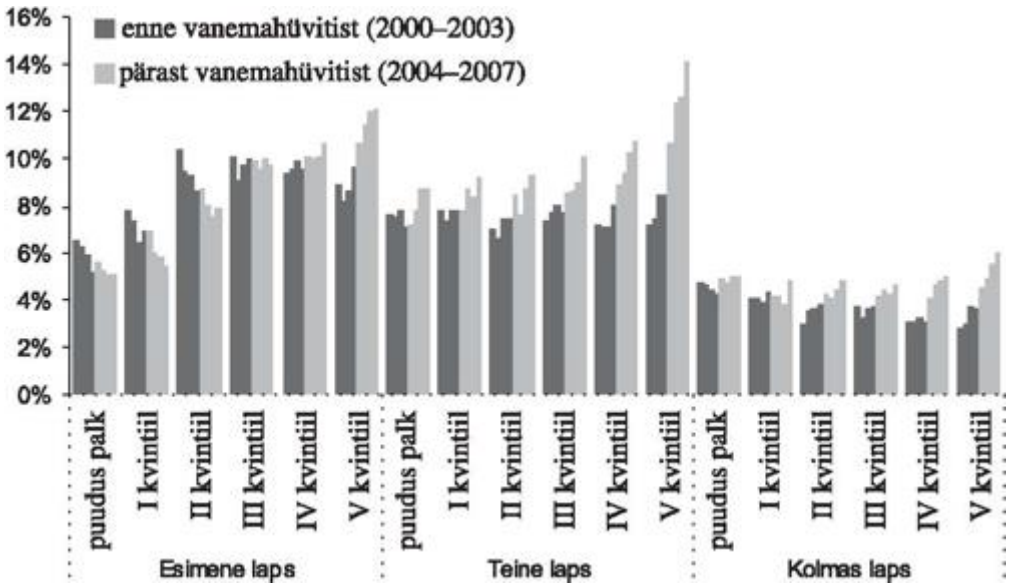
Analüüs näitab, et esimese lapse sünnitamise tõenäosus on praeguseks suurim kõige suuremasse sissetulekukvintiili kuuluvatel naistel ning see tõenäosus on alates 2004. aastast suhteliselt järsult suurenenud. Sünnitamise tõenäosus on väikseim sissetulekuta või madalaima sissetulekuga naiste hulgas ning see tõenäosus on languses olnud 2000. aastast saadik. Seetõttu ei saa öelda, et langev trend oleks seotud vanemahüvitise rakendamisega, pigem madala sissetulekuga naised, enamasti noored, lükkavad esimese lapse sünnitamist edasi.

Teise lapse sünnitamise tõenäosus on samuti suurem kõrgemate sissetulekurühmade hulgas. Sealjuures näeme, et 2004. aastast tõusis hüppeliselt just kõrgemate kvintiilide naiste tõenäosus sünnitada teine laps ning see on jätkanud tõusu, mis võib tähendada, et vanemahüvitise loomine on motiveerinud kõrgepalgalisi naisi teist last sünnitama. Seda järeldas ka juba eelmine vanemahüvitise süvauuring (Võrk, Karu 2006) ning praegu saame kinnitust, et trend on jätkuv. Teise lapse sünnitamise tõenäosuse kasvu, ehkki väiksemat, võime täheldada ka alumistes sissetulekurühmades.

Kolmanda lapse sünnitamise tõenäosuse juures näeme hüppelist tõusu nii viienda kui ka neljanda kvintiili puhul. Kui viienda kvintiili puhul oli tõusvat trendi näha ka varem, siis neljanda puhul oli enne vanemahüvitise rakendamist sünnitamise tõenäosus püsiv. Sünnitamise tõenäosuse väike kasv on ka madalamates sissetulekurühmades.

Seega võime järeldada, et pärast vanemahüvitise kehtestamist on suurenenud eelkõige kõrgema sissetulekuga naiste sünnitamise tõenäosus. Tugevam on mõju teise ja kolmanda lapse sünnitamise puhul. Kui eeltoodud analüüs teha eraldi kitsamates vanuserühmades (20–24, 25–29 ja 30–35), siis jääb sama järeldus kehtima, ehkki kõige tugevam on vanemahüvitise võimalik mõju just 30–35-aastaste ning madalam 20–24-aastaste seas.

Joonis 4. Sünnitamise tõenäosus varasema palga kvintiilide lõikes, 20–35-aastased naised, 2000–2007



ALLIKAS: Autorite arvutused sotsiaalkindlustusameti pensioniregistri mikroandmete põhjal.

Hüvitise mõju tööturukäitumisele

Vanemahüvitis on üles ehitatud selliselt, et selle summa sõltub otseselt inimese varasemast ja samaaegsest töötasust. Seega mõjutab vanemahüvitise rakendamine lapsevanemate tööturukäitumist nii enne kui ka pärast lapse sündi.

Vanemahüvitise saamise ajal töötab (saab sotsiaalmaksuga maksustatud tulu) 4–6% naistest. Detsembris, kui ilmselt makstakse välja sünnitusele eelnenud tööperioodi eest preemiaid või lisatasusid, ulatub sotsiaalmaksuga maksustatud tulu saajate arv kuni 10 protsendini naistest. Aastatel 2004–2008 on töötasu saavate naiste osakaal mõnevõrra tõusnud. Kui 2004. ja 2005. aastal oli see keskmiselt 4%, siis 2008. aasta esimeseks pooleks ulatub see 6 protsendini naistest. Kasv on vähemalt osaliselt tingitud sellest, et on pikenenud vanemahüvitise maksmise aeg ning laste suuremaks saades naasevad naised tööturule. Muutunud on ka töötasu suurus: kui esimestel aastatel saadi töötasu enamasti kuni vanemahüvitise määras, siis 2008. aastaks on enamiku naiste tulu suurem kui vanemahüvitise määr.

Vanemahüvitise eelse ajaga võrreldes näeme, et pärast hüvitise rakendumist töötab väikelapse kõrvalt vähem naisi kui enne vanemahüvitist. Seega on vanemahüvitise saamine vähendanud lapse esimesel eluaastal töötasu saavate naiste osatähtsust. Kui 2002. aastal sai 6 kuud pärast lapse sündi töötasu ligi 10% naistest, siis 2004. ja 2006. aastal ligi 6%. Samuti on näha, et vanemahüvitise pikendamine 2006. aastal, võrreldes 2004. aastaga, 3 kuu võrra on sama palju edasi lükanud ka naiste naasmist tööturule.

Kuigi lühiajaliselt on vanemahüvitis ilmselt pärssinud naiste töötamist väikelaste kõrvalt, ei paista sellel pikaajalist mõju olevat. Kui 2002. aastal töötas kaks aastat pärast lapse sündi ligikaudu 30% naistest, siis 2004. aastal oli see ligikaudu 32% ja 2006. aastal isegi üle 40%.

Vanemahüvitise mõju väikese lapse kõrvalt töötamisele on seda suurem, mida kõrgem oli varasem sissetulek, mis iseloomustab ka saadava vanemahüvitise suurust. Seetõttu on näha, et pärast vanemahüvitise kehtestamist on vähenenud kõrgemapalgaliste naiste töötamine lapse esimesel eluaastal. Näiteks oli kolmandasse kvintiili kuuluvatel naistel 2004. aastal 2002. aastaga võrreldes 6. kuul pärast lapse sündi ligi 5 protsendipunkti väiksem töötasu saamise osakaal (vastavalt 5,7 ja 10,4). Sama erinevus oli viiendas kvintiilis ligi 18 protsendipunkti (vastavalt 29,9 ja 12,4). Mingit pikemaajalist efekti ei näi aga vanemahüvitisel tööhõivele olevat. Kõigis sissetulekurühmades saavutatakse pärast vanemahüvitise lõppemist ka 2004. ja 2006. aastal teiseks aastaks pärast lapse sündi sama kõrge tööhõive tase kui 2002. aastal.

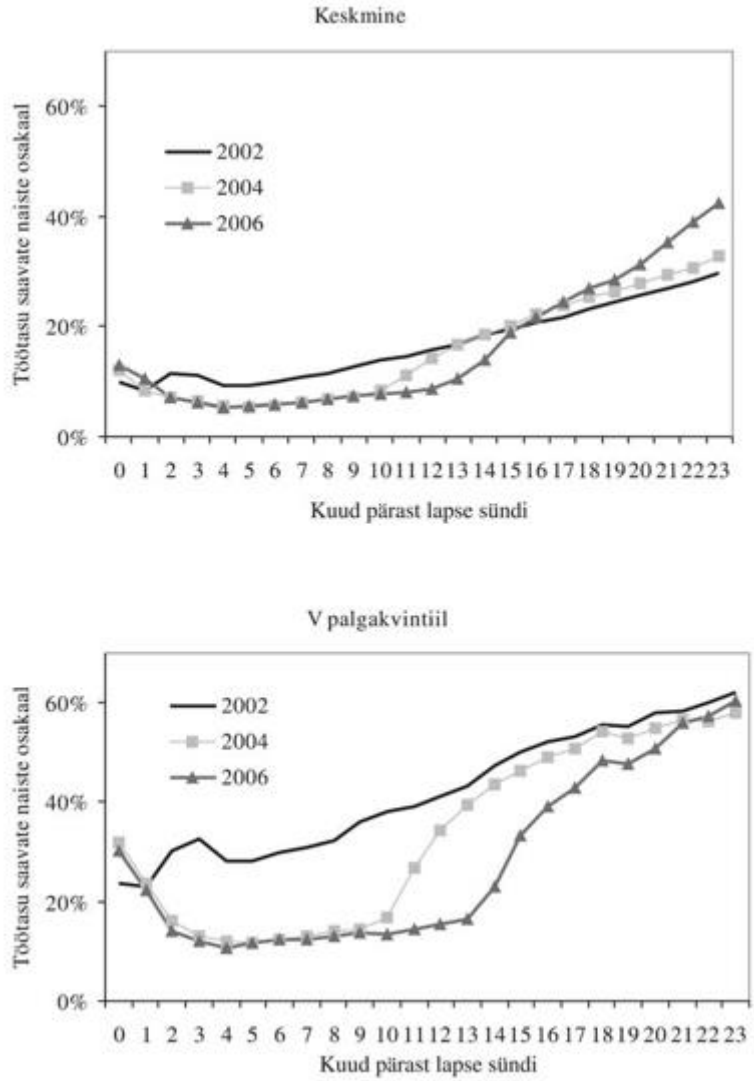
Vanemahüvitise lühiajaline töötamist vähendav mõju, eriti kõige kõrgema eelneva palgaga naistele võib olla tingitud sellest, et kõrgem sissetulek võimaldab vanematel lastega kauem kodus olla, kuid ka sellest, et kõrgema palgaga naistel ei ole motivatsiooni minna tööle vanemahüvitise saamise ajal, sest kaotus hüvitises oleks siis väga suur. Nimelt vähendatakse hüvitist juhul, kui naine saab samal ajal töötasu, mis ületab vanemahüvitise alammäära.

Sünnitamisele eelneva töötasu detailsem analüüs viitab sellele, et üha rohkem naisi, kes varem olid töötud, käib sünnitamisele eelneval aastal tööl. Ka näitab analüüs, et raseduse ajal toimub keskmiselt naiste töötasu tõus ning viimastel aastatel on see kasvutempo isegi

suurenenud, mis viitab sellele, et nii sünnitushüvitise kui ka vanemahüvitise skeemis sisalduvad stiimulid motiveerivad naisi suurendama oma tööpanust rasedusperioodi ajal.

Üsna levinud on naiste töötamine ajal, kui mehed saavad vanemahüvitist. Üle pooltel juhtudest (57%) saab naine sel ajal, kui mehele makstakse vanemahüvitist, vähemalt ühel kuul töötasu, sealhulgas ligi veerandil (24%) juhtudest sai naine tulu kõigi nende kuude eest, kui mees sai vanemahüvitist. Seevastu 43% korral ei saanud naine nende kuude ajal, kui mees sai vanemahüvitist, sotsiaalmaksuga maksustatud tulu. Seega võib öelda, et enamasti võtab vanemahüvitise välja siiski ema (ligi 99% juhtudest aastal 2004–2007) ja saab seda üksinda kogu perioodi jooksul. Kui isa võtab välja osa vanemahüvitise perioodist peale ema, siis viimastel aastatel naaseb naine ligi pooltel juhtudel tööle ning see trend kasvab.

Joonis 5. Vanemahüvitise mõju töötamisele pärast lapse sündi enne ja pärast vanemahüvitise kehtestamist – keskmine ja viiendasse palgakvintiili kuulunud naiste seas



ALLIKAS: Autorite arvutused sotsiaalkindlustusameti pensioniregistri mikroandmete põhjal.

Tulemuste kokkuvõte

Praxise uuring näitas, et vanemahüvitisel on olnud mõju naiste sündimuskäitumisele. Esiteks jätkub kõrgharidusega ja eelnevalt töötanud naiste osakaalu kasv sünnitajate hulgas. Ehkki muudatused sünnitajate struktuuris hakkasid toimuma juba enne vanemahüvitise rakendamist, on nii kõrgharidusega naiste osakaal kui ka kõrgema sissetulekuga naiste sünnitamistõenäosus kasvanud just pärast vanemahüvitise kehtestamist. Seetõttu on alust arvata, et vanemahüvitis võis juba varem alanud trendile hoogu juurde anda. Analüüsitulemused näitavad, et vanemahüvitise kehtestamine on motiveerinud enam kõrgemapalgalisi naisi oma teist ja kolmandat last sünnitama. Analüüs viitab ka sellele, et inimesed on hakanud teadlikult planeerima sünde järjestikku – suurenenud on nende järjestikuste sündide osakaal, kus sündide vahe on 1,5–2,5 aastat.

Vanemahüvitis on avaldanud mõju ka naiste tööturukäitumisele. Analüüs näitab selgelt, et vanemahüvitis on vähendanud nende naiste osakaalu, kes lapse esimesel eluaastal töötasu saavad, eriti kõrgemapalgaliste naiste seas. Samuti on näha, et vanemahüvitise maksmise pikendamine on pikendanud naiste lapsehoolduspuhkuse perioodi ning edasi lükanud naiste naasmist tööturule. Samas ei ole mõju töötamisele pikaajaline – pärast vanemahüvitise lõppemist tullakse tööturule tagasi sama kiiresti kui vanemahüvitise kehtestamisele eelnenud aastail. Samuti viitab analüüs sellele, et üha rohkem naisi käib sünnitamisele eelneval aastal tööl ning saab sotsiaalmaksuga maksustatud tulu – võimalik, et suurema vanemahüvitise teenimiseks. Samuti on suurenenud nende vanemate hulk, kes saavad vanemahüvitist alampalga suuruses, ning vähenenud vanemahüvitise määras hüvitise saajate arv. Seega viitavad mitmed näitajad sellele, et vanemahüvitis on suurendanud naiste motivatsiooni enne lapse sündi töötada.

Koosmõju teiste teguritega

Vanemahüvitise mõjude tõlgendamisel tuleb arvestada veel seda, et sündimus- ja tööturukäitumist on viimasel 15–20 aastal mõjutanud eelkõige suured muutused ühiskonnaelus ja majanduskeskkonnas. Muutused tööturu- ja sündimuskäitumises olid aastail 2000–2007 majanduskasvu tingimustes eriti positiivsed – suurenesid nii sündimus kui ka naiste tööhõive. Sündimuse kasv kiirenes 2004. aastast alates ning see oli tingitud ilmselt mitmetest põhjustest. Eelkõige paranes kiiresti majanduse olukord ja sellest tulenevalt suurenes perede kindlustunne tuleviku suhtes. Seetõttu need, kes seni olid otsustanud majanduslikel põhjustel pere loomist edasi lükata, otsustasid lapsed saada. Siiski ei saa alahinnata ka perepoliitilisi meetmeid, sealhulgas eriti vanemahüvitist. Ühest küljest suurendasid need otseselt väikelastega perede sissetulekut, teisest küljest andsid signaali Eesti perepoliitika kohta üldiselt.

Ei saa välistada, et vanemahüvitise positiivne mõju sündimuse suurenemisele võib olla tingitud ka koosmõjust teiste teguritega. Näiteks hakkas vanemahüvitise kehtestamise perioodil kiiresti arenema kinnisvara- ja laenuturg. Vanemahüvitisega antav kindlustunne nii laenuvõtjale kui ka laenuandjale perioodiks, kui üks lapsevanem on tööturult eemal, võimaldas noortel peredel soetada kergemini sobiva eluaseme, mis omakorda aitas kaasa sündimuse suurenemisele. 2008. aasta küsitlusuuringu järgi oli olulisemaid sündide edasilükkamise põhjusi just sobivate elamistingimuste puudumine (Oras, Unt 2008). Samal ajal ei anna meie uuring vastust, millised võiksid olla vanemahüvitise mõjud majanduslanguse olukorras, kui vanemate palgad on madalamad, töötus suurem ja ootused tuleviku suhtes kartlikumad.

Ehkki üldjoontes on vanemahüvitise puhul tegemist positiivse ning oodatud mõjudega perepoliitilise meetmega, tasuks kaaluda hüvitise eesmärkide täpsemat sõnastamist ning

nende kooskõla vanemahüvitise skeemi instrumentidega. Võiks läbi vaadata vanemahüvitise suuruse arvutamise reeglid eelnevast töötasust sõltuvalt. Analüüs viitab, et varasema alampalga ja vanemahüvitise määras hüvitiste summade erinevusel on mõju naiste varasemale tööhõivele, seetõttu oleks seda erinevust otstarbekas hoida ka neil aastail, kui riiklik alampalk ei tõuse. Naiste tööturukäitumise seisukohalt tuleks veel üle vaadata vanemahüvitise ja töötasu samaaegne saamine, näiteks kas ning mil viisil on otstarbekas vähendada töötasu vanemahüvitise saamise ajal, samuti kaaluda võimalusi vanemahüvitise paindlikumaks muutmiseks, et paremini toetada töö ja pereelu ühitamist.

Omaette probleem on see, kas just niivõrd suured kulutused ja niivõrd suur riigi toetus väikesele inimrühmale on põhjendatud, eriti olukorras, kus muud peretoetused suurematele lastele ei kasva või neid isegi vähendatakse. Seega tuleks olla kindel, et vanemahüvitisega saavutatud senised ja loodetavad mõjud sündimusele ja tööhõivele kaaluvad üles võimaluse kasutada vanemahüvitisele kuluvaid summasid tuluerinevuste silumiseks.

Kasutatud kirjandus

Oras, K., Unt, M. (2008). Sündimust mõjutavad tegurid Eestis. Tallinn: Rahvastikuministri büroo. – www.rahvastikuminister.ee/public/Raport_19jaan.pdf(23.01.2009).

Võrk, A., Karu, M. (2006). Eesti vanemahüvitise mõju sündimus- ja tööturukäitumisele: hindamise võimalused ja esimeste kogemuste analüüs. PRAXIS-e Toimetised 25.

Võrk, A., Karu, M., Tiit, E.-M. (2009). Vanemahüvitis: kasutamine ning mõjud tööturu- ja sündimuskäitumisele 2004–2007. PRAXIS-e Toimetised 1/2009.

Eesti poliitiline kultuur: poliitikastiilid ja poliitikaprotsess

Leif Kalev (RiTo 19), Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi direktor, riigiteooria ja riigiõiguse dotsent

Ott Lumi (RiTo 19), Tallinna Ülikooli avaliku poliitika lektor, Riigikogu liige, Isamaa ja Res Publica Liit

Tõnis Saarts (RiTo 19), Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi üldpolitoloogia lektor

Eesti poliitika uuenemisvõime on madal, eriti ilmekalt paistab see silma majandussurutise ajal. Artiklis käsitletakse, missuguseid muutuste ressursse võib leida meie poliitilises kultuuris.

Esimeses Eesti poliitilist kultuuri käsitlevas artiklis (Kalev jt 2008) avasime alusväärtused ja suhestasime need rahvusvahelise kontekstiga. Selles artiklis analüüsime poliitilist praktikat. Kuidas mõjutavad väärtused poliitikategemise viise Eestis ja milliseid muudatusi on võimalik teha?

Nendele küsimustele annavad vastuse ennekõike mesotasandi poliitilise kultuuri teooriad. Kasutame neist põhiliselt poliitikastiilide käsitlust, et selgitada, milliseid ilminguid makrotasandi kultuurielemendid ehk alusväärtused konkreetses poliitikakeskkonnas endaga kaasa toovad.

Katse seletada ja ennustada sotsiaalsete subjektide käitumist nende käitumisstiili kaudu kuulub sotsiaalteaduste klassikavaramusse. Sellise lähenemise juured pärinevad antropoloogiast. Briti antropoloogiaklassiku Mary Douglase hüpoteesi kohaselt on kõikide sotsiaalsete subjektide käitumine määratud stiiliga, mis tuleneb nimetatud ühiskonna reeglistatuse ja rühmakäitumise tasemest (Hood 2000, 7). Poliitika ja valitsemise uurimisel on poliitikastiilide raamistik küllalt agaralt kasutusele võetud. Käesolevas artiklis võtame aluseks ühe levinuima, Jeremy Richardsoni (1982) poliitikastiilide maatriksi.

Joonis 1. Poliitikastiilid ja poliitikatüübid

ALLIKAS: Richardson 1982.

Riik ja tema poliitikastiil

Richardsoni järgi saab igale riigile omast poliitikastiili liigitada kahe pingeteljestiku abil. Esiteks, kas riigil on ettevaatav ja uuenduslik probleemide lahendamise stiil või pigem reageeriv poliitika. Teiseks, kas riik kujundab poliitikat läbirääkimiste teel või kehtestavalt ja pealesuruvalt. Poliitikakujundamise praktika alusel saab iga riiki liigitada teatud poliitikastiili kandjaks. Loomulikult näitab niisugune liigitus ainult suunda ning pole absoluutne. Enamjaolt esinevad teatud kultuurispetsiifilised jooned ühel ajal ning võivad olla ka vastandlikud. Siiski saab sellise mudeliga riigi poliitikategemise praktikaid mõtestada ja analüüsida.

Kui ettevaatavus on arengule suunatud riigile positiivne väärtus, siis läbirääkivus ja kehtestavus on mitmemõttelisemad. Läbirääkivus on seotud demokraatiaga, kehtestavus haldussuutlikkusega. Siin on vaja optimaalset suhet, mis kindlustab demokraatia, kuid ei muuda võimatuks mõjusat haldamist.

Richardsoni käsitluse abil saab analüütiliselt hinnata poliitika põhiprotsesside iseloomu ning tuua välja poliitiliste mudelite tugevused ja nõrkused. Ka võimaldab Richardsoni maatriks riike võrrelda. Just seepärast kasutavad võrdleva poliitika analüütikud seda laialdaselt.

Richardsoni ennast on selles kontekstis huvitanud ennekõike see, kui palju Lääne-Euroopa poliitikamudelid üksteisest erinevad ning milliste tegurite abil toimub nende ühilduvus. Ta toob välja neli keskset suundumust, mis lähendavad Euroopa poliitilisi süsteeme üksteisele: poliitikasfääri bürokratiseerumine ehk poliitikute võimu vähenemine; poliitika sektoriseerumine ehk valitsuskeskse koordinaatori rolli vähenemine; huvirühmade tugevnemine, mis jällegi kärbib valitsuse tegevusruumi; ning poliitika päevakorra ülekoormamine, mis tähendab, et valitsused ei jõua enam tsentraliseeritult poliitikaprobleeme lahendada. Kõik neli suundumust on ilmsed ka Eestis.

Analüüsiraamistik

Järgnev analüüs tugineb Richardsoni raamistikule, kuid arendab seda edasi. Näitame, missuguseid poliitikastiile toetavad Eesti poliitilise kultuuri alusväärtused. Analüüsime võimalikke vahendeid muutuse saavutamiseks. Kasutame Richardsoni poliitilise kultuuri mudelit sillana poliitikakultuuri aluselementidest praktikasse, ent meie muutujad on alusväärtused. Nii saavutame kaks eesmärki. Esiteks näitame ära võimaluse operatsionaliseerida poliitilist kultuuri kui teoreetilist raamistikku. Teiseks seostame poliitilise kultuuri makrotasandi kategooriad mesotasandi poliitikaprotsessidega. Tehes seda Eesti näitel, arendame edasi Eesti poliitilise kultuuri eripärade kultuurispetsiifilist käsitlust.

Kuna meie eesmärk on näidata mõjuseoseid, siis võtame aluseks Richardsoni poliitikastiilide kontseptsiooni neli keskset poliitikatüüpi: läbirääkiv, kehtestav, ettevaatav ja reageeriv. Need neli mõõdet asuvad omakorda kahel teljel. Esimene on ettevaatava ja reageeriva riigi telg ning teine kehtestava ja läbirääkiva riigi telg.

Ettevaatav-reageeriv telg näitab, kes ja kuidas kujundab poliitika päevakorra ning sõnastab poliitikate eesmärgid. Ettevaatav poliitikakujundamine tähistab sellist poliitikastiili, kus osapooled vaatlevad poliitika eesmärke pikaajaliselt ja mängivad suurema tõenäosusega positiivse summa mänge (kõik osapooled võidavad). Reageeriv poliitikakujundamine tähistab vastupidist olukorda, kus poliitikakujundamise kese on

toimunud sündmustele reageerimisel ja iseloomulikud on pigem nullsumma (üks võidab, teine kaotab) või negatiivse summa (kõik kaotavad) mängud (Colman 1995).

Kehtestav-läbirääkiv telg iseloomustab valikuid, kuidas poliitikate üle otsustatakse ning kuidas neid ellu viiakse ja legitimeeritakse. Kehtestav poliitikakujundamine tähistab olukorda, kus otsustusõiguslik poliitikatoimija (riigi keskvõim, kohalik omavalitsus või muu võimukandja) eelistab poliitikaprotsessi ühepoolselt dikteerida. Läbirääkiva stiili puhul räägime olukorrast, kus süsteem soosib üksmeelset ja osapooli kaasavat poliitikaloomet.

Järgnevalt vaatleme alusväärtuste ja poliitikastiilide seoseid Eestis. Esimeses Eesti poliitilist kultuuri käsitlevas artiklis fikseerisime järgmised alusväärtused: materiaalsus, ilmalikkus, individualism, väike võimudistants, maskuliinsus, riigitraditsiooni nõrkus, kommunitaarsed väärtused, nõrk kodanikukultuur, rahvuslus ja vägivallatus (Kalev jt 2008).

Materiaalsuse mõjud

Materiaalsus on alusväärtusena omane kõikidele Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele (Inglehart 2002). Samal ajal võib materiaalsuse mõju poliitikastiilile olla erinev.

Eesti puhul on ilmne, et materialism on tegur, mis soosib reageerivat poliitikastiili. See ilmneb kõige selgemalt neis poliitika planeerimise olukordades, kus hetkeheaolu nimel loobutakse homsetest eesmärkidest. Selline näide on Eesti valitsuse poliitika majanduse kasvufaasis, kus selle asemel et panustada ulatuslikult tulevikus tootlikkust suurendavatesse teguritesse, kiputi eelarveülejääke populistlikel kaalutlustel laiali jagama.

Materiaalsed väärtused panevad poliitikud valijate tugeva surve alla. Valijad nõuavad hüvesid “praegu ja kohe” ega ole nõus parema tuleviku ootuses püksirihma pingutama, eriti kui pole enam selge, mille nimel seda teha tuleks. Samal ajal võib materiaalsus soosida ka ettevaatavat stiili, kui poliitikud on suutnud püstitada kogu ühiskonda koondavad eesmärgid, mille poole liigutakse. Seda nägime 1990. aastate Eestis, kus soov “Euroopasse minna” ja “Euroopale järele jõuda” soosis ettevaatavat poliitikastiili.

Kui rääkida püsivatest ja rutiinsetest toimingutest inkrementaalses poliitikasfääris (Braybrooke, Lindblom 1963), siis sellises olukorras võib materialism olla soosiv tegur läbirääkiva stiili valikul, tingimusel, et samal ajal on poliitilises kultuuris kalduvus mängida positiivse summa mänge. Sel juhul kaasatakse eelarveläbirääkimistesse ja teistesse poliitika kujundamisega seotud aruteludesse erinevaid sotsiaalseid huvirühmi ning vahendite ümberjagamisel püütakse nende ootustega arvestada. Eesti praktika pole kindlasti võrreldav Mandri-Euroopa korporatiivse poliitika mudeliga, kus poliitiline protsess ongi rajatud teadlikult tugevatele huvirühmadele, kuid huvirühmade kaasatus materiaalsete vahendite üle toimuvatesse läbirääkimistesse on meil tööturu näitel siiski arvestatav.

Kehtestavat poliitikat soosib materiaalsus siis, kui poliitikasfääris on rohkem levinud negatiivse summa mängud. Sel juhul muutub ressursside ümberjagamine, millel on materiaalse taustaga poliitilistes kultuurides keskne koht, võitluseks oma ellujäämise eest ning küsimus on selles, kes suudab “pirukast suurema tüki kahmata”. Kuna Eesti poliitikas soositakse pigem negatiivse summa mänge, siis meie kontekstis soodustab materiaalne orientatsioon veelgi kehtestavat stiili.

Ilmalikkus ratsionaliseerijana

Ilmalikkus Eesti poliitilise kultuuri alusväärtusena on kahtlemata oluline poliitikaprotsessi mõjur. Ilmalikkuse otsene tulem on püüd ratsionaalselt poliitikaid kavandada. Seda võiks nimetada üldistatult Põhjamaade ja ka Saksamaa poliitilise kultuuri keskseks omaduseks. Saksamaa poliitikastiili puhul on just ilmalikkusest tulenev usk ratsionaalsusse läbirääkimistekeskse poliitikatraditsiooni alus. Valitseb arusaam, et riik ja ühiskond on põimunud ja vastastikuses sõltuvuses ning kõik osapooled tegutsevad parema tulemuse nimel (Dyson 1982). Selline arusaam tingib poliitilise süsteemi korporatiivsuse ja vaidlustekesksuse. Poliitikaprotsessid on harilikult pikaldased ja huvirühmade huvidest läbi põimitud. Vaid niiviisi tagatakse poliitikatulemite legitiimsus. Ilmalikkus toimib siin ratsionaliseerijana ja soodustab ettevaatavust. Eesti poliitikasüsteemis on vaidlustekeskse poliitikastiili eeldusi arvestataval määral. See on ka loogiline, sest meie valitsemismudel põhineb mandrieuroopalikul õigusraamistikul ja traditsioonidel.

Ettevaatavuse-reageerivuse teljestikul võib ilmalikkuse mõju avalduda erinevalt. Kui riigil on arvestatav strateegilise poliitilise planeerimise ja eelarvestamise traditsioon, võimendab ilmalikkus seda tugevalt. Kui poliitikakujundamise perspektiiv on institutsionaalsetest teguritest (liigne parteide konkurents, madal keskvalitsuse koordinatsioonisuutlikkus) tulenevalt lühiajaline, võimendab ilmalikkus hoopis lühiajaliselt sihistatud ratsionaalsust.

Eesti puhul võib selgelt öelda, et ilmalikkus tingib peamiselt reageerivat poliitikat. Keskseid tegureid on seejuures ägestunud ja üleküllastunud parteikonkurents. Pikaajalise poliitika kujundamise vahendid on endiselt puudulikud. Riik küll töötab välja pikaajalise eelarvestrateegia, kuid selle seos tegelike kulutuste ja poliitikavalikutega on äärmiselt nõrk (Oviir 2008). Võib öelda, et isegi koalitsioonileping kui Eestile tüüpilise koalitsioonivalitsuse poliitiline tegevuskava on viimaste aastatega muutunud üha fiktiivsemaks. Vähenenud on nii selle formaadi strateegilisus kui ka roll olla kindel alus poliitilistele kokkulepetele.

Individualism kui antiweberlus

Individualism on väärtusena Eesti poliitikas samuti arvestatava mõjuga. Individualistliku poliitika doktriinid nagu uusparempoolsus, idee “valitsusest erasektori printsiipide alusel”, ning avaliku valiku teooria nägemus sotsiaalsete nähtuste mõtestamisest mikro-ökonoomika seaduste alusel olid 1990. aastatel ja on siiani Eesti poliitikaprotsessis väga mõjukad.

Individualismi riigiteoreetilises mõttes võib vaadelda ka kui antiweberlust (Hood 2000, 102), sest see perspektiiv vastandub kõige teravamalt Weberi klassikalisel ja ratsionaalsel bürokraatial põhinevale riigikäsitlusele. Individualistlikud poliitikad on seega kõik need, mis vastanduvad kõrgele regulatiivsusele ega pea egalitaarsust ühiskonna baasväärtuseks (Hood 2000, 9). Avaliku võimu roll seisneb ausate mängureeglite kehtestamises ja nende üle järelevalve pidamises. Seega saab poliitika paratamatult olla pigem reageeriv.

Individualism võib põhjustada nii läbirääkiva kui ka kehtestava poliitika toimemehhanismide käivitumise. Klassikaliselt haakub üksikisikust lähtumine läbirääkivusega. Läbirääkiv poliitika eeldab huvirühmade iseseisvust ja järjekindlust oma eesmärkide saavutamisel. Viimaste aastate poliitilised sündmused, nagu arstide palgaläbirääkimised või tööandjate ja ametiühingute keskne roll uue töölepingu seaduse kujundamisel, on selle ajakohased näited.

Teisalt võib individualism soosida kehtestavat poliitikat. Kui ülekaalus on mõõduvõtmine ja arusaam, et indiviidi hüve on kõige olulisem, siis on tulemuseks kehtestav stiil (igaüks lähtub enda hüvest) ja pikemaajalise planeerimise poole ei püüelda, sest igaüks tegutseb autonoomselt olukorrast lähtudes. Võib eeldada, et valitsuse kehtestavaid poliitikaid talutakse paremini. Näiteks võiks siin tuua Eesti valitsuse hiljutiste eelarvekärbete ettepanekute rahumeelse vastuvõtu, võrreldes enamiku ülejäänud Euroopa riikidega.

Rahvalähedus või riigi nõrkus

Antietatismil ehk Eesti puhul tugeva riigi pelgusel, mis on juba ajalooliselt välja kujunenud ja mida on võimendanud uusliberalistliku maailmavaate tugev positsioon taasiseseisvusajal, võib olla poliitikastiilidele mitmesuunaline mõju. Ühelt poolt võib see soosida läbirääkivust, sest pole aktsepteeritav, et üks pool, ennekõike riik kehtestab jõupositsioonilt oma mängureeglid. Kuid teisalt, kui poliitikategemise protsess pole piisavalt institutsionaliseeritud ja riiki ei käsitleta olulise toimijana, kelle ülesanne on määrata tasakaalustavad reeglid, on tulemuseks kehtestava poliitikastiili esiletõus, sest igaüks püüab riigiaparaati ära kasutades olukorda enda kasuks pöörata. Küll soosib antietatism selgelt reageerivust: valitsemistraditsiooni nõrkus muudab väheseks nii poliitika kavandamise kogemuse kui ka institutsionaalsete mehhanismide olemasolu ja töövõime.

Eestile omane vähene võimudistants tingib poliitikas üldjuhul nõudluse egalitaarsuse järele. Egalitaarsus väärtusena omakorda tekitab nõudluse läbirääkiva poliitikastiili järele. Sellise tugeva läbirääkiva rõhuasetuse poliitilise stiili musternäidiseks võib lugeda Põhjamaade poliitilisi süsteeme. Näiteks Rootsi poliitikakujundamise protsessis on osalejatele normiks, et osapoolte vahel tuleb leida maksimaalne konsensus ja vältida konfliktolukordi. Samuti tuleb püüda kujundada laiapõhjalisi koalitsioone, vältida vähemustele enamuse tahte pealesurumist ja sõlmida maksimaalselt kompromisse. See omakorda tähendab püüdu selliste olukordade poole, kus sündmusi juhitakse ennetavate poliitikate kaudu, mitte ei lasta sündmustel poliitikaid dikteerida. Seega on Rootsi puhul tegu avatud ja läbirääkimistekeskse poliitikamudeli musternäidisega (Ruin 1982).

Nagu Rootsi näite puhul tõdesime, on väike võimudistants ettevaatavat poliitikat soodustav tegur. Eestis see sellisena ei toimi, ilmselt avaldavad siin mõju nõrk kodanikukultuur ja vahendite nappus, mis aruteluvõimalusi marginaliseerivad. Siin puuduvad ka sellised ajaloolised egalitaarsust soodustavad tegurid nagu Rootsis (Rojas 1998). Siiski võib eeldada, et Eestis toimub areng läbirääkivuse ja seejärel ettevaatavuse suunas.

Väikeses ühiskonnas ja vähesest võimudistantsist tulenevalt peaks kodanikuühiskonnal olema võimalik tulevikuvalikute algatus operatiivselt enda kätte haarata. Praeguse aja näideteks sobivad 2008. aasta metsade koristamise kampaania, aga ka viimaste aastate võimekus kiiresti inimesi uutesse erakondadesse koondada (Res Publica, Rohelised). Kokkuvõttes on väike võimudistants oluline muutuste ressurss.

Mängureeglid jõupositsioonilt

Maskuliinsus ja patriarhaalsus poliitilise kultuuri alusväärtustena on vaieldamatult tugev kehtestava poliitilise stiili komponent. Praegusel juhul peame maskuliinsuse all silmas väärtuskonfiguratsiooni, kus kesksel kohal on võistluslikkus, saavutuslikkus, edukus ja "kõvad" väärtused (majandus, julgeolek). Kehtestava stiili puhul on tegu kogu postkommunistlikku riiklust iseloomustava poliitikaelemendiga. Arenenud lääneriigid on hädas just sellega, et kehtestavat poliitikat ei suudeta rakendada olukordades, kus see

oleks hädavajalik (Richardson 1982). Kehtestavat poliitikastiili ehk riigi käitumisviisi, kus tuleviku huve silmas pidades suudetakse tsentraalselt radikaalseid reforme ellu viia, peetakse Eesti lähimineviku majanduslike edusammude oluliseks taustateguriks. Ilmselt oligi kehtestava poliitikastiili ulatuslik kasutamine enamiku postkommunistlike riikide puhul 1990. aastatel loogiline lahendus.

Maskuliinsus võib soosida nii ettevaatavat kui ka reageerivat poliitikastiili. Ettevaatavat sel juhul, kui suudetakse määrata selged sihid (julgeoleku suurendamine, majanduskasv jne) ja asutakse neid ellu viima. Eesti oligi aastatuhandevahetuse paiku edukas kindlapiiriliste ja laia toetusega eesmärkide, nagu Euroopa Liidu ja NATO liikmesuse saavutamisel. Kuid maskuliinsus on kehtestava stiili tõttu ettevaatavuse mõttes probleemne: vähene läbirääkivus kahandab tõenäosust, et üldse suudavad tekkida laia toetusega sisulised eesmärgid. Sel juhul töötab kehtestamine tühikäigul, eesmärke määrava aruteluni aga ei suudeta jõuda. Samuti valitseb pikemaajaliste arenguperspektiivide kujundamise suhtes huvipuudus poliitikavaldkondades, mida liigitatakse pigem "pehmeteks" (üldine sotsiaalne areng, sotsiaalpoliitika, osalus, demokraatia areng), sest need ei haaku valitsevate "kõvade" väärtustega. Eestis näemegi just julgeolekupoliitikate puhul strateegilist lähenemist, samal ajal valitseb pehmemate poliitikate osas leigus kaugemate perspektiivide pakkumisel.

Eestis, kus rahvust peetakse egalitaarseks ja inklusiivseks identiteedialuseks, on rahvuslusel mõju läbirääkivuse soodustamisel. See tähendab, et väärtustel, mille üle valitseb rahvuslikus diskursuses konsensus, on poliitilises debatis automaatselt kesksem ning nende piires arutlemiseks avatum positsioneering. Tugev rahvustunne lihtsustab tulevikueesmärkide seadmist just kogukondlikkuse alusel sõnastatud baasväärtuste tõttu.

Samal ajal soosib reageerivat ja kehtestavat poliitikat minevikku suunatud rahvuslus: keskendutakse minevikutraumadele ning tähelepanu keskmes pole rahvuslik eneseteostus, vaid arutelud ajalooliste ebaõnnestumiste ja keerdkäikude üle. Reageerivat seeläbi, et erinevus ajaloo mõistmisel takistab ühtse väärtusbaasi teket ning pärsib poliitikate sihistatust tulevikku. Kehtestavat seeläbi, et rahvuskesksust kui ideoloogiat kasutatakse kehtestavana vähemusrühmade suhtes.

Rahulikud kodanikud või marginaalid

Nõrgad kommunitaarsed väärtused avaldavad Eesti puhul tähelepanuväärset mõju. Eesti kodanikukultuuri iseloomustavad kodaniku rolli mõtestamine legalistlikul ja kultuurilisel alusel, vähesed kodanikupädevused ja madalad poliitilise osaluse näitajad (Kalev jt 2008).

Nõrk kodanikukultuur koos maskuliinsusega toovad Eestile iseloomulikud tipukesksed ja mänedžerlikud erakonnad (vt Ojamaa 2007; Otepalu 2008; Kärt 2008). Kodanikukultuur on keskne mõjur, miks kolletuvas meedias rõhutatud poliitika märgikesksus ja emotsionaalsus üldpoliitilises debatiruumis nii kõrgelt profileerub. Kui kodanikkonna ühtne väärtussüsteem puudub, pole ka filtrit, mis poliitika diskursuses ebaolulist olulisest filtreeriks.

Vähene kogukondlikkus ja osalus muudab kehtestava poliitika ainsaks loogiliseks stiiliks, sest poliitikud ei pea teiste toimijatega ühiskonnas piisavalt arvestama. Samas on võimalikud nii ettevaatavus kui ka reageerivus, sõltuvalt kehtestaja huvist tulevikuarenguid mõjutada. Eestis näeme nõrkade kommunitaarsete väärtuste tõttu pigem reageeriva poliitikastiili võimendumist, sest ühiskonda tervikuna ei huvita niivõrd see, mis "meist saab", kuivõrd see, mis "minust saab". Otsustajatelt ei nõutagi

pikemaajalist vaadet, mis võtaks arvesse kogu ühiskonna arenguid, vaid oodatakse lühiajalist kasu oma egoistliku tulevikuväljavaate mõttes.

Vägivallatus või ühiskonna rahumeelsus, mida iseloomustavad vägivallatu protestikultuur ning militaarse traditsiooni vähesus ja kõrvalisus, soosib läbirääkivust, ent nõrga kodanikukultuuri puhul võib see avalduda lihtsalt passiivsusena. Kui militarismi iseloomustab tavaliselt ambitsioonidest tulenev ettevaatavus, on vägivallatus ettevaatavuse-reageerivuse teljel ambivalentne.

Eesti poliitikastiil võrdlustaustal

Eelnenud analüüsi võib kokku võtta tabeliga 1.

Tabel 1. Eesti poliitilise kultuuri väärtused ja poliitikatüübid

Väärtus/poliitikatüüp	Läbirääkiv	Kehtestav	Ettevaatav	Reageeriv
Materiaalsus	võib soosida	võib soosida	võib soosida	võib soosida
Ilmalikkus	soosib		võib soosida	võib soosida
Individualism	võib soosida	võib soosida		soosib
Väike võimudistants	soosib		soosib	
Maskuliinsus		soosib	võib soosida	võib soosida
Riigitraditsiooni nõrkus	võib soosida	võib soosida		soosib
Kommunitaarsete väärtuste nõrkus	võib soosida	võib soosida	võib soosida	võib soosida
Nõrk kodanikukultuur		soosib	võib soosida	võib soosida

Rahvuslus	võib soosida	võib soosida	võib soosida	võib soosida
Vägivallatus	soosib		võib soosida	võib soosida

Allikas: Autorite koostatud.

Analüüsi tulemused näitasid, et Eesti poliitika tuumväärtuste poolt esile kutsutud poliitikastiilide palett on kirev ega välista arenguid. Paljud väärtused võivad toestada erinevaid poliitikastiile ühel või mõlemal Richardsoni pingeteljel. See, missugust poliitikastiili sellised vaheväärtused kindlas riigis toetavad, sõltub nende avaldumise viisist. Praegu on avaldumise tulemuseks Eestis reageerivuse ja kehtestavuse dominant.

Richardsoni tüpoloogia mõttes on Eesti regulatiivse poliitikastiiliga riik. Kindlasti on Eesti poliitikamudel Lääne-Euroopa vanade demokraatiatega võrreldes oluliselt kehtestavam. Samal ajal on meil väärtuste tasandil palju läbirääkiva mudeli ressursse. Analüüs näitab meie poliitikakujundamist selgelt reageerivana. Taasiseseisvusaja alguse uuenduslikkus on hääbunud, ja ehkki väärtuskeskkond ei välista arenguid, paistab, et võimaluste hulk ettevaatavuse suunas liikumiseks on läbirääkivusega võrreldes väiksem. Nullsummamängude-keskne poliitika ei ole ainult Eesti probleem. Teiste riikidega võrreldes asume ettevaatavuse-reageerivuse teljel siiski pigem vahepeal, kaldudes reageeriva poliitikastiili poole.

Alainstitutsionaliseeritus ja postkommunism

Meenutades, et läbirääkivus haakub sisulise demokraatiaga ja ettevaatavus arengule suunatusega, võime tõdeda, et Eesti poliitikas on demokraatlikkuse süvendamine lähiajal realistlikum kui arendusliku riigivalitsemise mudeli juurutamine. Siiski on mõlemad niihästi võimalikud kui ka suured väljakutsed.

Nägime, et Eestil on mõlemal teljel tugev potentsiaal jätkusuutlikumate poliitikakujundamise mehhanismide rakendamiseks, kuid tihtipeale ei suudeta seda potentsiaali realiseerida või jääb see pooleldi realiseerituks. Peamisi põhjusi, mille all poliitikakujundamise mehhanismide kvaliteet kannatab, on meie hinnangul kaks. Need on madal institutsionaliseerituse tase ja postkommunistlik taak.

Eriti selgelt paistab mõlema teguri häiriv mõju silma dilemmas ettevaatavus-reageerivus. Näiteks ilmalikkus, vähene võimudistants ja rahvuslus kui Eesti poliitilise kultuuri tuumväärtused peaksid võimaldama kogu poliitilist keskkonda palju rohkem pikaajalisele lähenemisviisile sihistada. Paraku ei võimalda meil põhjamaisele poliitikaruumile omaseid väärtusi välja mängida sellised postkommunistliku poliitika tüüpilised omadused nagu lõplikult institutsionaliseerimata parteimaastik, rõhutatult majoritaarsed poliitikatoimijate suhted ning madalast institutsionaliseeritusest tulenevad nullsummamängud ja keskvalitsuse madal koordinatsioonisuutlikkus (vrd Goetz, Wollmann 2001).

Kehtestavuse-läbirääkivuse teljel on Eesti meie hinnangul rohkem tasakaalus. Kui vaadelda poliitikaprotsessi halduspoliitilisel tasandil, siis võimaldab meie poliitikamudel Mandri-Euroopa õigusraamistiku tõttu läbirääkivuse arengut. Eestis domineerib siiski

väheinstitutsionaliseeritud kaasamispraktikatest ja kodanikuühiskonna instrumentalismist ning projektipõhisusest tulenevalt kehtestav poliitikatüüp. Samal ajal on otsustajatel tekkinud huvi asjatundjate kaudu legitimeerimise vastu, kuigi seda tehakse sageli manipulatiivselt või oskamatult.

Kui vaatame läbirääkivuse seisundit laiemalt ehk ühiskonna-riigi tasemel, näeme taas postkommunismi tugevat mõju. Nagu eespool välja toodud, on just kodanikukultuuri ja kommunitaarsete väärtuste nõrkus peamine takistus läbirääkiva poliitikastiili kujunemisel üldaktsepteeritud poliitikakujundamise normiks. Selle kõrval tuleks hoida teatud kehtestavuse taset, et tagada riigi haldus- ja reformisuutlikkus (vrd Richardson 1982).

Muutuste võtmeid

Analüüs tõi välja rea tegureid, mida võiks vaadata muutuste ressurssidena. Kõige laialdasem ja analüüsi läbiv järeldus on vajadus nihutada poliitikakujundamise kese positiivse summa mängude poole. Kui poliitikaprotsess on orienteeritud positiivse summa mängudele ja arengule, saavad konsensuslikkuse ja ratsionaalsuse koosmõjul avalduda ettevaatavust soosivad tegurid.

Konkreetselt tuleks poliitikaprotsessi kvaliteedi parandamiseks näha häid väljavaateid just nende väärtuste kaudu, mis võivad praktilises poliitikas avaldudes olla variatiivsed. See tähendab, et mingi väärtuse negatiivseid mõjureid on võimalik pöörata tuleviku positiivseteks arenguressurssideks.

Nii näiteks võib materiaalsus, mis praegu suurel määral põhjustab reageerivat poliitikat, olla, vastupidi, aluseks ettevaatavale poliitikale. Selle eeldus on poliitilise juhtimistasandi suurem orienteeritus arengu strateegilistele küsimustele ja võimekus sõnastada laialdast toetust saavutavad eesmärgid.

Sarnane loogika kehtib individualismi ja ilmalikkuse puhul. Kui praeguses praktikas soosib individualism sageli üleküllastunud parteikonkurentsi ja ilmalikkus vahendite ümberjagamise keskset poliitikat, siis institutsionaalsete eelduste sobivama asetuse korral võiksid mõlemad väärtused olla tugevaks ettevaatava poliitika mootoriks. Korrigeerimist vajavad institutsionaalsed eeldused on parteisüsteemi stabiilsus, korrastatus ja tasakaalustatus ning tipp-poliitika juhtimistasandi keskendumine strateegilisele juhtimisele ja vähemal määral taktikalistele võitlustele.

Antietatism ja kommunitaarsete väärtuste nõrkus on omakorda oluline ressurss poliitika muutmisel läbirääkivamaks. Skandinaavia poliitikamudelis on antietatism oluline poliitika konsensuslikkuse põhjustaja. Võib öelda, et seesama juuretis on ka Eesti poliitilise kultuuri vundamendis, kuid postkommunistlike mõjude tõttu avaldub see hoopis passiivsuses ja käegalöömises. Selleks, et antietatismi ressursid pöörata positiivseks arengumootoriks, tuleb jõulisemalt keskenduda poliitika osalusmehhanismide arendamisele.

Kommunitaarsete väärtuste tugevdamine omakorda on põhiosas pikaajaline protsess, mida saab mõjutada ennekõike haridussüsteemi kaudu. Siiski, instrumentaalsel tasandil tuleb rakendada neid mehhanisme, mis tagavad huvirühmadele juurdepääsu poliitikakujundamisele selle protsessi algjärgus ehk siis, kui koostatakse päevakorda ja sõnastatakse küsimusi. See tagaks kodanikuühiskonna osalistele selgema arusaama nende rollist ja mõjust ning oleks aluseks läbirääkivuse suurendamisele.

Lõpetuseks

Kokkuvõtvalt on võimalustekesksed märksõnad lääneliku demokraatliku poliitika institutsionaalsete eelduste süsteemne tugevdamine, poliitikavaldkondade eesmärkide ja siseloogika läbimõtlemine ja teadvustamine ning sihistatum ja järjekindlam toimimine positiivse summa mängude võtmes.

Muutuste saavutamisel jääb põhjapanevaks siiski kodanikukultuur. Poliitikaprotsess mõjutab inimeste hoiakuid poliitika suhtes. Nagu eespool näidatud, on institutsionaalsed muutused poliitikastiilides võimalikud, kuid poliitika toimib ühiskonnas, mitte vastupidi. See, millisena inimesed näevad oma avalikku rolli kodanikena, missugused on nende demokraatliku kodakondsuse pädevused ning kui aktiivselt, teadlikult ja sisukalt on nad valmis osalema avalikus elus, määrab suuresti poliitikakujundamise võimalused.

Kasutatud analüüsiraamistik, millesse on põimitud poliitilise kultuuri alusväärtused ja edasiarendatud Richardsoni poliitikastiilide käsitlus, pakub meie hinnangul häid arendusvõimalusi. Analüütiline arutluskäik näitas, et nihked üksikute väärtuste operatsionaliseerimisel võiksid kaasa tuua kvaliteedinihkeid poliitikakujundamise mehhanismides. Esimene võimalus analüüsida edasist poliitikakultuuri peitub võrdlevates uuringutes. Läbirääkivuse ulatuslikumaks juurutamiseks tasub Eestit võrrelda nii Põhjamaade kui ka Mandri-Euroopa riikidega. Teiseks tuleks poliitikastiili komponendid täpsemalt kontseptualiseerida. Makro- ja mesotasandi veelgi täpsem sidumine, empiiriline ankurdamine ja konkretiseerimine võimaldaksid vähendada varasemate käsitluste ujuvust. Kolmandaks saab analüütilist raamistikku rikastada empiiriliste uuringutega: teha nii küsitlusi, millisena kodanikud ise riigijuhtimise stiilielemente tajuvad, kui ka eliidiuuringuid, et selgitada, kas poliitikapäevakorra kujundajate arusaamad väärtusnihetes peituvate ressursside kohta kattuvad meie analüütiliste järeldustega.

Kasutatud kirjandus

Braybrooke, D., Lindblom, C. E. (1963). Strategy of Decision. New York: Free Press.

Colman, A. M. (1995). Game Theory and its Applications in the Social and Biological Sciences. Oxford: Butterworth-Heinemann.

Dyson, K. (1982). West Germany: The Search for a Rationalist Consensus. – J. Richardson (ed). Policy Styles in Western Europe. London: George Allen and Unwin.

Goetz, K. H., Wollmann, H. (2001). Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe. – Journal of European Public Policy, vol 8, no 6, pp 864–887.

Hood, C. (2000). The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management. Oxford: Oxford University Press.

Inglehart, R. (2002). Kultuur ja demokraatia. – L. E. Harrisson, S. Huntington (toim-d). Kultuur on tähtis. Kuidas väärtushinnangud kujundavad inimarengut. Tallinn: Pegasus, lk 78–94.

Kalev, L., Saarts, T., Jakobson, M.-L. (2008). Eesti poliitiline kultuur: alusväärtused. – Riigikogu Toimetised 18, lk 94–106.

Kärt, L.-I. (2008). Erinevused Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna sisedemokraatias ja liikmete diskursuses. Bakalaureusetöö. Tallinna Ülikool.

Ojamaa, H. (2007). Raudse oligarhia seaduse avaldumine erakonnas Res Publica. Bakalaureusetöö. Tallinna Ülikool.

Otepalu, O. (2008). Poliitilist edukust mõjutavad tegurid Riigikogu kandidaatide selekteerimise protsessis. Magistritöö. Tartu Ülikool.

Oviir, M. (2008). Kõne 11. novembril 2008 Riigikogus.

Richardson, J. (ed) **(1982).** Policy Styles in Western Europe. London: George Allan and Unwin.

Rojas, M. (1998). The Rise and the Fall of the Swedish Model. London: Social Market Foundation.

Ruin, O. (1982). Sweden in the 1970s: Policy-making Becomes More Difficult. – J. Richardson (ed). Policy Styles in Western Europe. London: George Allan and Unwin.

Van Putten, J. (1982). Policy Styles in Netherlands: Negotiation and Conflict. – J. Richardson (ed). Policy Styles in Western Europe. London: George Allan and Unwin.

Revolutsioon, mida ei toimunud, ehk e-õppe arengu senised tulemid

Anu Toots (RiTo 19), Tallinna Ülikooli võrdleva halduspoliitika professor

Tõnu Idnurm (RiTo 19), Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi sotsiaalpoliitika lektor

Uuringud infotehnoloogia juurutamisest hariduses on avastanud sarnasusi nii riikide kui ka haridustasemete vahel. Need ühised suundumused ongi olulised probleemide tuuma mõistmiseks.

E-õppe juurutamisele hariduses on Eestis pandud väga suuri lootusi; märkimisväärne on ka eraldatud vahendite koguhulk. 1997. aastal käivitunud Tiigrihüppe programme on rakendatud niisuguse sihi- ja järjekindlusega, mis pole iseloomulik Eesti hariduspoliitikale. Algul oli peamine tähelepanu info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) infrastruktuuri arendamisel koolides, seejärel 2001–2005 õpetajate ja õpilaste IKT pädevuse arenemisel ning aastail 2006–2009 e-õppe sisutootmisel (Toots, Plakk, Idnurm 2009). E-õpe on laienenud ka teistele õppetasemetele, mille õiguslikuks aluseks said Tiigriülikooli (2002–2004) ja Tiigriülikool Plussi (2005–2008) programmid.

E-õppe poliitika järjepidevuse üks tegur on olnud erakondade vahel valitsev konsensus infotehnoloogilise arengu vajalikkuses. Seda konsensust on omakorda toetanud üldlevinud arvamus, et infotehnoloogia ja Internetiga kaasnevad radikaalsed positiivsed muutused haridusvaldkonnas. Loodeti, et paraneb õppe kvaliteet ja vähenevad kulud. Ekslikult usuti sellessegi, et paljud kasulikud asjad leiavad aset just tehnoloogia olemasolu ja kättesaadavuse tõttu (Clegg, Hudson, Steel 2003; Ugur jt 2008). See levinud tehnoloogiline determinism mõjutas aastaid ka arengutulemuste mõõtmist. Nii Eesti-sisesed uuringud (Tiiger Luubis 2000, 2004) kui ka rahvusvahelised küsitlused (TIMSS, PISA, *Benchmarking access)* keskendusid peamiselt arvutite levimuse ning nende kasutamise määra ja meetodite fikseerimisele. Eeldati, et koolide parem varustatus arvutite ja Interneti-ühendusega ning arvutikasutuse suurem levimus õpetajate ja õpilaste seas viib haridussüsteemi automaatselt parimate sekka. Järelikult on poliitika ülesanne luua eeldused ja võimalused infotehnoloogia üha ulatuslikumaks kasutamiseks hariduses.

Niisuguse lähenemise järgi näeb Eesti areng üpris hea välja. 1997. aastal oli Eesti üldhariduskoolides keskmiselt ühe kooli kohta üks arvuti, 2006. aastal 31; 90 protsenti õpetajatest on läbinud IKT baaskoolituse (Toots, Plakk, Idnurm 2009).
Lisaks üldharidusele on IKT saavutanud laia leviku ka ülikoolihariduses. Ülikoolid peavad selle protsessi oluliseks kiirendajaks Eesti e-Ülikooli konsortsiumi asutamist 2003. aastal (Tatrik 2008), millele järgnes 2005. aastal Eesti e-Kutsekooli konsortsiumi loomine. Kui 2001. aastal oli Eestis 100 e-kursust, siis 2007. aastaks oli neid juba 2065. E-õppijate arv on kasvanud vähem kui kümne aastaga 354 korda ning jõudnud 2007. aastal 35 400 kursusel osalejani kutse- ja kõrghariduses (EITSA 2007).

Kuigi levinud keelepruugis kasutatakse üldharidusest rääkides terminit IKT-põhine õpe ja kõrgharidusest rääkides mõistet e-õpe, ei ole nende vahel olulist erinevust. Mõlemal juhul on tegemist õpetamis- ja õppimisviisiga, kus arvutid, Internet ja neil põhinevad suhtlusviisid on laialt kasutusel. Ka e-õpikeskkonnad ja e-tarkvarad on levinud kõigil haridusastmetel lasteaiast ülikoolini. Sestap on käesolevas artiklis IKT-põhine õpe ja e-õpe kasutusel sünonüümidena.

Kui lihtne statistika muutub abituks

Viimastel aastatel on teadlased hakanud e-õppe kohta üha sagedamini esitama mittetehnoloogilisi küsimusi. Selle paradigma muutuse põhjustasid kaht liiki tegurid. Esiteks oli arvuti- ja Interneti-kasutuse kiire areng OECD maades muutnud riigid põhinäitajate poolest sedavõrd sarnaseks, et statistika arvutite ja Interneti-ühenduse kohta ei pakkunud enam uurimuslikku seletusjõudu. Samal ajal tõi arvutikasutuse muutumine üldrahvalikuks kaasa tarbimise mitmekesistumise, mis nõudis ka paremini fookustatud uurimusi. Teine mõttemallide muutuse põhjus olid uuringutulemused, mis ei kinnitanud tehnoloogilise determinismi teese. Selgus, et seos e-õppe ja uuendusmeelse hariduse vahel pole sugugi lineaarne ja vahetu. Ka IKT-d võib õpetamisel kasutada vanamoodsalt või väheefektiivselt. Näiteks ilmnes TIMSS 1995 andmetest, et mitmes riigis saavutavad need lapsed, kes töötavad tundides arvutiga sagedamini, keskmisest hoopis madalamaid tulemusi (Papanastasiou 2002). TIMSS 2003 avastas, et arvutikasutus koolis ei anna olulist lisa õpilaste loodusteaduslikele teadmistele ning ainult koolis arvuteid kasutavatel lastel on märgatavalt nõrgemad tulemused kui neil, kes pääsevad arvuti juurde ka kodus.

Tabel 1. Kaheksanda klassi õpilaste saavutustase loodusainetes (skaala punktides) arvutikasutuse koha järgi

	Koolis + kodus	Kodus	Koolis
Rahvusvaheline keskmine	490	476	450
Eesti keskmine	563	564	538

ALLIKAS: TIMSS 2003.

Niisuguste “ebamugavate” avastuste tõttu on uurijate põhihuvi teada saada, kuidas infotehnoloogilisi vahendeid lõimitakse õppeprotsessi ja millised integratsioonimustrid annavad paremaid tulemusi. Milline arvutitehnoloogia kasutamise viis võimaldab kõrgemat saavutustaset ja edendab innovaatilist mõtlemist? Neile küsimustele vastuste otsimine ongi artikli esimene teema.

Teise teemana leiavad käsitlemist e-õppele pandud lootused hoida kokku ressursse ja teha haridus kättesaadavamaks. Siingi on uuringute tulemused lootusi kõigutanud. Kui esialgu oodati, et e-õpe annab märkimisväärset ajalist ja rahalist kokkuhoidu, siis nüüd on selgunud, et see pole nii. Investeeringud tarkvara arendusse ning vajadus tuutorite järele ei jäta suuri võimalusi kokkuhoiuks (OECD 2005). Ka pole e-õpe toonud radikaalseid muutusi koolide õppetöö korraldusse (SITES 2006; OECD 2005; Tiiger Luubis 2004 ja 2008). Seega on asjakohane küsida, kui palju erineb praktiseeritav e-õpe teistest tänapäeva õpetamisvormidest. Miks on muutused pigem inkrementaalsed kui paradigmaatilised?

Artikli kokkuvõttev osa keskendub poliitikalahenduste otsimisele, mis aitaks e-õppe välja esialgsele eufooriale järgnenud seisakust ja väsimusest.

Arutlus tugineb rahvusvahelistele võrdlusuuringutele SITES, TIMSS ja PISA ning Eesti sariuuringule Tiiger Luubis.

PISA (*The Programme for International Student Assessment*) on OECD poolt 2000. aastast kolmeaastaste tsüklite järel korraldatav 15-aastaste õpilaste teadmiste ja hoiakute testimine matemaatikas, loodusteadustes ja funktsionaalses lugemisoskuses. Eesti osales PISA uuringus 2006. ja 2009. aastal. TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) on IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*) projekt, kus testitakse 4. ja 8. klassi õpilaste teadmisi ja hoiakuid ning õpetajate praktikaid ja hoiakuid matemaatikas ja loodusainetes. Eesti osales TIMSS-i uuringus 2003. aastal. SITES 2006 (*Second Information Technology in Education Study*) on IEA uuring, kus küsitleti 8. klassi matemaatika ja loodusainete õpetajaid, infotehnoloogia juhte ja direktoreid IKT kasutamise praktikate ja hoiakute kohta. Tiiger Luubis on üle-eestilised esindusliku valimiga uuringud IKT kasutamisest hariduses. Tiiger Luubis (2000) ja Tiiger Luubis 2 (2004) küsitlesid 8. klassi ja 9. klassi (ainult 2004) õpilasi ning 8. klassi õpetajaid, Tiiger Luubis 3 (2008) nelja suurema avalik-õigusliku ja kahe eraülikooli üliõpilasi ja õppejõude.

Digilõhe õpetajaskonnas

Eesti õpilaste ja õpetajate Interneti-kasutus on kiirelt kasvanud. 2000. aastal oli Interneti-ühendusega koduarvuteid ainult 18 protsendil õpetajatest (Toots, Plakk, Idnurm 2004). Kuus aastat hiljem oli koduarvuti 85 protsendil põhikooli õpetajatest ning see oli ühendatud ka Internetti (SITES 2006). Ülikooli õppejõududest on kodus Interneti-ühendus 97 protsendil ja tudengitest 93 protsendil (Tiiger Luubis 2008). Need arvud ületavad märkimisväärselt praegust riigi keskmist näitajat (58 protsenti).

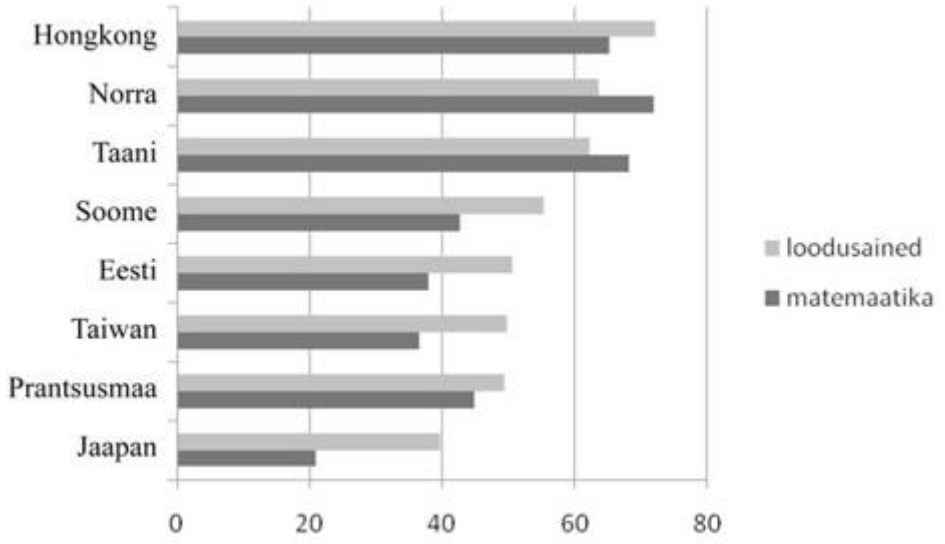
Õpetajad eristuvad keskmistest Interneti-kasutajatest selle poolest, et arvuti on neile valdavalt töövahend. See kehtib ühtmoodi üldhariduskooli õpetajate ja ülikooli õppejõudude kohta. Õpetajad käsitlevad õppematerjalide ettevalmistamist, õppetöö läbiviimist ja veebisuhtlust tudengitega kui kolme eraldiseisvat tegevust. Need, kes tegelevad sageli elektrooniliste õppetekstide, jooniste ja slaidide loomisega, ei pruugi kuigi tihti erialaseks tööks Internetti kasutada; need, kes harrastavad videoloenguid või *online*-suhtlust õppijatega, ei pruugi jällegi palju tegelda õpiobjektide loomisega. Õppuritele on arvuti nende haridustasemest olenemata palju mitmekesisema funktsiooniga, etendades ka olulist meelelahutaja rolli. E-õppega seonduvad tegevused on neil omavahel rohkem lõimitud, näiteks kasutatakse Internetti nii suhtlemiseks ning õppematerjalide alla- ja üleslaadimiseks kui ka materjali hankimiseks õpiproduktide loomisel (Tiiger Luubis 2008).

Üldine arvuti- ja Interneti-kasutuse kasv ei tähenda paraku, et IKT-d tundides rakendavate õpetajate arv samas progressioonis suureneks. 2000. aastate alguse kasv on peatunud. Kuigi erinevate uuringute statistikat on keeruline kõrvutada, võib siiski väita, et ainetundidesse infotehnoloogiat lõimivate põhikooli õpetajate osakaal on aastail 2004–2006 kümmekond protsenti langenud (Tiiger Luubis 2004; SITES 2006). Samasuguseid jahtumise märke on tuvastanud ka rahvusvahelised analüüsid. Riikides, kus arvutid on koolides juba pikemat aega laialt kasutusel olnud, näiteks Soomes, on esialgne entusiasm taandunud ning IKT-toega ainetundide osakaal "külmunud" mõõdukale tasemele. Rahvusvahelises võrdluses ongi arvutitehnoloogia kasutuse määr tundides väga suuresti varieeruv ning ühest seost riigi üldise tehnoloogilise arengutaseme või e-õppe traditsioonidega ei ilmne.

Eesti ülikooliõppejõududest praktiseerib erinevaid õpikeskkondi 40 protsenti (Tiiger Luubis 2008). Enamik neist tegi oma esimese e-kursuse paar aastat tagasi, hiljem on uusi e-

õppe tegijaid lisandunud vähe. Kes e-õpet on kord teinud, võtab selle harilikult kasutusele ka teistel käimasolevatel kursustel, ent täiesti uute kursuste puhul valiks veebidisaini ainult pooled. Veelgi suurem on skepsis nende õppejõudude hulgas, kes pole siiani e-õpet teinud – kolmveerand neist ei võtaks seda kasutusele ka lähitulevikus.

Joonis 1. Ainetundides IKT-d kasutavate põhikooli õpetajate osakaal (%)



ALLIKAS: SITES 2006.

Niisiis kätkeb e-õppe arengu peamine potentsiaal nendes õpetajates, kel juba on IKT haridusliku kasutamise kogemus. Kes siiani arvutipõhistest õpetamisviisidest kõrvale on jäänud, jäävad eeldatavasti teisele poole digilõhet ka järgmistel aastatel. Olgu siinkohal nimetatud, et vähesed IKT-oskused on vastajate endi hinnangul ainult marginaalne põhjus niisuguse valiku tegemisel. Kuigi Eesti üldhariduses algas infotehnoloogia laiahaardeline kasutuselevõtt varem, on mõlemad haridustasemed praeguseks jõudnud enam-vähem samale e-õppe levimustasemele, kui lähtuda õpetajate kaasatusest. Nii üld- kui ka kõrghariduses võib kasutajate hulka arvata 40–45 protsenti õpetajatest.

Õpilaste seas piir hägusam

Niisuguseid arengujooni kahe haridusastme vahel ilmneb ka õppurite aspektist. Üldistatult seisnevad need infotehnoloogiatoega õppe suures levikus, kuid väikeses kasutusintensiivsuses. Põhikoolis töötab tunnis arvutiga 73 protsenti õpilastest, ent harilikult tehakse seda ainult 1–2 tunnil nädalas. Kasutusintensiivsus püsis aastail 2000–2004 muutumatuna. Gümnaasiumis suureneb küll õppeainetevaheline variatiivsus, kuid üldine kasutussagedus ei suurene (Toots, Plakk, Idnurm 2004). Üliõpilane võtab semestris keskmiselt 1–3 kursust, mis kasutab mõnd e-õppe keskkonda (WebCT, Moodle, IVA). Kuigi magistrandid kasutavad Internetti bakalaureusetudengitest sagedamini ja on palgatööga rohkem hõivatud, pole e-kursuste võtmine nende seas laiemalt levinud. Üks põhjus on kindlasti asjaolu, et ülekaalukalt domineerib osaline veebipõhine õpe, mis toetab tavapärast auditoorset õpet *(web-dependent courses)*. Niisiis ei vabasta e-õpe tudengit loengutes-seminarides käimise vajadusest. Mõnel niisugusel veebitoega kursusel osales 2007/08. õppeaastal 80 protsenti tudengitest, samal ajal kui täielikult veebipõhiseid kursusi, kus auditoorset õpet polnudki, võttis vaid 25 protsenti. Osalise e-õppe eelisarengut täielikult veebis toimuva õppe ees sedastab ka OECD uuring. Täielikult

veebipõhised kursused haaravad alla 5 protsendi üliõpilaskonnast ning näost näkku õpe on jätkuvalt domineeriv (OECD 2005).

Kui õpetajate seas joonistub digilõhe haridustehnoloogia kasutajate ja mittekasutajate vahel üpris selgelt välja, siis õpilaste seas on piir hägusam. Enamik õpilasi ja üliõpilasi on saanud mingi kogemuse haridustehnoloogiaga, ent see kogemus on juhuslik ja ebaregulaarne (s.t üksikud tunnid ühes või teises aines).

Ühiskonnas tervikuna peetakse digilõhet ohtlikuks, sest arvatakse, et see suurendab sotsiaalse tõrjutuse riski. Digilõhet haridussüsteemis on siiani vähem käsitletud, peamiselt on uuritud infotehnoloogia kasutamise mõju individuaalsele õpilasele. Küsimus sellest, kas hea haridussüsteem eeldab tingimata ka haridustehnoloogia ulatuslikku rakendamist, on siiani ühese vastuseta. Siiski lubavad viimaste aastate rahvusvahelised uuringud probleemile mõningat valgust heita.

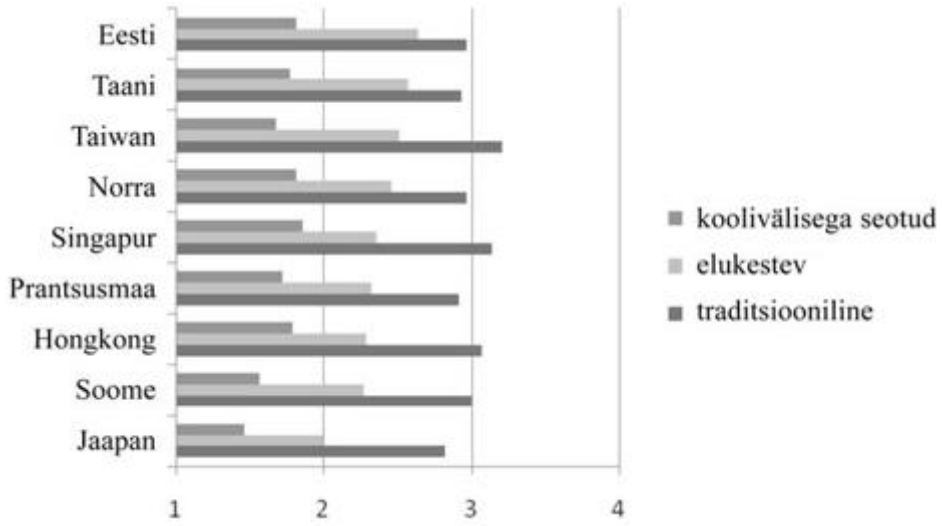
Uus meedia ja vana pedagoogika

Seoste avastamine IKT kasutamise ja innovatsiooni vahel õppetöös oli üks SITES-i küsitluse eesmärke. Juba eelnevatest uuringutest oli teada, et riistvara ülespanek klassiruumi ja iga Enter-klahvi vajutus ei anna olulist lisaväärtust hariduse kvaliteedile (Kozma 2003). Aga kui palju ja kas üldse on infotehnoloogia muutnud konventsionaalseid pedagoogika malle?

Kakskümmend kaks SITES-i küsitluses osalenud riiki näitasid nii sarnaseid kui ka lahknevaid jooni. Üks ühisjoon oli näiteks see, et pedagoogikas tervikuna domineerib kõikjal endiselt vana hea õpetamisviis – õpetaja õpetab ja lapsed õpivad, kontrollitavad õpitulemused on tähtsamad kui õppimise protsess. Selle traditsioonilise õpetamisviisi alternatiividena konstrueeriti uuringus kaks uudset õpikäsitlust, mis peaksid vastama 21. sajandi vajadustele. Elukestva õppe käsitluse kohaselt väärtustatakse rohkem uurimise protsessi kui fikseeritud tulemust, tähtsad on oskused probleemi püstitada ja lahendada, planeerida ise oma õppimist ja teha koostööd. Teine moodne õpikäsitlus, mida võiks nimetada koolivälisele maailmale orienteeritud stiiliks, peab tähtsaks, et õppimise käigus tehakse koostööd eakaaslaste ja ekspertidega väljaspool oma kooli. Üllatavalt selgus, et koolijuhid tähtsustavad elukestva õppe käsitlust rohkem nendes maades, kus sellest alles suhteliselt hiljuti rääkima on hakatud, näiteks Hongkongis, Singapuris ja Jaapanis. Varem edurivis olnud riikides – Sloveenias, Norras ja Taanis – on toetus elukestva õppe paradigmale hoopis kahanenud, Soomes võrreldes eelmise SITES-i uuringuga 1998. aastal jäänud samaks. Vastupidi ootustele ilmnes, et mida pikem on IKT kasutamise kogemus haridussüsteemis, seda madalam on toetus uutele õpikäsitlustele (Law, Pelgrum, Plomp 2008). Võimalik, et uuelt pedagoogikalt oodati väga palju ja loodeti suuri muutusi juba paari aastaga. Kui seda ei juhtunud, tuli väsimus ja entusiasmi langus.

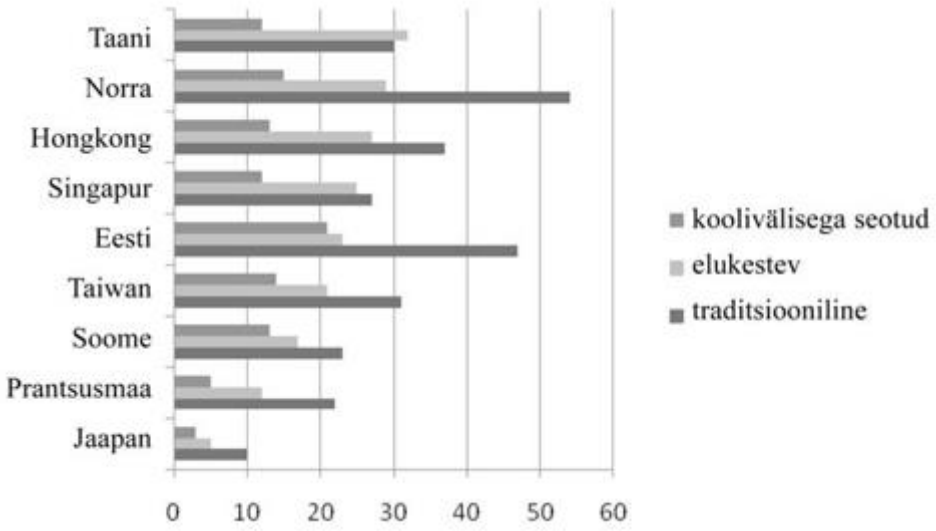
Siiski ei pruugi koolijuhtide visioon kattuda õpetamise ja õppimise tegelike praktikatega. Näiteks Taani koolides võtavad õpetajad ja õpilased jätkuvalt ette palju sellist, mis ühtib elukestva õppe põhimõtetega; Jaapanis aga kasutatakse uuenduslikke võtteid õppetöös harva, kuigi direktorid peavad elukestva õppe orientatsiooni oma koolis väga tähtsaks (joonis 2 ja 3).

Joonis 2. Erinevate õpikäsitluste levimus õpetajate kõigis praktikates. Üksiktegevuste (Kui sageli Te teete oma tundides järgmist?) alusel loodud õpikäsitluse skaalad, kus 1 tähendab mitte kunagi, 4 – peaaegu alati



ALLIKAS: SITES 2006.

Joonis 3. Erinevate õpikäsitluste levimus õpilaste IKT-põhistes praktikates (%). Üksiktegevuste (Kui sageli on õpilased kaasatud järgmistesse tegevustesse, kasutades seejuures IKT-d?) alusel loodud koondtunnused



ALLIKAS: SITES 2006.

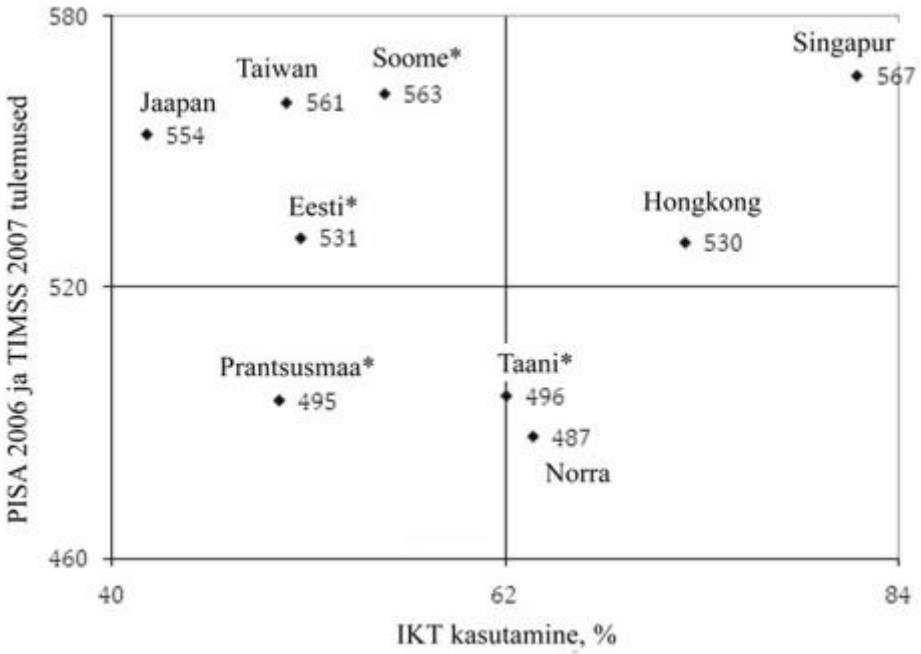
Kõigi õpetamispraktikate võrdlus nendega, kus kasutatakse haridustehnoloogiat, näitas, et 22 riigist ainult pooltes oli toetus erinevatele õpikäsitlustele samasugune. Neis maades, kus toetuse iseloom muutus, suurendas IKT rakendamine positiivset suhtumist elukestvasse ja koolivälisega seotud õppimisse (Law, Pelgrum, Plomp 2008). Niisiis võib väita, et IKT kasutamine loob soodsad eeldused innovaatiliseks õppimiseks.

IKT kasutamine suurendab innovaatilisuse määra erinevust

Andmete detailsem analüüs näitas, et innovaatilisuse määr õpetajate ja õpilaste praktikates on erinev ning IKT kasutamine suurendab erinevust veelgi. Üldiselt on õpetajad julgemad moodsaid võtteid rakendama pigem enda kui õpilaste töös. Eriti selgelt ilmnes see Eesti ja Norra puhul, kus õpetajad ise töötavad väga edumeelselt, aga laste töö on korraldatud traditsioonilise pedagoogika järgi. Ka siis, kui õpilased töötavad arvutiga, on nende tegevus enamasti konventsionaalse pedagoogika joontega. Näiteks töötab kogu klass samade materjalidega ühes tempos, sageli täidetakse teste ja töölehti. Seega pole õppimisel arvutite abil ja ilma nendeta olulist vahet. Samal ajal leidus riike (näiteks Singapur, Hongkong), kus olukord on vastupidine – IKT-põhised õppimispraktikad on märgatavalt innovaatilisemad kui need, kus arvuteid ei kasutata. Erinevalt Eestist eelistavad Singapuri õpetajad ise traditsioonilisi õpetamisviise (annavad uut materjali korraga kogu klassile, peavad korda ja teevad kontrolltöid), aga lastele antavaid ülesandeid iseloomustavad elukestva õppe stiili jooned (oma õpitempo ja uurimisteema valimine, oma mõtete esitamine ja kaitsmine jms). Väärib nimetamist, et iseseisvat õppimist nõudvad tegevused ja kooperatiivne õppimine on kõige tugevamalt kasvanud Hongkongis, mõnel määral ka teistes Kagu-Aasia maades. Lääne-Euroopa haridussüsteemides (näiteks Taani, Prantsusmaa ja Norra) on aga need praktikad 1998. aastaga võrreldes hoopis vähenenud (Law, Pelgrum, Plomp 2008).

Need õpetajad, kes kasutasid sagedamini uuenduslikke õpikäsitlusi, hindasid IKT mõju õpilaste hariduslikele saavutustele positiivsemaks. Nende arvates aitab tehnoloogia parandada õppijate uurimis- ja koostööoskusi, samuti õpetab neid ise valima õiget töötempot ja -stiili. Traditsioonilise pedagoogika harrastajate meelest ei avalda IKT õppijatele mingit arvestatavat efekti, ei positiivset ega negatiivset. SITES õpilaste saavutustaset otseselt ei mõõtnud ning need seisukohad peegeldavad õpetajate arvamusi. IKT tegelikku mõju teadmistele saab uurida üksnes kaudselt, kõrvutades riikide haridustehnoloogia kasutamist nende paigutusega PISA ja TIMSS-i pingeridades.

Joonis 4. Õpilaste saavutustaseme seos IKT kasutamisega koolitundides



Märkus: * märgitud riigid, mille kohta on võetud PISA tulemused.

ALLIKAD: PISA 2006, TIMSS 2007, SITES 2006.

Joonisel 4 ongi niisugune analüüs tehtud, piirdudes selles artiklis vaatluse all olevate riikidega. Enim maid koondus joonise sellesse ossa, mida iseloomustab IKT mõõdukas kasutamine ja head tulemused. Siin on au sees traditsiooniline pedagoogika, ent IKT-d selle puhul appi ei võeta. Siia kuuluvad riigid (Soome, Taiwan, Jaapan) on kõik püsinud stabiilselt PISA pingerea juhtgrupis. Nad ei lähe oluliselt paremaks ega halvemaks. Omaette klassina joonistuvad välja Singapur ja Hongkong, kes kasutavad haridustehnoloogiat massiliselt ning samal ajal innovaatiliselt. Rahvusvahelistes saavutustaseme uuringutes on nad saanud tipptulemusi, ent neil puudub eelmisele grupile omane stabiilsus. Kuigi Singapur on jätkuvalt pingerea esimene, on tema 2007. aasta saavutustase madalam 2003. aasta omast. Ka Hongkong, kes varasemail aastail jõuliselt tõusis, langes TIMSS 2007 küsitlusega allapoole (Martin, Mullis, Foy 2008). Niisiis ei saa praegu veel selgust, kui püsiva lisaväärtuse annab haridustehnoloogia edumeelne kasutamine õpilaste teadmiste tasemele. Kolmandat arengumustrit esindavad Norra ja Taani, kes kasutavad koolitundides rohkesti arvutit, kuid liiguvad teadmiste pingereas iga aastaga allapoole. Meenutagem, et Norras domineeris IKT kasutamisel traditsiooniline õpe, aga Singapuris vastupidi – elukestva õppe stiil. Lisaks on Taanis ja Norras vähenenud toetus elukestva õppe pedagoogikale ka visiooni tasemel, Hongkongis ja Singapuris on see aga, vastupidi, tõusnud. Niisiis näeme, kui oluline on saavutada IKT kasutamisel pedagoogilise paradigma muutus. Usin arvutikasutus traditsiooniliste pedagoogikavõtete raames ei anna positiivset efekti saavutustasemele, võimalik, et see mõju on koguni negatiivne. Eesti on PISA uuringutes osalenud väga lühikest aega (2006 ja 2009) ja siin ei saa veel trendist rääkida. Võimalikud on kõik stsenaariumid.

Piir veebipõhise õppe ja traditsioonilise õppe vahel väike

Haridustehnoloogia mõju innovatsiooni levikule on uuritud ka ülikoolitaseme hariduses. Uuringutest selgus, et arvutite ja Interneti massilisest kasutusest hoolimata on jätkuvalt ülekaalus traditsioonilised õpetamisviisid. Enamikus Euroopa ülikoolides pole IKT kaasamine vähendanud auditoorsele õppele kuluvat aega; arvutis nähakse sageli vaid “tarka kirjutusmasinat”, mis hõlbustab õpetaja ja õpilase suhtlemist ka traditsioonilise didaktika puhul (Punie, Zinnbauer, Cabrera 2008).

Need probleemid on omased ka Eestile. Internetti kasutatakse ülikooliõppes põhiliselt tavalise õppetegevuse toena ja materjalide edastamise vahendina (Toots, Plakk, Idnurm 2008). Piir veebipõhise ja traditsioonilise õppe vahel on üpris väike. Mõlemates õpetamisvormides kasutavad õppejõud sarnaseid praktikaid, millest levinumaid on loengu- ja lisamaterjalide ülespanek veebi ning meilisuhtlus õppuritega. Samal ajal on reaalajas toimuvad arutelud, foorumid ja videoloengud nii e-kursustel kui ka tavakursustel vähe levinud (tabel 2).

Infotehnoloogia kasutamine õppetöös on muutunud niivõrd igapäevaseks, et sellest kriteeriumist ei piisa õpetamise innovaatilisuse hindamiseks. Seetõttu kasutasime ülikooli andmete analüüsimisel samasugust lähenemist mis põhikooli puhul. Küsisime õppejõududelt ja tudengitelt, mil määral erinevaid pedagoogilisi võtteid kursustel kasutatakse. Loetelus oli pakutud nii traditsioonilise pedagoogika tegevusi (pean loengut ja tudengid konspekteerivad, teen tunnikontrolle ja teste) kui ka elukestva õppe stiili praktikaid (rühmatööd, mitmelaadilised ülesanded õppijate stiili kohaselt, esitluste ja õpimappide hindamine). Tervikuna näitasid vastused suundumust õpetamise nüüdisajastamisele, kus pööratakse rohkem tähelepanu tudengite kaasamisele

õpiprotsessi ja jäetakse õppijale suurem otsustusõigus. Nii väitsid pooled küsitletud tudengitest, et neil on ainekursusel kasutada õpijuhend, ligi veerand on saanud hindeid rühmatööde alusel, 40 protsenti aga kodutööde põhjal. Samal ajal avastasime, et e-kursused ja tavakursused on pedagoogiliste praktikate poolest väga sarnased. Kolmeteistkümnest küsimustikus loetletud tegevusest ei osutunud ükski levinuks spetsiifiliselt ainult e-kursusel. Mõnevõrra rohkem kasutati veebikursustel valikvastustega teste, ent ka see seostub olemuslikult pigem traditsioonilise pedagoogikaga. Niisiis ei erine ülikoolides levinud tavaõpe ja e-õpe tehnoloogiliste ega didaktiliste tööriistade poolest. Positiivse avastusena võib märkida seda, et tänapäevasemaks on muutunud mõlemad õppevormid. Selles seisneb ka oluline vahe põhi- ja ülikooli vahel. Kui esimeses on konventsionaalne pedagoogika "koloniseerinud" ka IKT-toega õppe, siis ülikoolides on edumeelsed võtted levinud nii tavatundidesse kui ka e-kursustele. Võimalik, et seda on tinginud ülikoolihariduses valitsev neoliberalismi agenda, mis sunnib rakendama "paindlikke" ja "tudengisõbralikke" õppemeetodeid. Veebitoe loomist ainekursustele nähakse tihti *a priori* lahendusena kliendikesksuse nõuetele (Clegg, Hudson, Steel 2003).

Tabel 2. Erinevate tegevuste levimus e-õpet kasutavate ja e-õpet mittekasutavate õppejõudude praktikates (%)

	Kõigil kursustel		Mõnel kursusel	
Mis peab paika teie ainekursuste puhul?	e-õppe kasutajad	e-õppe mitte-kasutajad	e-õppe kasutajad	e-õppe mitte-kasutajad
Õpe toimub auditoorselt, kuid veebis on lisamaterjal	62	48	35	40
Õpe toimub auditoorselt, kuid õppurid saadavad kodutöid meiliga	36	31	43	48
Loengute konspektid, esitlused ja kokkuvõtted on kättesaadavad veebis	62	52	32	31
Toimuvad videokonverentsid ja -loengud	3		12	2
Suurem osa õppetööst toimub veebis, auditoorsed kohtumised puuduvad või on üksikuid	3		9	2

Kursus näeb ette osalejate suhtlemist veebis reaalajas (näiteks jututoad, Skype, MSN)	1		11	2

ALLIKAS: Tiiger Luubis 2008.

Kokkuvõtvalt tuleb öelda, et ei põhikoolis ega ülikoolis pole haridustehnoloogia toonud kaasa revolutsiooni õpetamise ja õppimise iseloomus. Tavaõppe ja e-õppe erinevus on väike ning seostub peamiselt puhttehnoloogiliste aspektidega nagu mugavam ligipääs haldusinfole ja õppematerjalidele. Need tulemid peegeldavad ka hariduspoliitiliste valikute tagajärgi – on ju kesksed riiklikud infotehnoloogia arendused (SAIS, e-kool, ülikoolide õppeinfosüsteemid) olnud sihitud just haridusteenuse tarbijate ligipääsu hõlbustamisele. Eesti ei ole siin eriline, ka rahvusvahelised uuringud tõdevad, et e-õppe arendamisel on viimased viis-kuus aastat keskendutud hariduse administratiivsete lahenduste, mitte õppimise ja õpetamise põhialuste arendamisele (e-User 2005; OECD 2005).

E-kool ja *off-campus* kohtuvad tegelikkusega

Lisaks poliitilistele prioriteedivalikutele on teisigi põhjusi, miks e-õppe revolutsioon luhtus. Üks põhjus võib olla levinud arusaam, et IKT toob automaatselt kaasa õppeprotsessi institutsionaalse ja kultuurilise koodi muutumise. Paraku seda ei juhtunud ning nüüd on uue nähtuse (e-õppe) sobitumine eksisteerivasse kehandisse (haridussüsteemi) just see võtmeküsimus, millest oleneb e-õppe jätkusuutlikkus (e-User 2005). Tehnodeterminismi kriitikud rõhutavad, et infotehnoloogia ei ole kultuuriliselt steriilne, ta rakendatakse ühiskonda, filtreerituna läbi selles valitsevate väärtuste ja sotsiaalsete suhete (Castells, Himanen 2004; Ahonen 2008). Sama kehtib haridustehnoloogia kasutuselevõtu kohta. Kui tahame mõista, miks IKT on suutnud õpetamist ja õppimist vähe mõjutada, tuleks tähelepanu pöörata just õppeprotsessi kultuurilis-institutsionaalsele kontekstile (Clegg, Hudson, Steel 2003).

SITES-i lõppjärelduse kohaselt on e-õppe innovaatilise kasutuselevõtu peamine mootor koolijuhi selge toetus IKT-põhisele elukestva õppe visioonile ning tema eestvedamine selles vallas. Tähtis on seegi, et õpetaja tunnetab koolilt tulevat tehnoloogilist ja administratiivset toetust oma IKT-põhiste ainetundide korraldamisel (Law, Pelgrum, Plomp 2008). Samad tegurid kehtivad ka ülikooli tasemel. Õppejõud tundsid, et ei väärtustata nende (lisa)tööd e-kursuste tegemisel, see valdkond pole reguleeritud autoriõiguste ega töö tasustamise aspektist (Tiiger Luubis 2008).

E-õppe peamisi pidurdajaid on õpetajate-õppejõudude ajapuudus, millel näib olevat lausa üleilmne iseloom. Üle 60 protsendi põhikooli õpetajatest Soomes, Hongkongis ja Eestis kurdab, et neil napib aega IKT-põhiste õppetegevuste ettevalmistamiseks. Eestis on see olnud õpetajate põhimure 2004. aastast alates (Toots, Plakk, Idnurm 2004). Tiiger Luubis 3-s osalenud õppejõududest nimetasid ajapuudust takistava tegurina nii need, kel e-õppe kogemus olemas, kui ka need, kel see puudus. Üks võimalik ajahäda põhjus on tõsiasi, et e-kursused vähendavad auditoorse õppe mahtu ülikoolis ainult marginaalselt. 61 protsenti e-õpet tegevatest õppejõududest märkis, et auditoorse õppe osakaal nende e-kursustel on üle 40 protsendi, mida võib pidada üpris kõrgeks. Tavakursustega võrreldes on auditoorse töö mahtu veebikursustel oluliselt vähendanud ainult 24 protsenti õppejõududest. Seega pole veebipõhine õpe tegelikkuses asendanud traditsioonilisi vorme, vaid hoopis

lisandunud senisele tööle. Pooled e-õppe kogemusega õppejõud tõdesid, et veebipõhise kursuse läbiviimine on olnud tavakursusest koormavam (Tiiger Luubis 2008). Kuigi liigse töökoormuse üle kurtsid paljud e-kursusi tegevad õppejõud, ei abista umbes pooli neist e-kursuste korraldamisel keegi. Veelgi ootamatum oli avastus, et sama suur osa õppejõude (olenevalt tegevusest 44–62 protsenti) ei soovigi abilisi kasutada (Toots, Plakk, Idnurm 2008). Arusaam e-õppest assotsieerub Eestis peamiselt digitaalsete õppematerjalide edastamisega, mis kujundab ka arusaama e-õppest kui individuaalsest, mitte kooperatiivsest tegevusest (Suurna, Kattel 2008). OECD uuringu järgi on õppejõudude tõrksus oskusteabe jagamise suhtes ka teistes riikides üpris domineeriv. Näiteks avatud õpiobjektid (s.o digiressursid, mida huvilised saavad vabalt kasutada, taaskasutada või ümber disainida oma vajaduste ja konteksti kohaselt), mida peetakse praegu lootusrikkaks tööriistaks nii innovaatilise õppimise kui ka ressursside säästlikkuse saavutamisel, levivad rahvusvahelises ülikooliruumis aeglaselt. Üksnes 6,6 protsendil ülikoolides on õpiobjektide põhimõte käibel, enamikul on kursuse sisu ühe konkreetse ainekursuse "omand" (OECD 2005).

Suutmatus murda juurdunud käitumismalle

Praegune õppega kaasnev lisakoormus on seega paljuski seotud suutmatusega murda sissejuurdunud käitumismalle, sealhulgas hakata usaldama teisi inimesi kui partnereid ning uskuma jagatud töö tõhususse. Siiski tuleb tunnistada, et ajanappusel on ka institutsionaalne aspekt. Sageli peavad õpetajad e-koolile lisaks paberil topeltpäevikut, sest arvutid on hõivatud või server ülekoormatud (Ugur jt 2008). Osalt on need mured tingitud Eesti üldhariduses valitsenud lähenemisest pidada koolides eraldi arvutiklassi ja arvutiõpetust kui iseseisvat õppeainet. Niisugune lähenemine oli iseloomulik peamiselt Ida-Euroopa maadele, Lääne-Euroopa koolides paikneb enamik õpilasarvuteid ainekabinettides. 2005. aastal said 96 protsendis Eesti koolidest õpilased kasutada arvuteid arvutiklassides ja vaid 26 protsendis koolidest enamikus klassides (COM 2006). Arvutiklassid on hõivatud arvutiõpetuse tundidega, seega on aineõpetajal raske e-õpet läbi viia või e-kooliga suhelda. Reaalne väljapääs olukorrast oleks osta vähemalt klassitäiele lastele sülearvutid, mida saaks vajaduse järgi ainetundides kasutada (Toots, Plakk, Idnurm 2009). Teine lahendus, mis suuri investeeringuid ei nõuaks, on tunniplaanide jäikuse vähendamine. 50 protsenti põhikooli õpetajatest ja 43 protsenti ülikooli õppejõududest mainis, et tunniplaanide ja ruumiplaneerimise jäikus raskendab neil realiseerida oma e-õppe ideid.

Kokkuvõttes võib järeldada, et peamised e-õppe ees seisvad väljakutsed ei ole praegu tehnoloogilist laadi, ületamatud pole ka institutsionaalsest töökorraldusest põhjustatud takistused. Suurim probleem on avatud ja loomisele orienteeritud koostöökultuuri puudumine. Uuringute andmed viitavad sellele, et haridustehnoloogia arendamise põhieesmärk nii Eesti üld- kui ka kõrghariduses on kujunenud soov teha õppimine mugavamaks ja lihtsamaks. Näiteks mainis ligi kolmandik tudengitest printimisvõimaluse puudumist takistusena e-kursuse võtmisel (Tiiger Luubis 2008). Niisuguse tarbijaliku sihiseadega sobitub e-õpe aga paremini industriaalühiskonda kui teadmusühiskonda. Mitte mugav tarbimine, vaid ideede loomine ning jagamine on see, mis lähendab haridustehnoloogiat ja innovatsiooni.

Kokkuvõtteks

Siiani on e-õppe levikut püütud seletada peamiselt õpetaja ja õppija individuaalsete karakteristikutega, nagu infotehnoloogiaalane kompetentsus ja positiivsed hoiakud. Nende näitajate poolest peaks Eestil olema kõik eeldused olla e-õppe arengus edukas.

Ometi pole meie praegune e-õppe seis üld- ja kõrghariduses teiste riikidega võrreldes edulisem, pigem on see keskpärane. Nii küsitlustulemused kui ka ekspertanalüüsid räägivad esialgse entusiasmi asendumisest stagnatsiooniga. Teaduse olulisimaid sõnumeid poliitikale on vajadus pöörata senisest suuremat tähelepanu kollektiivsetele kultuurilistele ja institutsionaalsetele teguritele. Kooli- ja haridussüsteemi parameetreid on siiani vähe uuritud, ent just need on osutunud kesksteks e-õppe arengu determinantideks (Owston 2003; Law, Pelgrum, Plomp 2008). Muu hulgas tuvastati, et e-õppe praktikad, mis tuginevad pelgalt õpetajate entusiasmile, osutuvad ainult kolmandikul juhtudel jätkusuutlikuks (Owston 2003). Niisiis ei piisa paradigmaatiliste muutuste jõustamiseks ainult õpetaja ja õpilase tasandist. Vajalikud on toimijad mitmel, sealhulgas keskvalitsuse tasandil (Fullan 2001).

Eesti senine e-õppe arengu koordineerimine on toimunud üpris fragmenteeritult. Igal haridustasemel on olnud oma strateegia, oma rahastamisskeem ja koordineeriv asutus. Tiigrihüppe SA, e-ülikooli ja e-kutsekooli tegutsemist võib pidada edukaks, ent vajaka on jäänud terviklikust e-õppe strateegiast (Tatrik 2008). Selle tulemusel pole mitmed institutsionaalselt nõrgad, ent samal ajal sotsiaalselt olulised haridussüsteemi osised (täiskasvanuharidus, mitteformaalne haridus) peaaegu üldse e-õppe arengust puudutatud olnud. Seda on rohkem juhtinud haridusasutuste vajadused kui hariduspoliitika sotsiaalsed eesmärgid. Nii pole IKT-d rakendatud koolist väljalangenute tagasitoomiseks ega muukeelsete tööturu riskirühmade hõivesuutlikkuse tõstmiseks (Suurna, Kattel 2008).

Kahjuks on varasema entusiasmi hääbumist märgata ka valitsuse tasandil. Sajandivahetusel oli riigi roll ühtse e-õppe poliitika kujundamisel tuntavam kui praegu, kui maad on võtmas minnalaskmine ja ükskõiksus arengute suhtes. Kesksed toimijad on endiselt oma haridustaseme piires tegutsevad valitsusvälised organisatsioonid ja sihtasutused, kelle tegevus ei pruugi olla omavahel koordineeritud. Ametkondlikku killustatust näeme ka ministeeriumides. Eesti infoühiskonna strateegiaga tegeleb majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas olev riigi infosüsteemide osakond (RISO), millel ühe ministeeriumi allasutusena ei ole pädevust teha ettekirjutusi teistele e-õppega kokkupuutuvatele ministeeriumidele, sealhulgas haridus- ja teadusministeeriumile (Suurna, Kattel 2008). Tõsi, praegu pole tõendeid, et ühtse strateegia puudumine oleks tõsine takistus
e-õppe toimimisele. Pikemaajaliste tagajärgede seisukohast on aga üliloluline küsida, milline on e-õppe arendamise sotsiaalne eesmärk Eestis. E-õpe tuleks haridussüsteemi mitte kui eesmärk iseenesest, vaid kui vahend sidusa ja uuendusmeelse ühiskonna edendamiseks. Praegune neoliberalismist mõjutatud suundumus mugavale tarbimisele viib meid sellest eesmärgist pigem kaugemale ning seda suundumust saab murda ainult tugev, ametkondadeülene toimija.

Kasutatud kirjandus

Ahonen P. (2008). Evaluation and Development of Economic and Administrative Process Technologies for Health Care. – Halduskultuur, vol 9, pp 30–50.

Castells, M., Himanen, P. (2004). The Information Society and the Welfare State: the Finnish Model. Oxford: Oxford University Press.

Clegg, S., Hudson, A., Steel, J. (2003). The Emperor's New Clothes: Globalisation and e-Learning in Higher Education. – British Journal of Sociology of Education, vol 24, no 1, pp 39–53.

EITSA (2007). E-õppe arenduskeskus. Strateegia 2007–2012.

European Commission (COM) (2006). Benchmarking Access and Use of ICT in European Schools. Brussels.

e-User (2005). Synthesis and Prospective Analysis. First Synthesised Inputs to Knowledge Repository, Including Initial Survey Results and Good Practice Examples. August 2005.

Fullan, M. (2001). The New Meaning of Educational Change. New York: Teachers College Press.

Kozma, R. (ed) **(2003).** Technology, Innovation and Educational Change. A Global Perspective. A Report of the Second Information Technology in Education Study. ISTE & IEA.

Law, N., Pelgrum, W. J., Plomp, T. (eds) **(2008).** Pedagogy and ICT Use in Schools around the World. Findings from the IEA SITES 2006 Study. Springer & Comparative Eduction Research Centre. The University of Hong Kong.

Martin, M., Mullis, I., Foy, P. (2008). TIMSS 2007 International Science Report. Findings from the IEA's Trends in Mathematics and Science Study at the Fourth and Eighth Grades. TIMSS & PIRLS International Study Center, Lunch School of Education, Boston College.

OECD (2005). E-learning in Tertiary Education: Where do we Stand?

Owston, R. (2003). School Context, Sustainability, and Transferability of Innovation. – Kozma, R. (ed). Technology, Innovation and Educational Change. A Global Perspective. A Report of the Second Information Technology in Education Study. ISTE & IEA, pp 125–162.

Papanastasiou, E. (2002). Factors that Differentiate Mathematics Students in Cyprus, Hong Kong and the USA. – Educational Research and Evaluation, vol 8, no 1, pp 129–146.

Papanastasiou, E., Paparistodemou, E. (2007). Examining Educational Technology and Achievement through Latent Variable Modelling. – T. Loveless (ed). Lessons Learned. What International Assessments Tell Us about Math Achievement. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Punie, Y., Zinnbauer, D., Cabrera, M. (2008). A Review of the Impact of ICT on Learning. Working Paper prepared for DG EAC, October, 2006. European Commission, Joint Research Centre Institute for Prospective Technological Studies. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Suurna, M., Kattel, R. (2008). The Development of eServices in an Enlarged EU: eLearning in Estonia. European Commission Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies.

Tatrik, M. (2007). Hariduspoliitilised tegurid e-õppe mõjutajatena kõrgkoolides. Projekt „Regionaalselt kättesaadav kvaliteetne kõrgharidus läbi e-õppe arenduse". Hariduspoliitilise uuringu lõppraport. Tallinna Ülikool.

Toots, A., Plakk, M., Idnurm, T. (2004). Infotehnoloogia Eesti koolides. Trendid ja väljakutsed. Uuringu „Tiiger luubis" (2000–2004) lõppraport. Tallinn: Tiigrihüppe SA.

Toots, A., Plakk, M., Idnurm, T. (2008). Tiiger Luubis 3. Uuringute alaprojekti lõpparuanne. EITSA.

Toots, A., Plakk, M., Idnurm, T. (2009). National Policies and Practices on ICT in Education: Estonia. – T. Plomp, R. Anderson, N. Law (eds). Cross-national Information and Communication Technology Policies and Practices in Education. Charlotte, NC: Information Age Publishing, pp 279–295.

Ugur, K., Pruulmann-Vengerfeldt, P., Lauk, E. jt (2008). Kool suhtluskeskkonnana: õpetajate suhtlemistavad. Tiigrihüppe SA uuringu „Õpetajate suhtlemistavad" lõpparuanne.

Eesti saared 21. sajandi hakul – mahajäämus või toimetulek

Aado Keskpaik (RiTo 19), Muhu Vallavalitsuse arendusnõunik

Kaia Eelma (RiTo 19), Tallinna Tehnikaülikooli Kuressaare Kolledži infotalituse juhataja

Maret Pank (RiTo 19), Tallinna Tehnikaülikooli Kuressaare Kolledži teadus- ja arendusosakonna juhataja

Saarelisuses peituvad nii ohud kui ka võimalused: ühelt poolt seab eraldatus tõkked saare sotsiaal-majanduslikule arengule, teiselt poolt pakuvad saared elamiseks head keskkonda – omanäolist loodust ja kultuuripärandit, traditsioone ja turvalisust ning tugevat identiteeti.

Maailmas tervikuna on saarte majanduse struktuur sageli ühekülgne ja kergesti haavatav, tööjõu oskuste tase riigi teiste piirkondadega võrreldes madalam ja vähem uuenduslik, avalike teenuste hulk piiratud ning nende hinnatase kõrgem. Mida väiksem ja suurematest keskustest kaugemal on saar, seda enam võimenduvad nimetatud struktuursed vajakajäämised. Eesti saari on mõjutanud ka Teine maailmasõda ja piiritsoonirežiim, mis paljudel väikesaartel lõpetas püsiasustuse sootuks, teistel pärssis tunduvalt loomulikku elu ja arengut.

Geograafilisest asendist ja ajaloolistest mõjudest tingitud ebasoodsad olud on mitmete riikide ja ka Euroopa Liidu regionaalpoliitikas tõstatanud küsimuse saarte erikohtlemise vajadusest. Eestis tutvustati saarte seaduse ideed esimest korda 1992. aasta lõpus Muhus, kui asutati Eesti Saarte Kogu. VII Riigikogule esitati saarte seaduse eelnõu 1994. aastal. Liia Hänni poolt oluliselt parandatud saarte seaduse eelnõu menetles ka VIII Riigikogu ning IX Riigikogu võttis lõpuks 2003. aasta kevadel vastu püsiasustusega väikesaarte seaduse. See seadus ei käsitle Eesti suursaarteks kvalifitseeritud Saaremaad, Hiiumaad ja Muhumaad, sest seadusandja ei pidanud neile saartele regionaalpoliitiliste erisuste kehtestamist põhjendatuks.

Artikli aluseks on Riigikogu Kantselei tellitud uuring, mille eesmärk oli hinnata viis aastat toiminud püsiasustusega väikesaarte seaduse mõju ning vajadust laiendada seaduse toimimisala ka suursaartele. Artikkel annab põgusa ülevaate saarelisuse arvestamisest Euroopa Liidu ja Eestile lähedaste liikmesriikide poliitikas ning esitab need uuringu tulemused, mis puudutavad saarte toimetulekut teiste Eesti piirkondade kõrval.

Kuidas arvestatakse saarelisusega Euroopa Liidus

Euroopa Liidu regionaalpoliitikas ning saarte kui eripäraste territooriumide kohta andmestiku kogumisel rakendatakse Eurostati definitsiooni, mille järgi loetakse asustatud saareks vähemalt 50 püsielanikuga mitte alla ühe ruutkilomeetri suuruse pindalaga maismaa osa, millel puudub püsiühendus mandriga, mis asub mandrist vähemalt ühe kilomeetri kaugusel ning kus ei asu liikmesriigi pealinna.

Saarelisusest tulenevate võimalike arengutakistuste väljaselgitamiseks tellis Euroopa Komisjon 2003. aastal seni ainsaks jäänud saarte olukorda käsitleva uuringu (EC 2003). Selle järgi elas Eurostati määratluse kohaselt tol ajal Euroopa Liidu saartel ligikaudu sajal tuhandel ruutkilomeetril peaaegu 13,5 miljonit inimest. 95% neist elas Euroopa lõunaosas asuvatel saartel, põhiliselt viies saarelises piirkonnas: Sitsiilia, Sardiinia, Kreeta, Korsika ja Baleaari saared. Rahvastik väheneb Vahemere väikesaartel ja põhjapoolsete maade suurtel

saartel ning saarestikes (Gotland, Bornholm, Orkney, Shetland), nende mahajäämus oma emamaa tasemest süveneb.

Uuring ei soovitanud Euroopa Liidul saarte suhtes erimeetmeid rakendada. Laeva- ja lennuühenduse tõhustamise ja subsideerimise eeldatav suur mõju seati kahtluse alla. Selle asemel anti nõu pöörata rohkem tähelepanu majandusstruktuurile, inimkapitalile ja infrastruktuuridele, koordineerides poliitikaid ja ergutades saarte omavahelist koostööd. Erilise tähelepanu alla tuleks võtta väikesaared (alla 5000 elaniku), kus olukord on tõesti raske.

Mitu Eestile lähedaste loodustingimustega Euroopa Liidu liikmesriiki rakendab siiski oma saarelistele piirkondadele saarelisust, see tähendab kompenseerib struktuurset puudust poliitiliste meetmetega. Eriti paistab silma Soome, kus 1981. aastast kehtib saarestikupiirkondade arendamise seadus ja toimib saarestiku arenguprogramm. Taanis reguleerivad väikesaarte erikohtlemist kaks seadust: väikesaarte majanduse toetamise ning väikesaarte parvlaevaühenduse toetamise seadus. Majanduse toetamine Taanis eelnimetatud seaduse alusel piirdub siiski suhteliselt väikeste pilootprojektidega.

Lähiriikides on üsna levinud saari muu maailmaga ühendavate laeva- ja lennuühenduse hindade allhoidmine subsiidiumide ja investeeringutoetuste abil. Avalike teenuste mandripiirkondadega võrdse kättesaadavuse ja kvaliteedi kindlustamiseks annab mõni riik ka saari haldavatele kohalikele omavalitsustele saarestikutoetust (Soome, Ühendkuningriigis Šotimaa), arvestades sealjuures omavalitsusüksuse vajadust toetuse järele.

Eesti saared

Eestis oli enne Teist maailmasõda asustatud ligikaudu 40 saart, kaasa arvatud ka ainult tuletorniasustusega saared. 1994. aastal, kui saarte seaduse eelnõu esimene kord Riigikogule esitati, lugesid eelnõu algatajad neid kokku 11: Saaremaa, Muhumaa, Hiiumaa, Vormsi, Kihnu, Manija, Ruhnu, Abruka, Vilsandi, Prangli ja Piirissaar (Kassari saar oli Hiiumaaga tammteega juba sedavõrd seotud, et teda ei arvestatud enam eraldiseisva saarena). 2003. aastal vastu võetud püsiasustusega väikesaarte seadusest jäid suured saared välja. Seadusesse paranduste ja täienduste sisseviimisel 2007. aastal (jõustunud 2008. aastal) lisati väikesaartel püsiasustuse säilitamise kõrvale eesmärgina ka püsiasustuse taastamine ning täiendati väikesaarte nimekirja, lisades sellesse kolm saart – Kessulaiu, Kõinastu ja Osmussaare –, kus igaühel elab üks pere. Tegelikult on paari püsielanikuga saari veel: Aegna, Naissaar, Pakri saared, Kräsuli ja Vahase (tabel 1).

Tabel 1. Püsiasustusega Eesti saared (1. jaanuar 2008)

Saar	Omavalitsusüksus	Maakond	Elanike arv (rahvastiku-registris)	Pindala, km^2	Veetee pikkus, km
Abruka	Kaarma vald	Saare	32	8,8	9

Aegna	Tallinna linn	Harju	10	2,9	14[1]
Hiiumaa		Hiiu	10 495	989	26
Kessulaid	Muhu vald	Saare	2	1,7	32
Kihnu	Kihnu vald	Pärnu	639	16,4	13
Kräsuli	Viimsi vald	Harju	2	0,2	0,5
Kõinastu	Orissaare vald	Saare	6	2,6	1,5[2]
Manilaid	Tõstamaa vald	Pärnu	51	1,9	1
Muhu	Muhu vald	Saare	1 923	198,0	8
Naissaar	Viimsi vald	Harju	9	18,6	18[3]
Osmussaar	Noarootsi vald	Lääne	2	4,7	10
Pakri saared	Paldiski linn	Harju	5	24,5	3
Piirissaar	Piirissaare vald	Tartu	96	7,8	8

Prangli	Viimsi vald	Harju	128	6,4	19
Ruhnu	Ruhnu vald	Saare	120	11,4	72
Saaremaa		Saare	34 232	2671	8
Vahase	Kaarma vald	Saare	1	0,7	10
Vilsandi	Kihelkonna vald	Saare	22	8,8	8
Vormsi	Vormsi vald	Lääne	325	92,9	10

Märkus: [1] kaugus Tallinnast; [2] lähim kaugus Muhu saarest; [3] Pirita sadamast.

ALLIKAD: Rahvastikuregistri andmed maa- ja omavalitsustelt; Loopman 19

Rahvastikuregistri andmete alusel elab meie saartel 48 100 elanikku, neist 97% Saare-, Muhu- ja Hiiumaal. Suursaared on hõredalt asustatud, keskmine rahvastikutihedus on kuni 12 inimest ruutkilomeetril. Väikesaartest on asustustihedus suurim Kihnus (37,6 in/km^2) ning madalaim Pakri saartel (0,2 in/km^2).

Tegelik aasta ringi saartel elavate inimeste arv on hinnanguliselt 5–10% väiksem. Paljud suvesaarlased on määranud rahvastikuregistris oma põhilise elukohana saare sooviga kasutada püsielaniku sõidusoodustust ja/või väljendada oma solidaarsust suvekodu vallaga.

Saarte halduskorraldus

Püsiasustusega saared asuvad kuues maakonnas. Ainult saartest koosnevaid maakondi on kaks: Hiiumaa koos Kassariga moodustab maakonna ühe linna ja nelja vallaga, Saare maakonnas on asustatud saari kaheksa – Saaremaa (üks linn ja 13 valda, neist kolme halduses on asustatud väikesaared), saarvallad Ruhnu ja Muhu, viimase halduses on ka ühe perega väikesaar Kessulaid. Saarterikas on ka Harjumaa viie püsivalt asustatud saarega. Pärnu- ja Läänemaal on kummalgi kaks asustatud saart, millest üks on saarvald, vastavalt Kihnu ja Vormsi. Tartumaa koosseisu kuulub Piirissaare saarvald. Väikesaarte

saarvallad on ka Eesti kõige väiksemad omavalitsused (Ruhnu, Piirissaare, Vormsi), mis koos Kihnuga peaksid kavandatava haldusreformi korral jääma vähendatud ülesannetega omavalitsusüksuseks.

1992. aastal asutatud Eesti saarte koostööorgan ning saarte endiste ja praeguste kogukondade huve esindav mittetulundusühing Eesti Saarte Kogu (ESK) ühendab praegu 16 saare kogukondi. Selle kogu kui saarlaskondade esindajate konsultatiivse organisatsiooni peamine saavutus on olnud kaasaaitamine 1990. aastail toiminud saarte programmi käivitamisele ja püsiasustusega väikesaarte seaduse vastuvõtmisele.

Euroopa Liidu tasandil teeb Eesti Saarte Kogu 2006. aastast koostööd väikesaarte ühendusega ESIN (*European Small Islands Network*). Selle organisatsiooni lõid 2001. aastal mitteformaalse võrgustikuna kuus väikesaarte assotsiatsiooni (Šotimaa, Iirimaa, Prantsusmaa, Rootsi, Taani ja Soome). ESIN peab väikesaarteks saari, millel on aastaringne asustus, puudub püsiühendus mandriga ja kus pole kohalikku piirkondlikku võimuorganit. Aastal 2005 registreeruti föderatsioonina, kuid nimeks jäeti ESIN. Peale Eesti on ESIN-iga liitunud Kreeka ja Itaalia väikesaarte ühendused. Eesmärk on saada Euroopa Liidu tasemel mõjukaks väikesaarte esindajaks ja liikmesorganisatsioonide nõustajaks. ESIN taotleb väikesaarte tunnustamist erivajadustega regioonitüübina ning sellele kohast riiklike ja Euroopa Liidu poliitikate diferentseerimist.

Saare- ja Hiiumaa osalevad Läänemere saarte koostöövõrgustikus B7, kuhu kuulub seitse suuremat saart (peale nimetatute veel Gotland, Öland, Ahvenamaa, Bornholm ja Rügen), ning Euroopa Liidu Mereliste Äärealade Konverentsi (*Conference of Peripheral Maritime Regions*, CPMR) töös. Viimati nimetatud organisatsioonil on kuus geograafilist komisjoni, vanim neist on saarte komisjon, kuhu kuulub 24 liikmesregiooni. Saarte komisjon on seisnud saarte vajaduste kajastamise eest Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitikas. Suursaarte koostööd organisatsioonides B7 ja CPMR toetab Eesti riik.

Saarelisusega arvestamine Eestis

Eestis arvestatakse saarelisusega side- ja transpordi-, keskkonna-, kalandus- ning regionaalpoliitikas.

Alustame side- ja transpordipoliitikast. Ühistranspordiseadus (Riigi Teataja I 2000, 10, 58) sätestab saarte laeva-, väikelaeva- ja parvlaevaliinide ning lennuliinide toetamise võimaluse riigieelarvest. Peale selle võib toetada saartega ühenduse pidamiseks vajalike laevade ja parvlaevade soetamist või ümberkohandamist ja vajalike infrastruktuuriobjektide rajamist või uuendamist. “Transpordi arengukavas 2006–2013” on muu hulgas ette nähtud töötada välja saartega ühenduse pidamise pikaajaline kontseptsioon, samuti ehitada või rekonstrueerida püsiasustusega väikesaarte ja teiste regionaalpoliitiliselt vajalike riigi osalusega sadamad. Kavas on Kuressaare ja Kärdla lennujaam arendada välja rahvusvaheliste nõuete kohaselt.

Keskkonnapoliitikas sätestab looduskaitseseadus meresaartel laiema ehituskeeluvööndi (200 meetrit korduvalt üleujutatava ala piirist) kui mujal rannikul (100 meetrit korduvalt üleujutatava ala piirist). Tegu on rannikulooduse tugevama kaitsega, kuid see ei tulene siiski saarelisusest ja ka seaduses ei anta sellele põhjendust. Olulisel määral on saarelisust arvesse võetud “Riiklikus jäätmekavas 2008–2015”. Eraldi lahendamist vajava probleemina käsitletakse jäätmekäitlust väikesaartel, kust jäätmete äravedu on keerukas.

Kalapüügiseadusega (Riigi Teataja I 1995, 80, 1384) on kehtestatud väikesaarte püsielanikele teatud püügisoodustused: harrastuspüüdjad võivad ühe kalastuskaardi alusel kasutada rohkem püügiriistu ja kutselise kalapüügi loa saab väiksema võrkude arvuga.

Regionaalpoliitikas arvestab mõnevõrra saarelisuse eripära "Eesti regionaalarengu strateegia 2005–2015". Seal käsitletakse saari põhiliselt väljaspool suuremaid keskusi ja neid ümbritsevaid kasvupiirkondi asuvate eriti isoleeritud territooriumidena. (Erand on Kuressaare kasvupiirkond, mis kuulub 12 Eesti olulisema hulka.)

Väikesaartele on tähtis püsiasustusega väikesaarte seadus (Riigi Teataja I 2003, 23, 141), mis hakkas kehtima 2004. aastal. Seadus sätestab erisused, mis tulenevad püsiasustusega väikesaarte saareliste tingimuste eripärast (isoleeritus, territooriumi ja rahvastiku piiratus jms) ning ei ole sätestatud teiste seadustega. Erisused on kehtestatud omavalitsuskorralduse, teenuste ja infrastruktuuridega kindlustamise ning majanduse ja loodushoiu alal.

Saarte seisundit on mõistlik võrrelda mitte Eesti keskmiste statistiliste näitajatega, vaid analoogiliste mandripiirkondadega: saarmaakondi teiste maakondadega ja saarvaldu muude valdadega. Võrdlus Eesti keskmiste näitajatega ei oleks asjakohane, sest üldteada on Eesti peamine piirkondlik ebavõrdsus Tallinna ja ülejäänud Eesti vahel.

Suursaarte võrdlus teiste maakondadega

Püsiasustusega väikesaarte seaduse kohaselt loetakse Eestis suursaarteks Saaremaad koos Muhuga ja Hiiumaad. Analüüsisime nende olukorda oluliste ja üldistavate statistiliste näitajate lõikes, et selgitada, kas Saare ja Hiiu maakond on pikema perioodi vältel ebasoodsas seisundis teiste maakondadega võrreldes või on märgata asjaolusid, mis viitaksid nende seisundi halvenemisele. Kasutasime selleks Eesti Statistikaameti artikleid nii regionaalarengu strateegias ette nähtud põhinäitajate dünaamikast (Lehto 2007, 2008) kui ka üksikute valdkondade regionaalselt võrdlevaid analüüse (Žegulova 2008). Peale selle kasutati statistikaameti regionaalarengu andmebaasi, et iseloomustada järgmisi valdkondi: rahvastik, tööhõive, majandusareng, inimkapitali kvaliteet, elanike heaolu ning eelnimetatud näitajate põhjal sünteetiline hinnang maakondade arengule aastail 1990–2008.

– Rahvastik. Eesti rahvastik on iseseisvuse taastamise järgsel ajal tervikuna kahanenud ja vananenud. Saare ja Hiiu maakonna näitajaid vaadeldes võib täheldada, et aastail 1990–2000 oli rahvastiku kahanemine neis maakondades üks väiksemaid: kogu riigi rahvaarv muutus –12,6%, Saare maakonnas –9,7% ja Hiiu maakonnas –7,7%.

Vaadeldes rahvastiku üldistatud vanusstruktuuri (seisuga 1. jaanuar 2008) lõikes lapsed (0–14), tööealised (15–64) ja vanurid (65 ja vanemad), näeme, et Hiiumaa paistab kõigi maakondade seas silma suhteliselt noore rahvastikukoosseisuga. Lapsi on üle keskmise (15,0%), tööealiste osakaal (69,3%) Eesti soodsaim ja vanureid (15,7%) kõige vähem. Saaremaal on seevastu lapsi vähem (14,8%), tööealisi (67,0%) ja vanureid (18,3%) aga teiste maakondadega võrreldes keskmiselt. Rahvastikku käsitledes tuleb silmas pidada, et Eesti viletsa rändearvestuse tõttu on kogu rahvastikustatistika moonutatud ning seetõttu ei ole kohane selle põhjal kaalukaid järeldusi teha. Olemasolev andmestik ei anna siiski alust pidada kahe vaatluse all oleva maakonna seisu eriti ebasoodsaks.

– Tööhõive. Regionaalarengu strateegia kasutab olulisima tööturgu iseloomustava näitajana tööhõive määra tööealisest elanikkonnast. Hiiu maakond on aastate 1997–2007 keskmise tööhõive määra järgi riigis teine, ta on olnud koos Harjumaaga pidevalt kahe

kõige kõrgema hõivemääraga maakonna seas. 2007. aastal küündis Hiiumaa hõivemäär 71,3%-ni. Saare maakonna positsioon on olnud pidevalt ebasoodsam, kõikudes 7.–11. koha vahel, kuid langemata kordagi kõige nõrgemate maakondade hulka. 2007. aastal oli Saaremaa hõivemäär 57,1%. Saarte tööhõive arvestusel on probleemiks, et me ei tea, kui palju inimesi on hõivatud oma saarel, sest puudub statistika töökohtade arvu kohta saarel *versus* elanike arv.

– Majandusareng. Majandusarengu koondnäitajana on Eestis maakonna tasemel hakatud kasutama regionaalset sisemajanduse kogutoodangut (RSKT) ühe elaniku kohta. Hiiumaa on pidevalt olnud suhteliselt kõrge RSKT tasemega, liikudes suuremate linnadega maakondade (Harju, Tartu, Pärnu) järel, ent viimastel aastatel on tema positsioon nõrgenenud. Saare maakond on RSKT osas pidevalt edenenud ja jõudis 2006. aastal viiendale kohale Eestis, mida tuleb pidada heaks saavutuseks. Hiiu ja Saare maakonna suhteline edukus annab tunnistust sellest, et nende majandus on saarelisusega kohanenud ning teiste maakondadega võrreldes suuremast isoleeritusest tingitud nõrkused on üsna edukalt kompenseeritud. Majanduslanguse tingimustes on nende majandus aga siiski suhteliselt haavatav, piisab paari ekspordile suunatud sektori (Hiiumaal plastitootmine, Saaremaal spaad) kas või ajutisest ärakukkumisest.

– Inimkapitali kvaliteedi näitajana kasutame III taseme haridusega 15–74 aasta vanuse tööjõu osatähtsust. ISCED97 klassifikaatori alusel loetakse III taseme hariduseks keskeriharidust pärast üldkeskharidust (nn *non-university*) ja kõrgharidust (esimene aste + magister + doktor). Seda näitajat võib oluliseks pidada eelkõige eelseisva teadmispõhisesse ühiskonda suundumise taustal. Hiiumaa on kõrgharidusega tööjõu 1997.–2007. aastal keskmistatud osatähtsuse põhjal Eesti nõrgim maakond. Saare maakond on sama näitaja põhjal Eestis kaheksas.

– Elanike heaolu näitajana kasutame leibkonnaliikme keskmist netokuusissetulekut jooksevhindades (kroonides). Summeerides leibkonnaliikme keskmise netokuusissetuleku aastail 1996–2007, jääb Hiiu maakond kümnendale kohale. 1996. aastast on Hiiumaa olnud sissetulekutasemelt maakondade pingereas 4.–13. kohal, välja arvatud 2005. aasta, kui oldi madalaima sissetulekuga maakond. Saare maakond, kelle positsioon on kõikunud 4.–11. koha vahel, on aastate 1996–2007 leibkonnaliikme keskmise netokuusissetulekute summa järgi kaheksas. Suuri kõikumisi pingereas seletab see, et maakondade erinevused selle näitaja osas on üldiselt väikesed ja pisemgi muutus kutsub esile olulise hüppe.

– Sünteetiline hinnang. Arenguindeks on kolme näitaja (ettevõtete müügitulu elaniku kohta, leibkonnaliikme kuusissetulek ja tööhõive määr, milleks on 1999.–2000. aasta töötuse määr) pingerea kohapunktide summa. Mida väiksem on arenguindeksi väärtus, seda soodsam on maakonna sotsiaal-majanduslik olukord. Indeks näitab maakonna positsiooni Eestis. Mõlemad kõnealused maakonnad on selle alusel olnud riigi keskmiste seas: Hiiu maakond kõikus 1999.–2006. aastal 4.–10. koha ning Saare maakond 4.–12. koha vahel. Seega ühesuunalist langust või tõusu võrdluses teiste maakondadega arenguindeks ei näita. Küll aga jääb vastuseta küsimus, kus elades ja töötades on saarte inimesed endale tegelikult kindlustanud töö ja sissetuleku.

Saarvallad teiste valdadega võrreldes

Statistiline andmestik, mis võimaldab väikesaarte sotsiaal-majanduslikku seisundit võrrelda muude valdadega, on mingil määral olemas saarvaldade kohta.

Saarvaldade rahvastiku, tööhõive, majandusarengu, inimkapitali ja heaolu näitajate valik ning kättesaadavus on palju rohkem piiratud kui maakonna tasandil ja usaldusväärsus veelgi väiksem.

Põhimõtteliselt võiks rahvastikuseisundi iseloomustamiseks kasutada rahvaarvu muutumist, majandusarengu näitajana tulumaksutulu elaniku kohta ning heaolu näitajana vallaeelarve maksutulu elaniku kohta. Ilmneb aga, et rahvastikuandmete kvaliteedist sõltub kogu analüüsi usaldusväärsus. Objektiivse võrdluse saamiseks peaksime teadma vallas tegelikult elavate inimeste arvu ja nende maksutulusid. Rahandusministeerium kasutab valdade võrdlemisel rahvastikuregistris olevat rahvaarvu, mis on seotud ka tulumaksu liikumisega kohalikesse eelarvetesse, kuid (väike)saarte puhul moonutab tegelike saareelanike arv märkimisväärselt hinnangut saare seisundile. Tõele lähemal on statistikaameti rahvastikustatistika, kuid tegelikult on püsielanikke väikesaartel veelgi vähem, kui näitavad statistikaameti andmed. Nii oli Piirissaarel rahvastikuregistri järgi 2008. aasta algul 96 ja statistikaameti andmeil 83, kuid küsitlusandmeil ainult 65 püsielanikku. Ruhnus on vastavad arvud 120, 71 ja 55. Kihnus elas registri ja statistikaameti andmeil vastavalt 639 ja 488 ning Vormsil 325 ja 240 inimest.

Allpool on toodud saarvaldade võrdlus teiste valdadega, allikana on kasutatud rahandusministeeriumi materjale. Kuna tulumaks moodustab lõviosa valdade maksutulust, on lihtsustamiseks loobutud tulumaksutulu ja kogu maksutulu eraldi elaniku kohta esitamisest. Maksutulu elaniku kohta näitab nii majandusarengut kui ka heaolu.

Enamiku tabelis esitatud saarvaldade väga soodne rahvastikudünaamika ei peegelda ilmselt piirkondade üldist sotsiaal-majanduslikku olukorda. Ruhnu ja Vormsi registrijärgse rahvaarvu kasv viimaseil aastail on tingitud tõenäoliselt suurel määral suvemajaomanike registritoimingutest.

Saarvaldade sotsiaal-majanduslikku seisundit (tabel 2) peegeldavad ilmselt tõepäraselt Kihnu ja Piirissaare andmed. Tegu on vaeste omavalitsusüksustega, mille mahajäämuse põhjuste hulgas võib mängida rolli nende saareline asend. Ruhnu ja Vormsi saare maksutulu ei iseloomusta niivõrd saari endid, kuivõrd sinna oma elukoha registreerinud inimesi.

Tabel 2. Registrijärgse rahvaarvu muutus aastail 2003–2008 ja maksutulu ühe elaniku kohta (aastail 2003–2007) saarvaldades

	Rahvaarvu muutus 2003–2008 (%)	Arvestuslik maksutulu elaniku kohta 2003–2007 keskmisena (krooni)	Arvestuslik maksutulu elaniku kohta Eesti keskmisest (%)	Rahandus-minis-teeriumi hinnang valla jõukusele	Koht paremus-järjestuses oma maakonna valdade/linnade seas

Kihnu	+1,9	3109	56	madalaim tuluklass[1]	21. (viimane)
Ruhnu	+39,5	5938	107	tulukas vald	1.
Vormsi	+6,9	7550	137	tulukas vald	1.
Piirissaar	–6,8	1428	26	madalaim tuluklass	22. (viimane)
Eesti		5528	100		

Märkus: [1] Rahandusministeeriumi sõnastus: toimetulev vald.

ALLIKAS: Kohalike omavalitsuste finantsraport.

Euroopa Liidu toetuste kasutamine

Kui välja arvata ainult saartele suunatud kultuurivaldkonna programmid “Kihnu kultuuriruum 2008–2010” ja “Saarte pärimuslik kultuurikeskkond 2008–2010” ning “Hasartmängumaksust regionaalsete investeeringutoetuste andmise programm”, kus üleriigiliste toetuste otsustamisel eelistatakse püsiasustusega väikesaari, siis on rahastamist võimaldavad riiklikud programmid Eestis valdkondliku iseloomuga ning peaaegu mitte üheski neist ei eelistata automaatselt saari või väikesaari. Suurema mahuga programmid on seotud Euroopa Liidu struktuuri- või põllumajanduspoliitika vahenditega. Järgnevalt vaatleme, kui palju on meie püsiasustusega saared saanud muude piirkondadega võrreldes kasu Euroopa Liidu toetustest eelmisel toetusperioodil 2004–2006.

Eesti riikliku arengukava (RAK) 2007. aasta seirearuandes on analüüsitud ka 2004.–2006. aasta tõukefondide regionaalset liikumist maakondade lõikes. Järgnev materjal ongi võetud nimetatud aruandest, mis näitab, et Saare ja Hiiu maakond on euroraha kasutamisel olnud edukad.

Riikliku arengukava toetuste kättesaadavus saarvaldades (välja arvatud Piirissaarel) pole olnud halvem kui maakondades üldiselt. Kihnu omavalitsus sai toetust kahele projektile kokku 1,7 miljonit ja Vormsi ühele projektile 0,7 miljonit krooni. Ruhnu ettevõtjad taotlesid ning said toetust kahele projektile. Mahukamad projektid on esitanud kohalikud omavalitsused, kuid see on ilmselt omane enamikule Eesti valdadele, sest suuremaid ettevõtteid leidub seal vähe ja ka ettevõtlusprojektide toetusmäärad on tunduvalt madalamad.

Eesti maaelu arengukava (MAK) toetuste üldeesmärk on soodustada Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika meetmetega maapiirkonna regiooniti tasakaalustatud arengut. Meetmete väljamaksete andmed maakonna lõikes on kättesaadavad iga-aastastes seirearuannetes (2005, 2008). Praegusel juhul huvitab meid kõigi toetuste summaarne piirkondlik jaotus, mida saab käsitleda regionaalarengut suunava mõju näitajana. Esmatähtis on kontrollida, kas nende toetuste jaotumine aitab kaasa suursaarte (maakondade) suhtelise sotsiaal-majandusliku seisundi paranemisele. Seetõttu on loobutud kõigi maakondade paremusjärjestuse väljaselgitamisest ja piirdutud väljamaksete arvutamisega ühe Saaremaa ja Hiiumaa maaelaniku kohta. Tulemused näitavad, et nendes maakondades kasutatakse nimetatud toetusi Eesti keskmisest märksa rohkem.

Maaelu arengukava toetused väikesaarte valdades on olnud palju vähem kättesaadavad kui Eesti maapiirkondades keskmiselt (tabel 3), kuigi nende toetuste puhul ei nõuta isegi omafinantseerimist. Kuna nimetatud toetused on mõeldud just vähetasuvateks tegevusteks, mis võiksid seonduda ka väikesaarte oludega, siis on alust seostada nende toetuste vähest kasutamist napi huviga põllumajanduse vastu.

Tabel 3. MAK-i 2004–2006 väljamaksed aastail 2004–2007 maaelaniku kohta Saare ja Hiiu maakonnas ning saarvaldades

	Väljamaksed kokku (eurot)	**Valdade rahvaarv 1.01.2005**	**Väljamaksed ühe maaelaniku kohta (eurot)**
HIIUMAA	3 626 395	6 522	556
SAAREMAA	10 735 315	20 311	529
Kihnu	42 350	491	86
Ruhnu	9 481	67	142

Vormsi	62 022	241	257
Piirissaare	0	90	0
Eesti kokku	139 110 686	413 860	336

ALLIKAS: Autori arvutused MAK-i seirearuannete, PRIA andmete ja Eesti Statistikaameti rahvastikustatistika põhjal.

Riikliku arengukava struktuuritoetuste kasutamisel on olnud edukad nii suursaared kui ka väikesaarte saarvallad (v.a Piirissaare vald), kuid maaelu arengukava toetused ei ole mingil põhjusel väikesaartele atraktiivsed – siin ei ole arengukava täitnud piirkondliku tasakaalustamise eesmärki. Samal ajal on väikesaarte loodushoius oluline pärandmaastike säilitamine, märkimisväärne tuluallikas võiks seal olla ekstensiivne põllumajandus.

Püsiasustusega väikesaarte seaduse mõju

Püsiasustusega väikesaarte seaduses on riigi ja kohalike omavalitsuste esimese eesmärgina väikesaarte haldamisel nimetatud püsiasustuse taastamist, säilitamist ja arengusuutlikkuse toetamist. Kuigi nimetatud seadus on väikese regulatiivse toimega, on ühiskond üldiselt, sealhulgas mitu ministeeriumi, võtnud omaks seaduse vaimu. Riigieelarvest eraldatakse saarvaldade ja saarelise osaga valdade eelarvetesse täiendavaid vahendeid, et katta avalike teenuste tagamiseks vajalikud suuremad kulutused. Viimaseil aastail on selle toetuse arvestuslik suurus (jättes välja ühe perega väikesaared, kus toetus inimese kohta on väga suur) olnud 4200–4500 krooni ühe püsielaniku kohta aastas, mis on võrreldav näiteks Soome ja Šotimaa omavalitsustele antavate toetustega. Väikesaarte investeeringuprojekte on lisaeelarvetest toetanud siseministeerium, samuti on neile eraldatud toetusi hasartmängumaksust regionaalsete investeeringutoetuste andmise programmi vahenditest (tabel 4).

Tabel 4. Väikesaartele eraldatud peamised toetused aastail 2004–2008 (tuhat krooni)

Omavalitsus	Saar	Kohaliku omavalitsuse väikesaarte lisatoetus[1]	Avaliku liiniveo toetus[2]	Toetused projektidele[3]	Kokku

Kaarma	Abruka	1 024	1 445	3 307,5	5 776,5
Kihnu	Kihnu	7 638	35 285,5[4]	3 868,3	46 791,8
Tõstamaa	Manija	750	1 077,0	2 164,6	3 991,6
Piirissaare	Piirissaar	2 274	5 730	2 798,6	10 802,6
Viimsi	Prangli	2 535	3 260,0[5]	2 418,6	8 213,6
Ruhnu	Ruhnu	5 081	22 757,5[4]	2 011,8	29 150,3
Kihelkonna	Vilsandi	835	930,0	597,0	2 362,0
Vormsi	Vormsi	5 502	35 515,0	4 097,3	45 114,3
Muhu	Kessulaid	116	0	153,0	269,0
Orissaare	Kõinastu	144	0	0	144,0
Noarootsi	Osmussaar	606	0	1000	1 606

Kokku		26 505	106 000	22 416,7	154 921,7

Märkus: [1] rahandusministeeriumi andmed; [2] maavalitsuste andmed; [3] siseministeeriumi toetused ja hasartmängumaksu programm; [4] – laeva- ja lennuliikluse toetus; [5] – ei sisalda 2004. a andmeid, peale selle on antud Harju maavalitsusele toetust ühenduse pidamiseks Pakriga 15 600 krooni ja Aegnaga 230 000 krooni.

Väikesaarte seadus ei ole siiski suutnud peatada püsielanikkonna kahanemist. Samuti pole märkimisväärset edasiminekut töökohtade loomises ja ettevõtluse arendamises ning kõik seaduses sätestatud haldusabinõud ei ole edukalt rakendunud. Näiteks saare üldkogu institutsioon on autorite arvates ühe perega väikesaarel tarbetu, raskustega on see käivitunud Kihnus ja Vormsil. Saarevahid peaksid meie arvates täitma eelkõige kohaliku omavalitsuse ülesandeid nendel väikesaartel, kus puudub kohaliku omavalitsuse üksus.

Seaduse suurim puudus on ehk see, et ühtviisi käsitletakse saari, mille arengusuutlikkust tuleb toetada (Kihnu, Vormsi, Ruhnu) ja mille püsiasustuse säilitamiseks on vaja teha jõupingutusi (Abruka, Manija, Vilsandi, Piirissaar, Prangli) ning mille püsiasustuse taastamisele tuleb kaasa aidata (praegu seaduses nimetatud Kessulaid, Kõinastu ja Osmussaar, aga ka Naissaar, Aegna, Pakri saared jt).

Teatud määral peaksid erinema igale rühmale riigi ja kohalike omavalitsuste kindlustatav teenuste arv ja ulatus ning toetusmeetmed. Suhteliselt väikese kulu, kuid olulise mõjuga võiks olla seaduse alusel riiklik toetus väikesaarte koostöö ja ühise arendustegevuse korraldamiseks.

Kokkuvõtteks

Eesti saarte “tervisekontroll” näitab, et suursaarte majandus on saarelisusega kohanenud ja suuremast isoleeritusest tingitud nõrkused küllaltki edukalt kompenseerinud. Saarelisusega seotud riskid ja nõrkused ilmnevad rohkem väikesaartel. Nende vajadustele senisest paremini kohandatud poliitika rakendamiseks on soovitatav muu hulgas täpsustada püsiasustusega väikesaarte seadust, et see oleks paindlikum saarte iseärasuste arvestamisel. Ühtlasi tuleks kaaluda võimalust toetada väikesaarte koostöö ja ühise arendustegevuse korraldamist.

Kasutatud kirjandus

EC (2003). Analysis of the island regions and outermost regions of the European Union, Part I: The island regions. Contract No2000.CE.16.0.AT.118, Final report, March 2003. –

Eesti maaelu arengukava 2004.–2007. aasta seirearuanded.

Eesti riikliku arengukava seirearuanne nr RAK2004-2006/2007/A/06 (2008).

Lehto, K. (2007). Eesti regionaalareng. – Maakonnad arvudes 2002–2006. Tallinn: Statistikaamet, lk 6–12.

Lehto, K. (2008). Eesti regionaalareng. – Maakonnad arvudes 2003–2007. Tallinn: Statistikaamet, lk 6–13.

Püsiasustusega väikesaarte seaduse mõju ning teiste püsiasustusega saarte vajadused(2009). Koost A. Keskpaik. MTÜ Tuleviku-uuringute Instituut, TTÜ Kuressaare Kolledž.

Žegulova, A. (2008). Piirkondlik sisemajanduse koguprodukt. – Maakonnad arvudes 2003–2007. Tallinn: Statistikaamet, lk 30–36.

Väikeriigi julgeolekusektor kui innovatsioonivedur

Lauri Tabur (RiTo 19), Sisekaitseakadeemia teadus- ja arendusdirektor

Eesti on avaldanud valmisolekut olla avatud edumeelsetele arengutele, kaasa arvatud masstootmise asendamisele nüüdisaegse teadusmahuka tootmisega. Aeg on minna sõnadelt üle tegudele.

Mis võiks olla ühe väikeriigi majanduse tõhusa arengu kuldvõtmeke? On selleks avatus väliskapitalile või mõni unikaalne majandusmudel, mis lubaks omada majanduslikult sadu kordi suuremate riikidega suhteliselt identset riiklikku korraldust? Tõenäoliselt nii üks kui ka teine. Mis tahes edu saab alguse heast ideest, mis määrab edasise arengu suuna ja sisu. Või kui tsiteerida Eesti Teaduste Akadeemia presidenti Jüri Engelbrechti, kes uutel alustel majandamise kujunemise kohta tolleaegsetes Euroopa Liidu kandidaatriikides on öelnud, et "... kõik algab arusaamisest. Poliitikud peaksid saama aru teaduse, tehnoloogia ja inimeste rollist oma riigi tuleviku kujundamisel, teadusringkonnad peaksid aru saama teaduse sotsiaalsest missioonist, avalikkus peaks aru saama teadmiste tähtsusest. See tähendab, et kõik nad peavad saavutama kokkuleppe, seda nii riiklikul kui rahvusvahelisel tasemel". (Engelbrecht 2003, 7.) Kas ühiskonnas üheks keskseks kõneaineks tõusnud turvalisuse ja julgeoleku temaatikas peitub see täiendav iva, mille idanedes võib väikeriigi majandusmudel märkimisväärselt tõhustuda?

Nüüdisaja majanduspoliitilisi arenguid jälginuile ei ole tõenäoliselt uudiseks, et ainuüksi paljukiidetud avatud majandus ja välisinvesteeringud ei kutsu üleminekuriikides nagu Eesti automaatselt esile tööstuse struktuuri laiemat muutumist masstootmiselt suuremate teadmiste ja oskuste suunas. Pigem vastupidi. Euroopa majanduslikust keskmisest suhteliselt mahajäänud riikide teadmiste- ja tehnoloogiamahukamad tööstusharud on valdavas osas üleilmses konkurentsis esimestena hävinud (Tiits jt 2004). Ka Kesk- ja Ida-Euroopa riikide tööstuse struktuuri võrreldes ning neid arenguid meie tulevikku ekstrapoleerides on Eesti seis Euroopa nigelamaid ja senise spetsialiseerumise jätkudes tegelikult isegi lootusetu. Uuringud (nt Stephan 2002), mille kohaselt ei jõua Eesti oma senist tööstuse struktuuri säilitades majandusarengus Euroopa Liidule mitte kunagi järele, annavad uute lahenduste otsimiseks põhjust enam kui piisavalt.

Quo vadis, 21. sajandi Eesti?

Asümmeetriliste riskide ajastul on paljud riigid, kaasa arvatud Eesti, panustanud oma riigi ja rahva kaitsesse suhteliselt palju vahendeid ning on ka tulevikus valmis seda tegema, et tagada sisekaitse ja sõjalise kaitse suutlikkus. Näiteks hiljuti heakskiidu saanud Eesti sõjalise kaitse arengukavas 2009–2018 deklareeritakse muu hulgas, et "suurendatakse investeeringuid erinevate juhtimis-, luure-, seire- ja sidesüsteemide arendamisse. Kaasaegsete juhtimis-, luure-, seire- ja sidevõimete loomine on strateegilise tähtsusega arengueesmärk, mille täitmine võimaldab suurendada eelhoiatusaega erinevateks situatsioonideks valmistumisel ning tagada kriisi- ja sõjaolukorras kaitseväe üksuste juhtimis- ning otsustusprotsesside kiiruslik ülimuslikkus ja kõrgem sooritusvõime". Ootusi uute lahenduste väljatöötamiseks ja rakendamiseks sõnastab ka märkimisväärselt suurema kaaluga Riigikogu strateegia "Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015", rääkimata 2004. aasta julgeolekupoliitika alusest. Viiteid sellele, et julgeolekuriskide maandamiseks tuleb investeerida uutesse tehnoloogiatesse, võime leida veel ligi kümmekonnast Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu dokumendist.

Selles valguses võibki tõstatada küsimuse, kas julgeolekusektori areng võib olla käsitletav ühe olulise komponendina väikeriigi teadmismahuka majanduse vundamendi loomisel.

Kas julgeolekusektor saab kujuneda Eesti-sarnase väikeriigi üheks innovatsioonimeduriks, mille järele joonduva majandusega kogumis moodustuks klassikaline, majandust edasi viiv rahvuslik innovatsioonisüsteem (Edquist 2005, 181)?

Kahjuks puudub hea teoreetiline käsitlus julgeolekusektori ja rahvuslike innovatsioonisüsteemide sidumiseks. Seetõttu piirdub siinne käsitlus peamiselt hüpoteetilisel tõenäosusel, et riiklik julgeolekusektor toimib üleüldise avaliku haldusega sama tegevusloogika järgi ning allub samadele reeglitele. Mitmed väikeriikide temaatikat lahkavad käsitlused (Sutton, Payne 1993, 592; Edquist, Hommen 2008) annavad selleks piisavalt õigustust.

Innovatsioon on tõenäoliselt üks 21. sajandi enam vabakäibes olevaid mõisteid, mille olemasoluga, sarnaselt sajandi algusaastate Euroopa Liidu retoorikaga, seletatakse kõike paljulubavat ja mille puudumisega põhjendatakse suuremaid majanduslikke kõrbemisi. Samal ajal ei ole innovatsiooni puhul tegemist millegi uuega meie riigi teadmusruumi arengu ajaloos. Pigem vastupidi. Võtame kas või Rahvusraamatukogus säilitatavad enam kui 20 Eestis välja antud raamatut ajavahemikust 1940–1990, kus analüüsitakse majandustegevuse ratsionaliseerimise erinevaid mooduseid. Või isegi Karl Marxi tööd (Nikaido 1983), kus käsitletakse tehnoloogilist konkurentsi just tänapäeva mõistes innovatsiooni abil.

Rahvuslik innovatsioonisüsteem

Innovatsioon kõige laiemas mõistes ei ole mingi müstiline tegevus kaugel Toompeal, nagu avalikkuse suhtumine (Past 2009) seda tihti eeldab. Pigem on see igapäevaste tööde ja toimetuste tegemine uuel, senisest tõhusamal viisil. Kõrgelennulised avastused võivad kaasa aidata, kuid ei ole selle lahutamatu osa. Või, nagu kirjutas tuntud sotsiaalteadlane Joseph Schumpeter juba eelmise sajandi keskpaigas (Fagerberg 2005, 6), on innovatsioon olemasolevate ressursside paigutamine uudsetes kombinatsioonides, et saada parem lõpptulemus.

Samal ajal, nagu on näidanud innovatsioonitehnoloogiate ajalugu, kujuneb ressursside efektiivse ümberpaigutamise võtmetähtsusega teguriks majandustegevuse riskide maandamine uuendusprotsessis. Teisisõnu ettevõtjale (riigipoolse) kindlustunde loomine, et perspektiivseid lahendusi on võimalik välja töötada turutõkete tingimustest soodsamalt. Nagu mitmes Kagu-Aasia riigis, kus uuringu ja tootearenduse viljelemiseks on loodud riiklikud tsentraalsed garantiisüsteemid, mis ühest küljest lubavad kodumaisel ettevõtjal teha hädavajalikke investeeringuid tooteuuendusse ning teisest küljest võimaldavad suunata tööstust nendesse turuniššidesse, mis toodaksid makromajanduslikku hüve. Eesti puhul tähendaks see tõenäoliselt võimalust ka seni valitseva masstootmise paradigma muutmiseks praegusaegse teadusmahuka tootmise suunas.

Kuidas üldse defineerida innovatsioonisüsteemi? Kõige üldisemas mõttes on sellist süsteemi võimalik lahti mõtestada kui institutsioonide kogumit, mis eraldi ja ühiselt panustavad uute tehnoloogiate arendamisse ja levitamisse (OECD 1997, 9). Omavahel tihedalt seotud institutsioonide süsteemis luuakse ja vahetatakse uute tehnoloogiate kasutuselevõtuks vajalikke teadmisi ja oskusi ning see süsteem moodustab valitsusele raamistiku uuenduspoliitikate kujundamiseks. Rahvuslikus innovatsioonisüsteemis osalevad avalik ja erasektor, samuti mittetulundusasutused, kes võivad tegutseda vahendajatena ja sidepidajatena ettevõtete, teadusasutuste, poliitikategijate, investorite ja teiste osapoolte vahel, et saavutada soodus stardipositsioon ja, miks mitte, anda alustavale ettevõtjale teatav kindlus, et starditurg on olemas.

Just uute tehnoloogiate kodumaise stardi-tarbimise puudumist võib pidada innovatsioonisüsteemi ühe osapoole, uudseid lahendusi pakkuvate *start-up* ettevõtmiste väikese arvu põhjuseks. 23. jaanuaril 2009 avaldatud "European Innovation Scoreboard 2008" nimetab Eesti innovatsioonisuutlikkuse suurimaks probleemiks just nimelt intellektuaalomandi ehk uudsete ideede vähest kasutamist. Suhteliselt suurte firmade mängumaaks kujunenud tehnoloogiasektorisse sisenemise barjääri ületamiseks vajavad alustajad firmad oma uuenduslike toodete turuletoomiseks "riiklikku turgu", mis poleks orienteeritud tasuvusele, vaid pigem uuenduslike läbimurdetehnoloogiate kasutuselevõtule, et saavutada näiteks avaliku sektori teenuste kõrgem tase. Selline mudel ei oleks iseenesest midagi uut. Arenenud riikide kogemus näitab, et üleminekuks suure rahakäibe põhiselt arengumudelilt innovatsioonipõhisele on tarvis selget riiklikku strateegiat ja sihipärast tegevust soovitud suunas liikumiseks, uuenduskultuuri ning ühiskondlikku konsensust kõrge palga strateegia osas (Aarna 2004). Praeguses Eestis pole ükski neist tingimustest täidetud. Enamgi veel, ilmselt pole neid tingimusi piisavalt lahtigi mõtestatud.

Välismaine kogemus

Julgeolekusektori ja innovatsioonisüsteemide koostoime võimaluste kaalumisel ei saa jätta vaatamata ka piiri taha. Kõige enam tuuakse riikliku innovatsioonisüsteemi ja julgeolekusektori eeskujuliku koostoime näiteks USA-d.
Tõepoolest, sealse innovatsioonisüsteemi arengumootoriks on lisaks aktiivsetele kapitaliturgudele, konkurentsivõimelistele toote- ja tööjõuturgudele ka üleüldine muutusi soosiv mentaliteet, sektoritevaheline koostöö, tugev infotehnoloogiasektor, ulatuslikud majandusvabadused, regioonide aktiivne uuenduspoliitika ja suur riiklik turg, mis võimaldab föderaalvalitsusel teha riiklikule teadus- ja arendustegevusele julgemalt kulutusi. Ehk siis enamikus see, mida üks rahvuslik innovatsioonisüsteem tegema peaks, kuid mida Eesti oma väiksuses endale lubada ei saa.

Eestile suuruselt ja geopoliitiliselt sarnastest riikidest tasub tähele panna kindlasti Hollandit. Seni on Madalmaades majanduslikku innovatsiooni püütud edendada soodsa ettevõtluskliima stimuleerimise kaudu (stabiilne makromajanduslik keskkond, tõhusalt toimivad turud, selgesõnaline seadusandlus ja atraktiivne maksukeskkond). 2005. aastal esitles Hollandi valitsus uut uuenduspoliitikate komplekti, mis koosneb informatsiooni- ja kapitalialasest põhipaketist ning majanduslikele võtmevaldkondadele suunatud spetsiifilistest programmidest (sealhulgas innovatsioonivautšerid). Uusi poliitikameetmeid iseloomustab paindlikkus ja omavaheline kooskõlastatus, lihtsustatud administreerimisprotseduurid ja huvirühmade, näiteks korrakaitsestruktuuride laialdasem kaasamine poliitikakujundamisse (OECD 2006, 104).

Hollandiga ligikaudu samas võtmes on oma süsteeme arendanud Rootsi. Sealse innovatsioonisüsteemi tugevuseks võib lugeda (Lundvall 2007) stabiilset makromajanduslikku keskkonda, haritud tööjõudu, teadus- ja arendustegevuse mahukaid rahvusvahelisi ja aktiivselt välisturgudel kauplevaid ettevõtteid, uuendustegevuste avaliku rahastamise kõrget osakaalu, aga ka erinevate ühiskonnagruppide kaasamist innovatsioonipoliitika kujundamisse. Määrava tähtsusega tegur on olnud pikaajaline erasektori ja avaliku sektori tehnoloogiakoostöö, mille viljana näiteks Ericsson, Electrolux, Volvo ja Saab on välja arendanud mitmeid julgeolekuspetsiifilisi tooteid – ja mitte ainult oma koduturule.

Soome innovatsioonisüsteemi eriline tugevus (Takalo 2008) on kahtlemata finantseerijate, tootmisettevõtete, uurimisasutuste ja ülikoolide hea koostöö. Sedalaadi koostöö on kaasa

aidanud Soome tõusmisele üheks Euroopa juhtivaks innovatsiooniriigiks, kelle Nokia kaubamärk ei vaja tõenäoliselt tutvustamist.

Samal ajal tuleb tõdeda, et kui jätta USA kõrvale, on ka innovatsioonipoliitika eesrindlaste hulgas julgeolekusektori ja innovatsioonipoliitikate sidusus viimase ajani olnud tegelikult nõrk, tuginedes paljuski pigem juhuslikele hankevõitudele kui riiklikult sihiteadlikult asjakohaste klastrite tekitamisele. Seda ühest küljest kindlasti seetõttu, et julgeolekutemaatika on demokraatlikus ühiskonnas olnud pigem midagi delikaatset ja eemalseisvat kui osa tsiviliseeritud riigi loomulikust toimemehhanismist (Martin, Petro 2006, 1). Teisest küljest on traditsiooniliselt riigi monopoliks peetava julgeolekuteenuse osutamiseks vahendite loomine klassikalise PPP- (*public private partnership* 'avaliku ja erasektori partnerluse') mudeli põhjal olnud omane pigem n-ö vanadele demokraatiatele, kus sellise koostöö keerukamaid vorme (võimalik range salajasuse klausel) on suudetud süsteemsele alusele viia, kui väikestele või noortele demokraatiatele, kus piir riigiaparaadi ja erasektori õiguste ja pädevuse vahel on jätkuvalt pingeliste diskussioonide objekt.

Eri maade riigi ja erasektori koostööd analüüsides (Deloitte 2006) võib hüpoteesina isegi väita, et riigi kõigi osapoolte aktsepteeritava PPP-poliitika küpsus on põhiliseks eelduseks julgeolekusektori lõimimisel rahvuslikku innovatsioonisüsteemi. Seda muidugi tingimusel, et ka üldine julgeolekupoliitiline areng ja sektori positsioneering konkreetse riigi süsteemis seda püüdlust toetavad. Postsotsialistlike ning Aasia riikide PPP küpsusfaas ja võimalik majandusliku integratsiooni valmidus (moodustamaks uute sektorite baasil rahvuslikke innovatsioonisüsteeme) on praegu tunduvalt madalamas arengufaasis kui näiteks Suurbritannial, Iirimaal ja Austraalial, kus PPP-poliitikaid toetab avalikkuses üldine kogukonnapõhise tegevuse väärtustamine.

Julgeolekupoliitilised valikud

Rahvusvaheline julgeolekukeskkond, nagu ka üldine julgeolekukäsitlus, on viimasel kümnel aastal teinud korduvalt olulisi kannapöördeid. Julgeolek kui protsess on esiteks keskendumas üldriiklike väärtuste kaitsmise asemel inimeste kaitsmisele. Seejuures jätkub konflikt eri põlvkonna julgeolekuteoreetikute vahel, kelle käsitlustes on riigi ja kodanike kaitsmisel erinev prioriteediseade. Samasugune muutus toimub samadel põhjustel ka julgeoleku tagamise vahendites. Vaatame kas või 2003. aasta Iraagi sõja ja Lahesõja eesmärgiseadet. Esimese puhul on avalikes materjalides viidatud täpselt sihitud rünnakutele ainult sõjalis-strateegiliste objektide pihta, teise puhul oli tegu rünnakuga väidetavalt agressorist riigi vastu tervikuna.

Nagu on öelnud USA kunagine kaitseminister Donald Rumsfeld ühes oma 2001. aasta esinemises, ei piisa nüüdisaja kaitsevõime tõhustamiseks ainult sõjapidamisvahendite moderniseerimisest: "Kujutage endale ette keskaegset rüütlit, kellele antakse kasutada automaat. Ta ronib oma hobuse selga ning sööstab lahingusse, kasutades automaati löögiriistana oma vaenlase hobuse seljast maha löömiseks. On olemas modernne relv, kuid kas sellest piisab tõhusaks võitlemiseks? Tõenäoliselt mitte. Kaitsevõime suurendamiseks peame ümber mõtlema oma arusaamad sõjapidamisest. Mitte ükski suurekaliibriline või ultramoodne relv ei suurenda meie võimet ennast kaitsta, kui me ei muuda oma mõttelaadi, ettevalmistust ning tegevuspõhimõtteid." (Rumsfeld 2002, 29.)

Pärast 11. septembrit 2001, kui terroristid ründasid Ameerika Ühendriikides mitut objekti, tõusis maailmas teravalt päevakorda probleem, et senised julgeolekukontseptsioonid ja käsitlused, rääkimata kasutatavast tehnoloogilisest toest, on iganenud. Pärast Teist maailmasõda tekkinud julgeolekusüsteem seisnes sisuliselt kahe üliriigi omavahelises rivaalitsemises. Samal ajal eksisteeris kirjutamata kokkulepe, et oma vastast ei rünnata

tema territooriumil. Peamine võitlus käis
n-ö kolmandates riikides, kus nii Ameerika Ühendriigid kui ka Nõukogude Liit katsusid oma mõjusfääri laiendada või testisid uut tehnoloogiat ehk tekitasid oma tööstusele tellimust. Pärast Nõukogude Liidu lagunemist tekkis olukord, kus sõjalises plaanis jäi kestma ühele dominandile, Ameerika Ühendriikidele keskendunud süsteem. Suurema osa riikide julgeolekukontseptsioonid jäid aga endiseks, kirjeldades olukorda bipolaarses maailmas (isegi kui otsest vastast ei nimetatud) ning olles seega ajastust maha jäänud. Samasugust trendi on järgitud ja järgitakse mõnel pool ka praegu Eesti julgeoleku planeerimisdokumentides ja strateegiates, püüdes luua lahendusi hüpoteetilise rindejoone taha paigutatud vaenlase tõrjumiseks ja tekitada keskkonda, milleks rahvusriikidel suutlikkus puudub.

Vanad piirid paigast nihkunud

Liberaalse mõtteviisi võidukäik üheksakümnendatel, mida Francis Fukuyama sõnastas (Fukuyama 1990) kui "ajaloo lõppu", tõi endaga kaasa piiride avanemise ning info ja inimeste tunduvalt kiirema ja intensiivsema liikumise. Tekkinud olukord soodustas uute julgeolekuriskide tekkimist, kus riike ei ähvardanud enam kindel vaenlane. Ähmastusid kontseptsioonid, mis kujunesid välja 17. sajandil, kui hakkasid tekkima esimesed kindlapiirilised riikidevahelised suhted.

Praeguses olukorras on raske defineerida, kes on sõber või vaenlane. Tsiteerin järjekordselt endist Ameerika Ühendriikide kaitseministrit: "Pärast 11. septembrit 2001 otsustati liikuda edasi pool sajandit domineerinud ohupõhiselt planeerimiselt võimalustepõhisele planeerimisele. Keskenduti enam sellele, millised võimalused on meie julgeoleku ohustamiseks ning kuidas neid võimalusi minimeerida, selle asemel et jätkuvalt püüda määratleda, kes ja millal meid ründab. Sisuliselt asendati strateegiline küsimus "kes on meie vaenlane ja millal ta ründab" küsimusega "kuidas meid võidakse rünnata ja kuidas sellele vastu seista". Ka elementaarse varguse puhul pole ennetavate abinõude planeerimisel oluline see, kes võib varastada, vaid see, kuidas võidakse varastada." (Rumsfeld 2002, 24.)

Olukorra muutumisest on kõige rohkem võitnud kuritegevus, sest vananenud ja kohmakad julgeolekustruktuurid ei suuda enam sündmusi nii tõhusalt kontrollida kui varem. Paljud vanad piirid on paigast liikunud. Viimase aasta jooksul võib näiteks Ameerika Ühendriike vaadeldes öelda, et riik on oma seisukohti tugevasti muutnud. Venemaast on tõenäoliselt kujunemas teatud kokkupuutepunktides liitlane. Sealjuures on Ameerika Ühendriikide juhtivad julgeolekupoliitika määrajad seisukohal, et mõte – tankide vastu saab võidelda ainult tankidega – on sama triviaalne kui see, et ratsaväe vastu saab võidelda ainult hobuse selga aheldatud sõduritega. Selline mõtteviis pärineb pigem 19. sajandi ratsaväe aegadest (Rumsfeld 2002, 21).

Ehk on praegune julgeolekupoliitiline olukord üsna soodne julgeolekuriskide tõrjumiseks uute tehnoloogiliste lahendustega turule tulemiseks ning asjakohaste poliitikakujundamise mehhanismide loomiseks. Sellised mehhanismid ei ole tõenäoliselt enam isegi mitte niivõrd rahvusriigipõhised, kuivõrd riikidevahelised, tulenevalt julgeolekuriskide asümmeetriast ja ka praegusaja tootmise protsessi moodulitena geograafiliselt erinevatesse paikkondadesse paigutamise võimalustest.

Nagu võib järeldada, ei saa tänapäeval Euroopas, USA-st rääkimata, olla enam julgeolekusektori ja erasektori vahel maailma erisuunalise tajumise konflikti. Küll aga, nagu eelnevalt märgitud, jätkub dialoog vana ja uue julgeolekuparadigma vahel, mida toetab riikide PPP-poliitika erinev küpsusaste.

Eesti võimalused

Eesti ühiskonnakorralduse noorusest hoolimata on senised arengut suunavad poliitikad vähemalt sõnades kinnitanud valmisolekut olla avatud maailmas toimivatele progressiivsetele arengutele – nii ühiskonnakorralduse uudsetele aspektidele (näiteks kodanikuühiskond) kui ka info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate arengule. Selline retoorika on paljuski tuginenud üldtunnustatud suundumustele, mida üha enam ka ajakirjanduses käsitletakse, ja rahvusvaheliste arengustsenaariumitega tegelevate organisatsioonide (Antón *et al* 2001) hinnangutele, mis prognoosivad 10–20 aasta ulatuses info-, bio- ja nanotehnoloogia ning kognitiivsusel tuginevat tehnoloogilis-majanduslikku revolutsiooni, mis muudab põhjalikult kõiki meie elu valdkondi ning pakub uusi ja kiiremaid majandusarengu võimalusi kui ükskõik milline muu teaduse ja tehnoloogia valdkond. Info-, bio- ja nanotehnoloogiate puhul on teatavas mõttes tegemist horisontaalsete tehnoloogiatega, mis lubavad olulist tootlikkuse kasvu kõigis eluvaldkondades ja majandusharudes (Tiits *et al* 2005, 22).

Ei pea olema sügavaid teadmisi julgeolekusektori või asjaomase tehnoloogiavaldkonna kohta, et leida tugevaid puutepunkte uute tehnoloogiate rakendamiseks riigi julgeolekusektoris. Pigem on valdkondade eraldi toimunud arengu põhjuseks teadmatus teineteise võimalustest. Valitsust peetakse nüüdisaegsetes innovatsiooniteooriates üldiselt tähtsal kohal olevaks, samal ajal on vähe põhjalikumaid käsitlusi, kus innovatsioonipoliitika seotakse valitsemise ja avaliku haldusega (Kalvet 2009). Seetõttu esimene samm, mida julgeolekusektor võiks tehnoloogia arengu toetamiseks teha, peaks olema sisulise dialoogi tekkimine partnerite vahel.

Eestis on mitmeid riiklikke ja eraviisilisi riskikapitalialaseid algatusi, alates Arengufondist ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusest (EAS) ning lõpetades kõlavate nimedega biotehnoloogia arendajatega. Samuti on olemas vajadus uute tehnoloogiate järele, mis lubaksid tõhustada avaliku sektori teenuse osutamist ning annaksid ettevõtjatele võimaluse kiirendada protsesse.

Dialoog on eelduseks riigi julgeolekusektori lõimimiseks asjakohasesse klastrisse või klastritesse, mille põhjal toimuks vajaduste ja võimaluste kindlaksmääramine. On üsna tõenäoline, et oma piiratud teadmispotentsiaaliga ei ole julgeolekusektor võimeline ise genereerima kõrge teadusväärtusega ideid uute saavutuste rakendamiseks riigi ja inimeste kaitseks. Ega ka vastupidi – ei ole tõenäoline ega tegelikult otstarbekas, et teadlased üritaksid kõige paremas usus tabada tänapäeval väga tehnoloogiamahuka julgeolekusektori vajadusi. Mõistlik on need sektorid omavahel suhtlema saada.

Klastri tekkimine oleks esimene samm regionaalse koostöö käivitamiseks. Praegu suudavad ametkonnad teiste riikidega samamoodi tõhusalt teavet vahetada nagu seda teevad kõrgkoolid, kuid klastripõhine PPP-koostöö, seda enam julgeolekuvaldkonnas, on enam kui tagasihoidlik.

Koostöö ja dialoogi tekkimine võimaldaks luua keskkonna ettevõtjaile, kes oleksid valmis uudsete tehnoloogiate või tootmisprotsesside väljatöötamiseks riske võtma. Riigi julgeolekusektor saaks tellijana uuele turule või uuena turule sisenemise riske maandades ettevõtjaid abistada.

Kasutatud kirjandus

Aarna, O. (2004). Teadmistepõhise Eesti poole – miks ja kuidas. – Riigikogu Toimetised 9, lk 19–25.

Antón, P. S., Silberglitt, R., Schneider, J. (2001). The Global Technology Revolution: Bio/Nano/Materials Trends and Their Synergies with Information Technology by 2015. RAND Corporation.

Deloitte (2006). Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study.

Edquist, C. (2005). Systems of Innovation: Perspectives and Challenges. – The Oxford Handbook of Innovation. Oxford: Oxford University Press, pp 181–208.

Edquist, C., Hommen, L. (2008). Small Economy Innovation Systems: Comparing Globalisation, Change, and Policy in Asia and Europe. Cheltenham: Edward Elgar.

Eesti turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015 heakskiitmine. – Riigi Teataja I 2008, 25, 165.

Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004). – Riigi Teataja I 2004, 49, 344.

Engelbrecht, J. (2003). From Parts to Whole. – TRAMES, vol 7(57/52), no 1, pp 6–20.

Fagerberg, J. (2005). Innovation: A Guide to the Literature. – The Oxford Handbook of Innovation. Oxford: Oxford University, pp 1–26.

Fukuyama, F. (1990). Ajaloo lõpp? – Looming, nr 3, lk 375–388.

Kaitseministeerium (2009). Eesti sõjalise kaitse arengukava.

Kalvet, T. (2009). Innovation Policy and Development in the ICT Paradigm: Regional and Theoretical Perspectives. Tallinn University of Technology Doctoral Theses. Series I: Social Sciences, no 9.

Lundvall, B.-Å. (2007). National Innovation System: Analytical Focusing Device and Policy Learning Tool. Department and Business Studies, Aalborg University.

Martin, A., Petro, P. (eds) **(2006).** Rethinking Global Security: Media, Popular Culture, and the War on Terror. New Brunswick: Rutgers University Press.

NATO Research and Technology Organisation.

Nikaido, H. (1983). Marx on Competition. – Zeitschrift für Nationalökonomie. Journal of Economics, vol 43, no 4, pp 337–362.

OECD (1997). National Innovation Systems.

OECD (2006). OECD Economic Surveys: Netherlands, 2006, Issue 2. OECD Publishing.

Past, A. (2009). Innovatsiooni semantiline väli ja hoiakud Eestis. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus.

Rumsfeld, D. H. (2002). Transforming the Military. – Foreign Affairs, vol 81, no 3, pp 20–33.

Stephan, J. (2002). The Productivity Gap between East and West Europe: What Role for Sectoral Structures during Integration?, IWH.

Sutton, P., Payne, A. (1993). Lilliput under Threat: the Security Problems of Small Island and Enclave Developing States. – Political Studies, XLI, pp 579–593.

Takalo, T. (2008). Evaluating Innovation Policy: a Structural Treatment Effect Model of R&D Subsidies. Research Discussion Papers no 7, Bank of Finland.

Tiits, M., Kattel, R., Kalvet, T. (2004). Teadmistepõhine majandus ja majandusareng Eestis. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

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

Kodanikuühenduste riiklik rahastamispoliitika Eestis

Mari Mandel-Madise (RiTo 19), OÜ BDA Consulting analüütik

Marion Bobkov (RiTo 19), Siseministeeriumi kodanikuühiskonna peaspetsialist

Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisel käesoleva aasta 26. märtsil kiideti heaks regionaalministri esitatud kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon.

Kontseptsiooni eesmärk on luua kodanikuühenduste riikliku rahastamise terviklik süsteem riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandil, tehes selleks ettepanekud ühenduste rahastamist sätestavate ja reguleerivate õigusaktide muutmiseks ja täiendamiseks ning algatades rahastamise korrastamist võimaldava arendustegevuse. Kontseptsiooni rakendamine keskendub rahastamise korrastamisele valitsusasutuste ja kohalike omavalitsuste rahastamispraktikate ühtlustamisel, rahastamise läbipaistvaks, selgeks ja üheselt mõistetavaks ning riigieelarveliste vahendite kasutuse senisest sihipärasemaks ja efektiivsemaks muutmisele. Kontseptsiooni elluviimisel tekivad institutsionaalselt võimekad ja jätkusuutlikud kodanikuühendused ning avaliku sektori ja ühenduste strateegiline partnerlus riigi valdkondlike eesmärkide planeerimisel ja saavutamisel.

Kontseptsiooni rakendamise kohta on seni vähe teavet olnud, seetõttu peavad artikli autorid vajalikuks tutvustada seda riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikele, keda eeldatavad muudatused eeskätt puudutavad. Kontseptsiooni materjalid ja detailsem info on kättesaadavad siseministeeriumi veebis (http://www.siseministeerium.ee/rahastamine).

Kontseptsiooni roll

Et tagada Eestis selge ja tugeva identiteediga mittetulundussektor koos ühenduste funktsionaalsusega, on rahastamise kontseptsiooni roll toetada poliitilisi valikuid, millega avalik võim määrab kodanikuühiskonna, kolmanda sektori ja kodanikuühenduste koostöö perspektiivid. Valikute tegemise eesmärk on kinnistada tegevusmudeleid, mis kahe sektori koostöös toetavad ühiskonna ees seisvate sotsiaalsete ja majanduslike probleemide lahendamist, ühiskonna pidevat uuenduslikku arengut ning sotsiaalse kapitali kasvu ühiskonnas.

Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni vastuvõtmine Riigikogus 2002. aasta detsembris valmistas ette pinnase mittetulundusühenduste riigieelarvelist rahastamist puudutavate suhete korrastamiseks. Ehkki aruandluse kontrollimehhanismide puudulikkuse tõttu on meedias kõlanud süüdistusi ühendustele eraldatud raha nn kantimisest, mittesihtotstarbelisest kasutamisest ning petuskeemidest kulusid tõendavate dokumentide topeltdeklareerimisel, ei olda siiski kohtukaasusteni riik *versus* mittetulundusühendus jõutud. Üks põhjus võib olla see, et loodud regulatsioonid ei võimalda riigil mittetulundusühenduste kohustusi täita ja raha kasutamist piisavalt kontrollida. Riigi passiivsuse korvamiseks on ühendused Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu eestvõttel seisnud pikka aega selle eest, et teema püsiks päevakorral lahenduste leidmiseni.

Ühenduste ja riiklike institutsioonide koostöö vastuolulisust toovad esile rollid, mida ühendustele ühiskonnas omistatakse. Ühelt poolt eeldatakse, et ühenduste ülesanne on olla nn valvekoer valitsuse ja avaliku sektori tegevuse tagasisidestamisel ühiskonnale. Praktikas on küllalt näiteid, et ühenduse eestkosterolli soodustamine ei pruugi riigile olla motiveeriv, sest suurendab ühenduse võimekust kritiseerida avaliku võimu otsuseid.

Riigile on mugavam tülikast ühendusest eemalduda, selle asemel et arvestada eestkosteorganisatsiooni rahaliste vajadustega. Samal ajal eeldus, et mittetulunduslikud organisatsioonid osutavad sarnaselt kasumitaotluslike organisatsioonidega teenuseid, mis rahuldavad indiviidide ja ühiskonna vajadusi, seab ühendused õigustatud ootuse ette taotleda oma põhitegevuseks, sealhulgas avalikkusele suunatud teenuste pakkumiseks, riigieelarvelisi vahendeid.

Kaalul ei ole ainult ühenduste hea maine ühiskonnas, vaid avalikkuse teadlikkus maksuvahendite kasutamise tulususest, seetõttu peaksid võimalused jõuda rahastamise optimaalsetes mehhanismides kokkuleppele pakkuma huvi nii riigile kui ka ühendustele. Raha, ükskõik kui palju seda eelarveaastal riigieelarvesse ka ei laekuks, pole kunagi piisavalt. Olenemata sellest, kas majanduses on kasvu- või kahanemisaasta, on riigivalitsemise seisukohast valitsuse ülesannete täitmiseks oluline esitada küsimus avaliku võimu ja mittetulundusühenduste koostööhuvi kohta. Kulude kokkuhoiu tingimustes on koostöö seda asjakohasem, mida rohkem see võimaldab optimaalseid lahendusi elanikkonna vajaduste rahuldamiseks, sealhulgas avalike teenuste kvaliteetseks pakkumiseks.

Ühenduste rahastamisest Eestis

Rahaline toetamine on valitsuse võimalus väljendada seisukohta, et kodanikuühendused on avaliku võimu partner oluliste poliitiliste ja sotsiaalsete eesmärkide saavutamisel. Valitsuse poliitika ja suhtumine finantssuhetesse ühendustega sõltub peamiselt viimaste rollist ühiskonna arengus ning kolmandale sektorile delegeeritud avaliku võimu ülesannetest. Riik peab kindlustama riigieelarveliste vahendite taotlemise, eraldamise, kasutamise ja aruandluse läbipaistvuse, mis võimaldab ühenduste võrdset kohtlemist ressurssidele pretendeerimisel, ühtlasi tagama kulutuste mõjususe ja tõhususe, seepärast on ühenduste rahastamispoliitika väljatöötamine ja rakendamine riigile suur kohustus.

Kontseptsioonis toodud arendusettepanekud tuginevad siseministeeriumi uuringutele "Kodanikeühenduste rahastamine riigieelarvest ajavahemikul 1998–2001" (2001) ja"Kodanikeühenduste rahastamine riigieelarvelistest vahenditest 2001–2003" (2004), Poliitikauuringute Keskuse Praxis ja Tallinna Ülikooli kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse 2008. aastal siseministeeriumi tellimusel tehtud poliitikaanalüüsile"Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs 2006–2007. Lõppraporti II osa: analüüsi tulemused", BDA Consulting OÜ analüüsi "Hasartmängumaksust ühendustele toetuste eraldamise ja kasutamise põhimõtete mudeli koostamine" järeldustele (Kodanikuühiskonna Sihtkapital 2008) ning ministeeriumidevahelise töörühma arutelude tulemustele. Viimatinimetatud töörühm moodustati Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni ühiskomisjoni juurde 2008. aasta 17. märtsi istungi otsusega. Sellesse rühma kuulusid rahandus-, sotsiaal-, kultuuri-, keskkonna- ning haridus- ja teadusministeeriumi esindajad.

1998. aastast tehtud ning ühenduste rahastamise eri külgi vaadelnud uuringute eesmärk on olnud hinnata valitsusasutuste raha eraldamise ulatust ühendustele. Nii võib valitsuse rahastamispoliitika aluste määramise ühe vajadusena esile tuua riigieelarvelise rahastamise osakaalu pideva kasvu aastate lõikes. Tendents iseloomustab hästi ühenduste rolli kujunemist ning koostööpotentsiaali avaliku ja kolmanda sektori suhetes tervikuna.

Vahemärkusena tuleb lisada, et uuringus käsitletakse kodanikualgatuse korras üksikisikute moodustatud kodanikuühendusi. Seetõttu ei hõlma kontseptsioon sihtrühma tähenduses mittetulundusühinguid ja sihtasutusi, mille on asutanud riigi või kohaliku omavalitsuse üksus avaliku võimu funktsioonide täitmiseks või mis on nende valitseva

mõju all. Riigi 2006. aasta majandusaasta aruande kohaselt kuulub valitsussektorisse 370 sihtasutust ja mittetulundusühingut.

Tabel 1. Kodanikuühenduste rahastamise maht aastate lõikes

	2001	2002	2003	2006	2007
Summa (milj)	113	180	266	527	693
Ühendused				2854	2965

ALLIKAS: Praxis 2008, Riigikassa andmetel.

Privilegeeritud staatusega ühendused

Rahastamise mahu suurenemise kõrval on oluline jälgida rahastamise mõju kolmanda sektori ja kodanikuühiskonna arengule üldiselt. Näiteks viitas rahastamise analüüs 2006.–2007. aasta jaotumuses probleemile, mis riigi teadliku sekkumiseta kindlustab pikema aja jooksul tõenäoliselt enam- või vähemprivilegeeritud staatusega ühenduste kujunemise. Aastal 2006 läks 55 protsenti toetussummast 3 protsendile ühendustele, aastal 2007 aga 61 protsenti summast 5 protsendile ühendustele. Mõlemal aastal rahastati 13 protsenti kõigist registreeritud ühendustest. 54 protsenti rahastatutest on saanud aastatel 2006–2007 eraldatud summast 90 protsenti.

Riigieelarvelistest ressurssidest valdava osa eraldamine suhteliselt väikesele osale tegutsevatest ühendustest (1.01.2009 seisuga tegutseb äriregistri andmeil Eestis 27 990 mittetulundusühingut ja sihtasutust) loob teatud hulgale ühendustest eelised oma positsiooni kindlustamisel.

Rahastamispoliitika kujundamisel tuleb jälgida, et ressursside jaotamisel ei hakkaks domineerima praktika, mille põhilähtekoht on kolmanda sektori kui professionaalse teenusepakkuja ülekaalukas rahastamine. 2008. aastal tehtud analüüs võimaldas selgitada olulisi põhjusi, mis on takistanud kodanikuühenduste ja ministeeriumide vajadusi toetava koostöö kujunemist ning mis on tingitud probleemidest, mille lahendamisele kontseptsioon keskendub. Kontseptsioonikesksed lahendamist vajavad probleemid on:

– ministeeriumid ei ole kodanikuühenduste rahastamist seostanud riiklike prioriteetide ja ministeeriumide ülesannete täitmisega, puudub seos eraldatud raha kasutamise eesmärgi ja ministeeriumide eesmärkide vahel;

– ministeeriumides ei toimu ühenduste kasuks rahastatud tegevuste tulemushindamist – tuleks hinnata, kas eraldatud toetus täitis oma eesmärgi ning kas ja kuidas toetuse raames saavutatud eesmärkide täitmine panustab riigi tasandil eesmärkide saavutamisse, andes vajaduse korral aluse riiklike prioriteetide ja eesmärkide muutmiseks;

– ministeeriumid ei praktiseeri valdkondade ühisfinantseerimist, pigem esineb dubleerimist, mis viitab sellele, et riigil puudub ühtne arusaam ja ülevaade rahastamist vajavatest ja rahastatavatest sihtrühmadest ning valdkondadest kodanikuühenduste puhul;

– rahastamine põhineb ministeeriumides kindlakskujunenud tavadel, mille lähtealused (läbivad põhimõtted) on erinevad ning mis ei toeta rahastamise läbipaistvuse saavutamist – tuleb luua arusaadavad raha jaotamise reeglid nii rahastajatele kui ka rahastatavatele;

– puudub ühtne valitsustasandi reglement kodanikuühenduste rahastamiseks;

– kodanikuühenduste rollile ühiskonnas ja nende tegelikele vajadustele ning ühenduste võimekuse suurendamisele on teadlikult mõelnud vähesed rahastajad.

Rahastamispoliitika põhisuunad

Riikliku rahastamispoliitika aluste määramisel ja osapoolte suhete korrastamisel eristatakse kaht lähenemist.

1. Mittetulundussektori rolli tugevdamine ühiskonna arenguks oluliste väärtuste kujundajana. Alusidee tuleneb osalusühiskonna ideoloogiast, mille põhieeldus on, et riik eraldab piisavalt vahendeid kodanikualgatuse tugevdamiseks nende tegevuse sisu puudutavate eeltingimusteta, sest eesmärk on toetada ühiskonna pluralismi. Valitsus tunnustab (teadvustab, aktsepteerib ja rahastab) mittetulundussektori rolli täitmist ühiskonna arenguks oluliste väärtuste (aktiivne kodanikkond, kõigi isikute võrdsus ja kaasamine ühiskonna ellu, erinevuste austamine ning sotsiaalse õigluse nõue) kujundajana. Kontseptsioonis on selle lähenemise strateegiline eesmärk võimekad kodanikuühendused. Poliitika kavandamine ja rakendamine lähtub regionaalministri pädevusest kodanikuühiskonna arendamisel ning puudutab valitsusasutuste ülest rahastamisskeemi, mis keskendub kodanikuühiskonna arendamise riiklike tugistruktuuride (Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse regionaalarengu riiklikud programmid, maakondlike arenduskeskuste mittetulundusühingute konsultantide võrgustiku tegevus regionaalsel ning kohalikul tasandil, SA Kodanikuühiskonna Sihtkapitali tegevus jt riigi sihtasutuste kaudu mittetulundusühendustele abikõlblikud projektivahendite rakendusskeemid) eesmärkide saavutamisele.

2. Kodanikuühenduste rahastamise seostamine organisatsiooni tõhususega. Sektori tunnustamise küsimus lahutatakse ühenduste rahastamisega seotud küsimusest, kus rahastamisotsused peavad lähtuma organisatsiooni võimekusest saavutada rahastamiseesmärke ja pakkuda teenuseid. Avalike vahendite eraldamise otsused seatakse sõltuvusse ühenduste juhtimise läbipaistvusest ja juhtimiskvaliteedist. See puudutab ministeeriumide ja edaspidi kohaliku omavalitsuse üksuste otsesuhteid ehk strateegilist partnerlussuhet ühendustega valdkondlike eesmärkide planeerimisel ning saavutamisel. Kontseptsioonis on eesmärk luua avaliku sektori ja kodanikuühenduste strateegiline partnerlus valdkondlike eesmärkide planeerimisel ja elluviimisel.

Eri suunitlusega toetused

Ühenduste tegevuse kvaliteedi ja organisatsiooni jätkusuutlikkuse tagatis on riiklike institutsioonide valmisolek arvestada raha eraldamisel kodanikuühenduste vajadustega tegevustoetuste andmisel ning mõista põhimõttelist erinevust tegevustoetuste ja projektitoetuste kui eri suunitlusega toetuste vahel. Lahendus on siin käsitleda tegevustoetusi kui strateegilist investeeringut. Selline käsitlus on aluseks Kanada valitsuse

tegevusele. Seda toetust eraldatakse organisatsioonidele ühenduste valitsemis-, juhtimis- ja sihtrühmade arendamise ja tehnilise suutlikkuse parandamiseks, et saavutada riiklike strateegiatega sätestatud pikaajalisi eesmärke. Tegevustoetuse kui investeeringu pikkus (vähemalt üks kuni neli aastat) võimaldab keskenduda pikaajalise mõjuga tegevustele.

Raha eraldamise aluseks on ühelt poolt poliitikadokument (ministeeriumi või kohaliku omavalitsuse arengukava vms), teiselt poolt mittetulundusühenduse strateegia, mis põhjendab investeeringu vajadust ning näitab ära, kuidas investeering aitab nii avaliku võimu kui ka ühenduse olulisi eesmärke saavutada. Samuti on kindlaks määratud oodatavad tulemused ning nende mõõtmise viis, mille alusel koostatakse vahearuandeid ja hinnatakse investeeringu tulemuslikkust. Sellise lähenemise ellurakendamisel tuleb arvesse võtta, et strateegiliste eesmärkide saavutamine on pikaajaline protsess. Seetõttu eeldab tegevustoetuse saamine tihedat koostööd rahastajaga (riik ministeeriumide ja tema asutuste kaudu), tegevuste strateegilist kavandamist ja stabiilset rahastamist.

Tegevustoetusi taotlevad avalikes huvides tegutsevad ühendused, kes oma põhikirjalise tegevusega toetavad riigi strateegiliste eesmärkide saavutamist ja vastavadkodanikuühiskonna arendamise riiklike tugistruktuuride seatud eesmärkidele. Stabiilne rahastamine võimaldab ühendustel sihipäraselt arendada oma võimekust põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks. Võimekad ühendused omakorda suudavad osaleda valdkonnapoliitikate sisu kujundamisel. Paralleelselt ei saa siiski ära unustada projektitoetuste rolli ühenduste rahastamisskeemides. Projektitoetus, nagu nimigi ütleb, on projektipõhine, kuid sarnaselt tegevustoetusega panustab ühenduste võimekuse tõstmisesse (projekti ellu viies kasvatab või tekitab ühendus endale teatud oskusi), tagab mingiks perioodiks rahastuse, töökohad jms. Millist toetusliiki valida ja millal, sõltub sellest, kuidas on riigi tasandil kokku lepitud rahastamise eesmärgid, ja sellest lähtuvalt valida rahastamise mudel.

Kontseptsiooni rakendamine

Kontseptsiooni elluviimise eest vastutab siseministeerium, kes koostöös valitsusasutuste, Riigikantselei ja riigi sihtasutustega töötab välja kontseptsiooni rakendusprogrammi. Muudatuste elluviimist võimaldavad konkreetsed tegevused koos maksumusega sätestatakse Euroopa Sotsiaalfondi inimvõimekuse arendamise rakenduskava haldussuutlikkuse meetme programmis “Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni rakendusprogramm”. Programmi kogumaht on 2,6 miljonit krooni ning programm on plaanitud koostöös eelnimetatud osapooltega teoks teha ajavahemikus 2009–2013.

Koostöös ministeeriumide ja kohaliku omavalitsuse üksustega rakendatakse kontseptsiooni programmi elluviimisel kodanikuühenduste riigipoolse rahastamise kahe tegevussuuna riiklikud ühtsed eesmärgid ning läbipaistva, ligipääsetava, tulemusliku, avalikke huve kaitsva ja ühenduste võimekusele kaasa aitava rahastamise sisu definitsioonid. Asjakohased definitsioonid on siseministeerium töötanud välja kontseptsiooni koostamise protsessis koostöös Poliitikauuringute Keskusega Praxis ning Tallinna Ülikooli kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskusega. Definitsioonide sisu on avatud kontseptsiooni lisas 1 ”Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs 2006–2007. Lõppraporti I. osa: Poliitikasoovitused”.

Rahastamisotsuste objektiivsuse saavutamiseks kujundatakse ning võetakse kasutusele kodanikuühenduste rahastamise liigilt, viisilt ja allikalt eristatud rahastamise ühtsed praktikad ning rahaeraldamise kriteeriumid rahastamise liikide kaupa.

Rahastamise tõhustamiseks:

– seostatakse (valdav enamik) edaspidistest rahastamisotsustest kohaliku omavalitsuse üksuste arengukavade ning ministeeriumide riiklike arengukavade planeerimise ja elluviimisega ning ühenduste võimekuse suurendamisega;

– töötatakse välja avalike teenuste pakkumise üldiste standardite ning nende osutamise kodanikuühendustele delegeerimise põhimõtted ja kord;

– töötatakse välja põhimõtted ühenduste riigieelarvelise rahastamise tulemuslikkuse hindamiseks;

– parandatakse ühenduste rahastamise info kogumist, kättesaadavust ja töötlemist, võttes kasutusele ristkasutatava, riiklikke andmebaase koondava infosüsteemi;

– töötatakse välja ning rakendatakse rahastamispraktikate ühtlustamist võimaldavad arendustegevused ministeeriumides, allasutustes, kohaliku omavalitsuse üksustes.

Avalikustamissüsteemi eesmärk

Programmi valdkonnad:
– analüütiline tegevus. Avaliku sektori rahastamisest tervikliku ülevaate saamiseks on oluline kaasata rahastamise senise praktika analüüsimisse ka kohalikud omavalitsused. Selleks et välja töötada ministeeriumide eelarvetest ühenduste rahastamise ühtne mudel ning selle rakendamist toetav reglementatsioon, jätkatakse ministeeriumide valdkondliku rahastamise parimate praktikate analüüsimist. Vahendite sihipärase ja efektiivse kasutamise hindamiseks tuleb välja töötada ühenduste rahastamise mõjude hindamise metoodika. Analüüsi järeldused on sisendiks programmi arendus- ja koolitustegevusele;

– teavitus- ja koolitustegevus, mille alla kuulub rahastamise juhendmaterjalide väljatöötamine ametnikele ja ühendustele, rahastamise praktika ühtlustamine ministeeriumides ja omavalitsustes;

– rahastamise info- ja avalikustamise süsteemi väljatöötamine ja rakendamine.Kontseptsiooni rakendamine on järkjärguline protsess kolmanda sektori rahastamise andmevahetuse tõhustamiseks. Avalikustamissüsteemi eesmärk on suurendada valitsusasutuste ja kohalike omavalitsuste rahaeraldamise otsuste läbipaistvust riiklike eesmärkide täitmisel ning raha rakendamise seiresüsteemiga ühildatava ühtse andmevahetussüsteemi loomine. Kavandatud tegevused eeldavad adekvaatse ja ülevaatliku mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri olemasolu ning kolmanda sektori ja elanikkonna kodanikualgatust kirjeldava statistika kättesaadavust. Samuti riigi- ja kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastamise, aruandluse ning järelevalve kontrollinfot koondavate andmebaaside kaardistamist, andmevahetusprobleemide tuvastamist ning infovahetuse hõlbustamiseks vajalike infotehnoloogialahenduste väljatöötamist.

Rahastamise korrastamisel on mõistlik arvestada finantseerimismudelit, mis on välja pakutud SA Kodanikuühiskonna Sihtkapitali tellitud ja konsultatsioonifirma BDA Consulting OÜ koostatud analüüsis “Hasartmängumaksust ühendustele toetuste eraldamise ja kasutamise põhimõtete mudeli koostamine” raha jaotusest ajavahemikus 1.01.2007–30.06.2008. Analüüs tuvastas puudused hasartmängumaksu laekumistest eraldatava raha jaotamisel kodanikuühendustele ning pakkus välja finantseerimismudeli,

mis arvestab ühenduste eesmärke seotuna rahastaja eesmärkidega ning ühenduste ja toetuste spetsiifikat.

Kommunistlik töölisterühm I Riigikogus (1920-1923)

Mari-Leen Tammela (RiTo 19), Tartu Ülikooli ajaloomagistrant (RiTo 19),
Siseministeeriumi kodanikuühiskonna peaspetsialist

Kommunistide taotlused ja suhtumine Eesti Vabariiki olid selged ja ühemõttelised – hävitada Eesti demokraatlik riik.

Kommunistid jõudsid koguni vabariigi kõrgeimasse seadusandlikku organisse – parlamenti – ja püsisid seal küllaltki rohkearvuliselt mitu aastat. Artiklis uuritakse, kuidas sai see võimalikuks, kui partei ise oli Eestis keelatud, kes kommuniste suunasid, mida nad taotlesid ning kuidas mõjutas nende osalus Riigikogu tööd.

Vabadussõjas olid eesti enamlased tegutsenud Venemaa Kommunistliku (bolševike) Partei (VK(b)P) koosseisus, organiseerides nii aktiivset kihutustööd Rahvaväe tagalas ja ka kommunistlike väeosade formeerimisel osaledes. Tartu rahuga oli Nõukogude Venemaa ametlikult tunnustanud Eesti Vabariigi iseseisvust. Sellega seoses tuli muudatusi ette võtta ka eesti kommunistide organisatsiooni alluvussuhetes. Polnud mõeldav, et õõnestustöö jätkub sama avalikult kui seni.

Eestimaa Kommunistliku Partei (EKP) asutamiskongress ja formaalne iseseisvumine toimus 5. novembril 1920 Tallinnas peetud kongressil. Samas vastu võetud programmis määrati kindlaks ka lähemad ülesanded, muu hulgas "... proletaarsete hulkade koondamine kommunistlikkusse parteisse, /.../ partei mõju maksmapanemine avalikkudes töölisühingutes, /.../ agitatsioon linnas, maal ja sõjaväes, /.../ riigikogu kõnetool...". Seda kõike selle nimel, et "... töörahva hulkadele selgeks teha, et mitte valimised, mitte rahvahääletused, vaid ainult sõjariistus võitlus väevõimu valitsuse murrab ..." (Kuuli 1999, 35). Sellega olid partei taotlused ja eesmärgid ning suhtumine Eesti Vabariiki üsna selgelt ja ühemõtteliselt välja öeldud. Kongressil moodustati keskkomitee, mis juhtis EKP tööd kongresside vahel. Samal kongressil otsustati ka liitumine Kominterni ehk Kommunistliku Internatsionaaliga, mis polnud midagi muud kui VK(b)P juhtimisel tegutsev maailmarevolutsiooni eksportiv organisatsioon. Niisiis sisulist iseseisvumist kongress kaasa ei toonud, juhtnöörid ja raha tulid endiselt piiri tagant, Kominterniga sidet pidavailt EKP Keskkomitee liikmeilt ehk Venemaa (Välismaa) Büroo vahendusel (Kuuli 1999, 35).

Juhtnöörid tulid Kominternist

Et võitlus võimu pärast oli kommunistide arvates pidev ja eesmärk selgesti sõnastatud "kodanliku" valitsuse vägivallaga kukutamine, siis ei näinud EKP ka mingit mõtet põranda alt välja tulla (Eesti Ajalooarhiiv VI, 73). Vabariiki eitavalt suhtudes oli kõrvale jäädud ka Asutava Kogu valimistest 1919. aasta kevadel. Veelgi enam – valimisi boikoteeriti ning kutsuti ka rahvast üles sedasama tegema. Peagi aga mõisteti, et sel viisil midagi ei saavutata, sest rahvas nende boikotiga märkimisväärselt kaasa ei tulnud ja valis teisi erakondi.

Oluliseks verstapostiks senise käitumismudeli ümbervaatamisel kujunes 1920. aasta suvel toimunud Kominterni II kongress Moskvas, kus revideeriti sektsioonide senist tegevust ja leiti, et selle tõhustamiseks tuleb põrandaalune töö ühendada avalikuga. Siitpeale nähti ette ka kommunistide kaasatöötamine parlamentides, nõukogudes ja omavalitsustes, kuid ei muudetud mingil määral partei senist suhtumist neisse organitesse kui ajutistesse. Kongressi otsustes dikteeriti, et "proletariaadi ülesanne on kodanluse riigimasin õhku lasta, ta ära hävitada ja temaga ühes ka parlamentlised asutused /.../, ta eitab võimalust

parlamente kestvalt omale võita; /.../ Sellepärast võib kodanliste riigiasutuste kasutamisest ainult nende purustamise otstarbel juttu olla." (Eesti Riigiarhiiv 2124-3-1927, 6-7.)

Kominterni II kongessi otsustes ei piirdutud üksnes sektsioonidele tee kätte näitamisega, vaid anti selged ülesanded edaspidise toimimise kohta legaalsetes organisatsioonides. Edukalt möödunud valimiste järel nähti ette tulevase parlamendirühma täielik allumine kohaliku kommunistliku partei keskkomiteele. Nii parlamendirühma esimees kui ka juhatus pidid saama partei keskkomiteelt heakskiidu, kõigis tähtsamates poliitilistes küsimustes tuli keskkomiteelt aegsasti juhtnööre küsida ning keskkomiteel oli õigus "kõnelejalt nõuda, et ta oma kõne põhilaused või kõne ise ennem keskkomiteele kinnitamiseks ette paneks" (Eesti Riigiarhiiv 2124-3-1927, 10).

Just Kominterni II kongressi otsustest algab põrandaaluse tegevuse legaliseerimine ja eriti intensiivse riigivastase tegevuse periood. Kominterni II kongressi otsustest lähtudes otsustas EKP osaleda 1920. aasta novembris toimuvail I Riigikogu valimistel (Eesti Riigiarhiiv 2124-3-1927, 4-7).

Ametiühingud kattevarjuks

Enamlike organisatsioonide tegevus oli Eestis sisekaitseülema määrusega keelustatud 1918. aasta detsembrist (Eesti Ajalooarhiiv VI, 54). Teiseks oli EKP põranda all ja tegevuse legaliseerimist ei peetud oma võitlustaktikast lähtudes vajalikuks. Seega oleks avalikult parlamendivalimistel osalemine osutunud üpris keeruliseks, et mitte öelda võimatuks. Seetõttu hakati poliitilisest elust osavõttu toimetama mitmesuguste variorganisatsioonide kaudu, milleks said esmajärjekorras ametiühingud.

Juba 1917. aastast kogus hoogu ametiühinguliikumine, mida kommunistid hakkasid kiiresti ära kasutama, võideldes end ametiühingute juhtkondadesse. Seal ei arendatud loomulikult mitte ametiühingulist tegevust, vaid taotleti puhtalt poliitilisi eesmärke. Üsna kiiresti sattus enamlaste mõju alla ka suurim, töölisametiühinguid koondav Eestimaa Ametiühisuste Kesknõukogu, mis oma populaarsuse tipul koondas peaaegu 30 000 töölist. Valimisvõitlust arendati ametiühingute häälekandjate kaudu (Rõhutute Hääl), samuti levitati lendlehti. Propagandakirjandus ilmus peamiselt Kominternilt saadud rahaga (Eesti Ajalooarhiiv VI, 73).

Parteil oli mure, kuidas end väljaspool linnu realiseerida, sest seni oli enamlaste populaarsus jäänud suuremate keskuste piiresse. Selle sihiga hakati tungima loodavatesse maatööliste organisatsioonidesse (Kiik 1995, 20–29). Kommunistid püüdsid oma huvides kasutada ka seltsiliikumist, spordiseltsid Herkules, Spartacus, Eelvägi, samuti karskusselts Valvaja Tallinnas kujunesid ametiühingute kõrval olulisteks kommunistide legaalseteks keskusteks (Elango jt 1998, 220).

1920. aasta 15. juunil vastu võetud põhiseaduse järgi oli Eestis kõrgem seadusandlik võim kolmeks aastaks valitav ühekojaline parlament Riigikogu, kuhu kuulus 100 liiget. Valitsuse nimetas ametisse ja vabastas ametist Riigikogu. 30. juulil 1920 määras Asutav Kogu I Riigikogu valimised sama aasta 27.–29. novembrile. Hääleõiguslikud olid kõik üle 20-aastased ja vähemalt aasta Eesti kodakondsust omanud inimesed. Kogu Eesti oli valimistel jaotatud 10 valimisringkonnaks. Neist kuues õnnestus Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogul nimekirjaga ka välja tulla.

Tartus, Pärnus ja Narvas oli kommunistide mõjukus hiljuti toimunud kapo aktsioonide tõttu oluliselt kahanenud, Saaremaal oli pärast 1919. aasta mässu järgseid repressioone kohalik parteiorganisatsioon aga hoopis kokku sulanud, samuti pikka aega sõjas olnud

Valga-Võru-Petseri valimisringkonnas. Läänemaa ja Virumaa valimisnimekirjad annuleeris valitsuse valimiskomisjon. Niisiis esinetigi vaid kuues piirkonnas: Tallinnas 28, Harjumaal 12, Järvamaal 5, Viljandimaal 12, Pärnumaal 9 ja Tartumaal 6 kandidaadiga (Saarniit 1961, 6; Liebman 1960, 173).

Viie kohaga Riigikogusse

Riigikogu esimesse koosseisu pääses 10 erinevat erakonda ja rühmitist. Neist enim hääli ja 22 saadikukohta sai Tööerakond, järgnesid 21 saadikukohaga Põllumeestekogud, 18 kohaga Eesti Sotsiaaldemokraatlik Tööliste Partei (ESDTP), endistest esseeridest ja mõnedest sotsidest 1920. aasta märtsis moodustatud Eesti Iseseisev Sotsialistlik Tööliste Partei (EISTP) sai 11 kohta, Rahvaerakond 10 ja Kristlik Rahvaerakond 7 kohta. Ehkki kommunistid seadsid nimekirjad üles mitmel pool, suudeti ametiühingute varjus parlamenti viia saadikud ainult Tallinna (4 kohta) ja Harjumaa (1 koht) valijate toetusel.

Tallinnas oli kommunistide nimekiri häälte üldarvu poolest (14 278 häält) esikohal, Harjumaal 4602 toetushäälega teisel kohal. Mujal ei õnnestunud enamlastel nii suurt toetajaskonda võita, näiteks Viljandi- ja Pärnumaal tuli Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogu nimekiri 7. kohale, Järvamaal 8. ja Tartumaal 9. kohale (Liebman 1960, 178). Siiski olid valimised kommunistidele üpris edukad, andes neile kuues valimisringkonnas kokku ligi 25 000 häält. Sellega said nad Riigikogu 100 kohast endale viis. Valituks osutusid Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogu esimees Johannes Vanja, asjaajaja Johannes-August Allikso, ja liige Jaan Santa ning Tallinna Metallitööliste Ametiühisuse abiesimees Johannes Soans ja Rapla ametiühingutegelane Jaan Reinberg (Kiik 1995, lk 29).

Riigikogu esimene koosolek toimus 4 . jaanuaril 1921. Juba 7. jaanuaril kuulutasid Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogu nimekirja alusel parlamenti valitud saadikud end avalikult “Eesti Riigikogu Kommunistliseks Töölisterühmaks” (I Riigikogu 1. istungjärgu protokoll nr 2, 07.01.21). Kuigi nimetatud rühm sai Riigikogus viis kohta, jõudis selle kaudu parlamendist kahe aasta ja mõne kuu jooksul läbi käia koguni 21 (!) saadikut, neist viimased polnud küll enam kommunistid. Võrreldes teiste fraktsioonidega oli “kaadrivoolavus” suur ja saadikud ei suutnud veel töösse sissegi elada, kui juba tulid muudatused. Üle aasta pidasid parlamendis vastu Johannes Vanja (üle ühe aasta kaheksa kuu), Johannes Soans (üle ühe aasta kahe kuu) ja Eduard Kägu (üle ühe aasta ühe kuu). Keskmiselt oli Riigikogus püsimise pikkus 8–9 kuud (Johannes-August Allikso, Johannes Reesen, Jaan Tomp, Sergei Andrejev). Jüri Rooberg ja Jaak Jakobson said küll kutse ilmuda Riigikogu liikme ülesandeid täitma, kuid tegelikult ei osalenud kumbki parlamendi töös päevagi (vt täpsemalt Lisa). Jaan Reinbergi kutsus põrandaalune keskkomitee tagasi seetõttu, et saadik ei saanud oma ülesannetega hakkama.

Eriti keeruliseks muutus olukord 1921. aasta kevadest alates, kui kapo hakkas kommunistide tegevust tõsisemalt tõkestama. Samuti hõrendas oluliselt saadikute ja saadikukandidaatide ridu 115 kommunisti kohtuprotsess 1922. aasta mais, kui mitmed saadikud ja saadikukandidaadid mõisteti süüdi osavõtus kommunistliku salaliidu tegevusest eesmärgiga “Eesti Vabariigi Põhiseaduses ettenähtud riigikorda ja valitsust vägivaldselt kukutada” ja tagandati esinduskogudest (Eesti Riigiarhiiv 927-1-104-s, 51-p jj).

Kõnede tekstid kirjutas Kingissepp

Riigikogu töö algusest peale oli küllaltki selgesti näha kommunistliku saadikurühma lähtumine Kominterni II kongressi otsustest, mida kujukalt näitas arupärimiste ja eelnõude temaatika. Kommunistide nii-öelda lemmikteemadeks kujunesid amnestiaseadus ja sõjaseisukorra kaotamine, samuti legaalse töölisajakirjanduse

toimimise küsimus. Tegemist oli kahtlemata tähelepanu vajavate teemadega, mis olid südamelähedased ka teistele vasakparteidele. Seetõttu pälvisid mitmed arupärimised üldisemat huvi ja tähelepanu, eriti iseseisvate sotsialistide ja sotsiaaldemokraatide, aga ka tööerakondlaste poolt. Ometi polnud ka nimetatud puhkudel tegemist millegi muu kui põrandaaluse EKP Keskkomitee poliitilise büroo järjekordse ettekirjutusega Kominterni II kongressi otsuste vaimus.

"... oleks väga vähe näo järele "revolutsioonilise parlamentarismi" alusel seisvale rühmale, kui nad laseksid sündida, et riigikogus mõni telefoni taksi seadus enne arutusele tuleb kui sõjaseaduse lõpetamine, amnestia jne," seisis keskkomitee büroo direktiivis. Sõna tuli võtta üksnes neil teemadel, teha seda nii kaua, kui sõnavõtuks üldse aega antakse, sõna võtta "erakorraliseks teadaanneteks" ja sama küsimust üha uuesti ja uuesti tõstatada (Eesti Riigiarhiiv 2124-3-1927, 27-28). Ka juhtis kogu sisulist tööd põrandaalune EKP Keskkomitee poliitiline büroo. Seaduseelnõud ja koosolekute päevakorrad toimetati eelnevalt büroole, see tähendab Viktor Kingissepale, kes saadikurühmale vastavad sõnavõtud valmis kirjutas. Kingissepp kaebas sageli, et koosolekute päevakorrad saadetakse talle liiga hilja, seetõttu tuleb tegutseda kiirustades ja ilma võimaluseta vastavaid tegevuskavasid detailselt läbi töötada (Eesti Riigiarhiiv 2124-3-1927, 40).

Suurt huvi tundsid põrandaalused ka parlamendikomisjonide töö vastu. Saadikutele koostati koguni pingerida, millistesse komisjonidesse tuleb oma kandidaate esmajärjekorras üles seada. Kõige suuremat huvi tunti muidugi riigikaitsekomisjoni vastu, järgnesid välisasjade, kuluseaduse ja maaseaduse komisjon. Viimaks said kommunistid endale koha omavalitsuste (Johannes Vanja), töökaitse (Jaan Santa) ja maaseaduse (Jaan Reinberg) komisjonis. Ka seal ei plaanitud midagi kasulikku ette võtta, saadikud pidid esinema "salakuulajatena", see tähendab üksnes kuulama ja küsima, aga mitte ettepanekuid tegema (Eesti Riigiarhiiv 2124-3-1927, 30-33, 41).

Ebapädevad, aga häälekad

Kommunistid olid parlamendi kõnetoolis küll häälekad, kuid esines ka olulisi vajakajäämisi. Vaid mõnel enam kui 20 saadikust oli lõpetatud gümnaasium, kõrgemast haridusest rääkimata. Kuigi kõik kõnede tekstid oli keskkomitee poliitiline büroo ette kirjutanud, ei tuldud nende ettekandmisega kuigi hõlpsasti toime ja satuti sel viisil nähtavalt ebapädevatena teiste fraktsioonide naeru alla.

Läbirääkimistel suunati kogu energia peamiselt "kodanluse väevõimuvalitsuse küsimuse" ja "töörahva veristamise" rööbastesse. Kui aga päevakorda tuli mõni ootamatu täiendus, olid saadikud abitud. Pole ka ime, sest paljudele oli Riigikogu kõnetool elus esimene avalik ülesastumine. Alma Vaarman tunnistab oma mälestustes Riigikogu kokkutuleku kohta samuti, et kuigi kõik viis kommunistliku fraktsiooni saadikut olid tublid võitlejad, oli neil kooliharidust napilt ja rahuldavalt suutis sõna võtta vaid Johannes-August Allikso, kellele oli seepärast ainsana ülesandeks tehtud Kingissepa koostatud kõnede esitamine. Jaan Reinbergile tegigi EKP Keskkomitee tagasiastumise ettepaneku just sellepärast, et Reinberg ei saanud keskkomitee dikteeritud parlamendivälise agiteerimistööga hakkama ning järgmisest saadikust Jaan Kurgemaast loodeti enamat (Vaarman-Silber 1972, 112; ka Eesti Riigiarhiiv 2124-3-1927, 20).

Fraktsioonidest kujunesid kommunistidel kõige lähedasemad suhted iseseisvate sotsialistidega. Iseseisvad sotsialistid ehk isesotsid olid asutanud 1920. aasta märtsis Eesti Iseseisva Sotsialistliku Tööliste Partei, kuhu kuulusid end seni esseerideks nimetanud ja mõned sotsialistid. Ka maailmavaateliselt olid parteid päris lähedased. Isesotsid olid end samuti kuulutanud Kommunistliku Internatsionaali põhimõtete alusel tegutsejaiks, ehkki

hoiatasid eesti kui väikerahva proletariaati enneaegse võimuhaaramise eest. Nende vastuvõtmist Kominterni takistas EKP vastuseis ja asjaolu, et vastuvõetav partei pidi kandma vastava maa kommunistliku partei nime, mis oli Eestis juba EKP näol olemas (Kuuli 1999, 37–38).

Samuti hakati aktiivselt töötama käitumisjuhiste järgi, mis Kominterni II kongressi otsused parlamendi kommunistliku fraktsiooni liikmeile ette nägid. Rahvasaadiku isikupuutumatuse tõttu oli Riigikogu liikmeil rohkem võimalusi suhteliselt piiramatuks agitatsioonitööks (Eesti Riigiarhiiv 2124-3-1927, 11). Selle sätte rakendamise parlamendi praktikas tegi eriti ahvatlevaks ka veel väga liberaalne põhiseadus, täpsemalt selle paragrahv 49, mis lubas rahvasaadikut arreteerida ainult otse teolt tabamisel, niisiis sisuliselt otse lendlehtede levitamiselt, kihutuskõnelt või trükipressi äärest. Kõik teised süüdistused olid kaudsed ning saadiku vahi alla võtmiseks ebapiisavad (vt I Riigikogu 2. istungjärgu protokoll nr 39 (21), 13.05.21). Nii tegutsesidki saadikud Riigikogu välisel ajal aktiivselt ka riigi õõnestamisega, pidasid kihutuskõnesid jms.

Saatuslik sissekukkumine

Aprillis 1921 arreteeriti põrandaaluste kuller ja niiviisi sattusid politsei kätte Viktor Kingissepalt Johannes-August Alliksole saadetavad järjekordsed juhised Riigikogu kommunistliku fraktsiooni tegevuse kohta. Kuller tunnistas ülekuulamisel, et ta oli selliseid kirju ka varem Alliksole toimetanud. Nüüd oli politseil alus kommunistlike saadikute kortereis ja tööruumides läbiotsimisi korraldada. Politseile üllatuseks oli saak enam kui rikkalik: igaühe juurest leiti midagi, mis neid põrandaalustega seostas. Eriti saatuslikuks sai aga Allikso arhiveerimiskirg – ta oli alles hoidnud kõik EKP Keskkomitee büroolt *resp* Kingissepalt tulevad juhised, samuti koopiad kõigist põrandaalustele edastatavatest kirjadest. Kuigi ennegi oli selge, et kommunistlikul töölisterühmal on riigivastane hoiak, puudusid seni kindlad tõendid enama kohta. Nüüd aga selgus nii rühma ühendusepidamine EKP Keskkomitee ja keskkomitee poliitilise büroo kui ka Ameerikas ilmuva kommunistliku Uue Ilma toimetusega. Kommunistidele tuli selline vahelejäämine ootamatult ja tekitas suurt ärevust (Eesti Riigiarhiiv 2124-3-1927, 43).

Kulleri sissekukkumise järel toime pandud läbiotsimistel päevavalgele tulnud tõendusmaterjal andis kapole kauaotsitud seadusliku aluse riigiõõnestajate vastu midagi ette võtta. Nüüd langes kate ka teistelt kommunistide legaalsetelt organisatsioonidelt ja ilmnes riigivastase liikumise kogu ulatus – selgus põrandaaluste kommunistide roll nii Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogus, Riigikogu kommunistlikus rühmas, Tallinna linnavolikogu kommunistlikus rühmas, Pärnu Ametiühisuste Kesknõukogus kui ka Noorproletaarlaste Ühingus. Samuti selgus, et organisatsioonides tegutsesid juhtkohtadel ühed ja samad inimesed (Eesti Riigiarhiiv, 2124-3-1927, 65-66).

Võib tekkida küsimus, mida olid võimud seni teinud. Kindel on see, et enam-vähem küll teati, millised organisatsioonid on kommunistide variorganisatsioonid, kuid Eesti oli õigusriik ja kohtuotsuseta ei saanud kedagi karistada. Süüdistusmaterjali kogumine oli aga raske ja infot pudenes fragmentaarselt. Seda enam, et kuigi kommunistlik partei oli keelatud, polnud ometi keelatud kommunistlik maailmaade ja enda kommunistiks nimetamine. Ehkki nii Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogu kui ka Riigikogu kommunistlik fraktsioon kuulutasid end pärast valimisi ka avalikult III Kommunistliku Internatsionaali platvormil seisvateks organisatsioonideks ning tunnistasid sellega avalikult Kominterni II kongressi otsused enda suhtes kehtivateks ja suunavateks, raskendas politsei tööd oluliselt Riigikogu liikmete isikupuutumatus (Politseileht 1938, 146).

Tants saadikupuutumatuse ümber

Arreteerimiste järel sai uueks Riigikogus pikalt väldanud arutelude teemaks saadikupuutumatuse küsimus. Arutelud vallandas avastus, et saadikukandidaadid, keda hakati eri põhjustel Riigikogu liikme ameti maha pannud kommunistliku fraktsiooni liikmete asemel ametisse kutsuma, istusid aprilliarreteerimiste tulemusel hoopis vangis. Segadust tekitas küsimus, kas saadikukandidaat on eraisik ehk kas põhiseaduse järgi on ülepea võimalik Riigikogu liikmekandidaati arreteerida, eriti kui see toimub kaudsete tõendite põhjal.

Toodi välja, et UNS-i paragrahv 102, mille alusel vahistatuid süüdistati ning mis oli seotud riigivastasest organisatsioonist osavõtuga, nägi ette väga karmid karistused, kuid oli ise üpris laialivalguva sisuga. (Aastast 1903 kehtis Vene impeeriumis Uus Nuhtlusseadustik (UNS), mille järgi mõisteti kohut ka Eesti Vabariigi algusaastail kuni oma kriminaalkoodeksi väljatöötamiseni.)

Samuti polnud läbiotsimiste käigus ilmsiks tulnud kirjavahetus otsene kuriteolt tabamine, see polnud sama mis proklamatsioonide trükkimine. Nii polnud näiteks Mihkel Hausi vastu piisavalt tõendeid, et teda Riigikogusse mitte lasta (I Riigikogu 2. istungjärgu protokoll nr 39 (21), 13.05.21). Samuti tekitas parlamendis mitmeid küsitavusi kohtuministri põhjendus, mis tõi riigivastasest tegevusest osavõtu olulise tõendina kandideerimise Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogu nimekirjades.

Anton Palvadre ja mitmed teised Riigikogu liikmed leidsid, et süüdistus oli liialt pealiskaudne, eriti kuna kandideerimisel polnud veel tegemist avaliku kommunistide nimekirjaga, mistõttu kõik kandideerinud ei pruukinud olla kommunistid. Sellega seoses polnud ametiühingute nimekirjas kandideerimise eest õigust kedagi UNS-i paragrahvi 102 põhjal vastutusele võtta, niisugusel tõlgendamisel käiksid kõik kommunistliku rühma liikmed selle paragrahvi alla. Kuigi kontaktid põrandaaluste kommunistide ja Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogu vahel olid selged juba 1921. aasta kevadest, leiti ometi, et süüdistus – kandideerimine Riigikogusse ametiühingute nimekirjades – pole veel piisav tõestus riigivastasest tegevusest (vt arutelu täpsemalt – I Riigikogu 4. istungjärgu protokoll nr 70 (7), 27.10.21).

Tallinna linnavolikogust oli kommunistide rühm juba kadunud (aprilliarreteerimistega oli rühma 28 liikmest vabadusse jäänud ainult kaks (Liebman 1960, 210)), kui sama juhtuks Riigikogu rühmaga, ei saaks enam rääkida demokraatlikust valitsusviisist ega proportsionaalsest esindatusest (I Riigikogu 4. istungjärgu protokoll nr 70 (7), 27.10.21). Nii vabastati pikkade arutelude tulemusena üksteise järel ja kutsuti rahvasaadiku ülesandeid täitma lisaks Mihkel Hausile veel Eduard Kägu, Villem Tiideman, Jaan Leeto, Sergei Andrejev jt.

Valimisnimekiri sai otsa

Tulised arutelud kestsid 1922. aasta kevadeni. Samal ajal nägid politsei ja prokuratuur kurja vaeva süüdistusmaterjali kokkupanemisega, see võttis aega või jäi ikka liialt pealiskaudseks ja üldsõnaliseks. Riigikogu liikmekandidaatide puhul puudus ikka see teolt tabamise moment, mida oli vaja. Tasapisi hakkas olukord siiski muutuma. Jaan Leeto asemel kommunistlikku rühma kutsutud Arnold Sommerling leiti vanglast, nagu oli juba Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogu kandidaatidel harjumuspäraseks kujunenud. Tema puhul ei saanud aga enam rääkida ainult Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogu nimekirja kuulumisest, vaid juba oli leitud tõendeid ka tegelikust kihutusest ja õõnestusest. Samuti seostati teda tulevahetuses osalemisega ning Sommerling jäi eeluurimise ajaks vahi alla (I

Riigikogu 5. istungjärgu protokoll nr 103 (13), 28.03.22; vt lisa). Selle tulemuseni jõudmiseks oli kulutatud lugematul hulgal Riigikogu töötunde. Kuigi eelnev on selge näide selle kohta, et demokraatia toimis, oli see Riigikogule siiski väga kurnav.

3. mail 1922 tabati ja hukati EKP Keskkomitee büroo tegelik juht Viktor Kingissepp. Vaid mõni nädal hiljem, 19.–27. maini toimunud 115 kommunisti suurprotsess mõjutas tugevasti ka Riigikogu kommunistlikku rühma. Süüdi mõisteti mitmed saadikukandidaadid, samuti neli Riigikogu liiget: Sergei Andrejev, Eduard Kägu, Adolf Leevald ja Johannes Vanja. Siiski ei kiirustatud nende Riigikogust väljaarvamisega, kuni polnud ära oodatud vastus edasikaebusele. Näiteks Jaan Tomp mõistetigi kokkuvõttes õigeks ja ta osales Riigikogu töös kuni selle laialiminekuni.

Siiski suutis kohus viimaks eriti aktiivseid riigiõõnestajaid karistada. 29. septembril 1922 loeti kohtuotsuse põhjal Riigikogust lahkunuks Vanja ja Leevald, 6. detsembril arvati samal põhjusel Riigikogust välja Andrejev ja Kägu. Sellega sai aga otsa ka Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogu valimisnimekiri, sest mitu saadikukandidaati oli juba varem süüdi mõistetud, mõni emigreerunud, mõni Riigikogusse tulekust loobunud. Valimisseaduse kohaselt pidi väljalangenute asemele kutsutama teiste erakondade nimekirjade järgmised kandidaadid. Sel viisil said kommunistliku rühma kohtadele Põllumeestekogude esindaja Alfred Maurer ja Kristliku Rahvaerakonna saadik Aleksander Leopold Raudkepp (I Riigikogu 8. istungjärgu protokoll nr 175 (33) 7.12.22).

Ümberpaiknemine isesotside ridades

Ehkki Eesti Iseseisvat Sotsialistlikku Tööliste Parteid polnud EKP vastuseisu tõttu Kominterni võetud, kujunes EKP-l parteiga oma plaan. Nimelt veel üht legaliseerimisvõimalust nähes hakati parteisse saatma nii-öelda oma inimesi, kes seal vasakpoolset opositsiooni elavdasid ja 20.–22. aprillini 1922 toimunud kongressil eesotsas Riigikogu liikme Augustin Hanseniga võimu võtsid. Kujunes olukord, kus parteis olid võimul pahempoolsed (juhatuses Sergei Andrejev, J. Kamberg, A. Mahlberg, A. Reinson (Soans), A. Hansen, A. Janson jt), kuid EISTP Riigikogu rühmas domineeris endiselt parempoolne tiib eesotsas Jaan Piiskariga (Saarniit 1961, 34–35; Kuuli 1999, 38–39). Arvatavasti jõudude tasakaalustamise eesmärgil teatas eelnevalt Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogu nimekirjas parlamenti pääsenud Sergei Andrejev 25. aprillil 1922, et ta on EISTP-sse astunud ja liitub seega EISTP fraktsiooniga (I Riigikogu 6. istungjärgu protokoll nr 117 (1), 25.04.22).

Mõnda aega käis partei sees veel omapärane võimuvõitlus, mille käigus pahempoolsed Hansen ja Andrejev Riigikogu EISTP fraktsioonist 20. juunil 1922 välja heideti (I Riigikogu 7. istungjärgu protokoll nr 135 (5), 21.06.22). Peagi visati EISTP-st välja kogu kommunistidega koostööst keeldunud parem tiib, mille liikmed asutasid 1922. aasta juulis uue partei – Iseseisva Sotsialistliku Tööliste Partei (ISTP) ning moodustasid 10. oktoobril 1922 ka vastava Riigikogu rühma, kuhu kuulusid kõik endise EISTP fraktsiooni liikmed peale Paul Keerdo ja Augustin Hanseni. Viimased kuulutasid, et tahavad jääda EISTP rühmaks. Kuna aga rühmaks loeti vaid kolmeliikmelist kooslust, loeti EISTP rühm olematuks (Saarniit 1961, 34–35; I Riigikogu 8. istungjärgu protokoll nr 156 (14), 10.10.22).

1922. aasta lõpust alates kuulusid Riigikogu kommunistlikku rühma ainult kaks liiget: Jaan Tomp ja Johannes Reesen, kes tegid tihedat koostööd ISTP rühmast välja jäänud Keerdo ja Hanseniga. Selleks ajaks olid mõlemad ka EKP-sse astunud, nii et sisuliselt tegutses kommunistlik fraktsioon kuni I Riigikogu lõpuni neljaliikmelisena. Ülesanded ja suunised saadi jätkuvalt põrandaaluselt keskkomiteelt, mille juhtimise oli pärast Kingissepa surma üle võtnud Jaan Anvelt.

Mis sai edasi

Ajutistest tagasilöökidest Riigikogus ja Tallinna linnavolikogus hoolimata jätkasid kommunistid oma tegevust ning saavutasid järgmise kahe aastaga suure populaarsuse. 17.–19. veebruarini 1923 usuõpetuse küsimuses toimunud rahvahääletuse tagajärjel tuli I Riigikogul märtsi algul ennetähtaegselt laiali minna. 5.–7. maini 1923 toimunud erakorralistel II Riigikogu valimistel võttis EKP osa Töörahva Ühise Väerinde platvormile koondunud töölisorganisatsioonide kaudu, saades Riigikogusse koguni 10 saadikukohta. Järgnesid massilised arreteerimised 1924. aasta alguskuudel ning 149 kommunisti protsess 1924. aasta novembris, kuid otsustavalt tegutseti riigiõõnestajate vastu alles pärast 1924. aasta 1. detsembri ebaõnnestunud mässukatset (Graf 2000, 225). Kommuniste oli ka järgmistes Riigikogu koosseisudes kuni 1930. aastate lõpuni, kuid endist mõjukust neil enam saavutada ei õnnestunud (Kuuli 1999, 54–63).

Kommunistlike saadikute parlamenti pääsemine näitab kujukalt esimese põhiseaduse võimalusi ja vabadusi. Kommunistlikud saadikud aitasid Riigikokku pääsenutena ja sealsete ülesastumistega tõhusalt poliitilist elu värvikamaks muuta, aga samuti seda destabiliseerida ja Riigikogu sisulist tööd takistada. Seega iseloomustavad I Riigikogu kirevus ja erinevad vaated kujukalt otsinguid, mida noor vabariik üldisemalt läbi elas.

Lisa.

I Riigikogusse (20.12.1920 – 30.05.1923) kuulunud kommunistliku töölisterühma saadikud

Johannes-August Allikso (alates 1922 Müürman), 29.11.1894 Nikolai v, Harjumaa – 26.04.1938 NSV Liit. Volta tehase lukksepp, märtsist 1917 VSDT(b)P-s, Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogu kommunistlikule platvormile organiseerija, kesknõukogu asjaajaja kuni 1921, Riigikogus kommunistliku töölisterühma juhataja. Astus tagasi 19.10.1921 ja siirdus põrandaalusena 1921. aasta novembris Nõukogude Venemaale, töötas seal mitmes tehases, suunati 1930 maale masina-traktorijaama direktoriks. Hukkus 1938. aasta massirepressioonide käigus.

Sergei Andrejev, 16.10.1897 Tallinn – 12.02.1930 Kirgiisia. VSDT(b)P liige aastast 1917, aitas organiseerida Punakaarti. Sügisest 1920 Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogu asjaajaja. Võttis 1920. aasta detsembris osa Noorproletaarlaste Ühingu loomisest. 1921. aasta valimistega pääses Tallinna linnavolikogusse. Suunati ühena esimestest EISTP-sse parteid õõnestama. Arreteeriti 1921. aasta kevadel. Riigikogus alates 15.03.1922 (Johannes Soansi asemel), langes välja 6.12.1922, sest mõisteti 1922. aasta mais 115 protsessil sõjaringkonnakohtus 6 aastaks sunnitööle. Läks põranda alla. Asus tööle Kominterni Eesti sektsiooni juurde Moskvas. EKP Keskkomitees 1922–1923 ja 1928–1929. Langes punaarmeelasena lahingus Kirgiisias Sõr-Darja ringkonnas. Alates 6.12.1922 asendas teda Riigikogus Põllumeestekogude esindaja Alfred Maurer.

August(in) Hansen, 23.04.1895 Vastsemõisa v, Viljandimaa – 1952. Aaktiivne ametiühingutegelane, esseer, aastast 1920 EISTP-s, valiti EISTP kandidaadina I Riigikogusse. Siitpeale hakkas lähenema ka EKP-le. EISTP III kongressil võeti tema ettekande alusel suund Töörahva Ühise Väerinna programmil tegutsemiseks. EKP-s septembrist 1922. Arreteeriti 21.01.1924, mõisteti 149 protsessil eluks ajaks sunnitööle, vabanes 1938. aasta amnestia põhjal. 1940–1943 Eesti Riikliku Merelaevanduse ülem, 1943–1950 Eesti NSV kaubanduse rahvakomissar, seejärel ENSV Põllumajanduskooperatiivide Keskliidu esimees.

Mihkel Haus, 1880–? Riigikogus alates 10.05.1921 (Jaan Kurgemaa asemel), astus tagasi 16.07.1921.

Jaak Jakobson, 1867 – emigreerus 6.12.1921 Nõukogude Venemaale. Balti Puuvillavabriku tööline, Riigikogus alates 29.03.1922 (Arnold Sommerlingi asemel), astus tagasi 7.04.1922. Tegelikult Riigikogu töös ei osalenud, sest Riigikogusse kutsumisel selgus, et ta oli vahepeal kodakondsust vahetanud ja Nõukogude Venemaale elama asunud.

Harald-Paul Keerdo, 4.04.1891 Tartu – 6.01.1950 Tallinn. Aastast 1917 Eesti esseeride parteis ja aastast 1920 EISTP-s, valiti EISTP kandidaadina I Riigikogusse. Kaldus EISTP-s vasakule. Novembrist 1922 EKP-s. Valiti 1923 Töörahva Ühise Väerinna liikmena Riigikogu kommunistliku rühma esimeheks. Arreteeriti jaanuaris 1924, mõisteti 149 protsessil eluks ajaks sunnitööle, vabanes 1938. aasta amnestia põhjal. Alates 8.07.1940 sõjaväe poliitiline peajuht, alustas sõjaväe "demokratiseerimist". Riigivolikogu liige. Eesti NSV rahanduse rahvakomissar kuni surmani jaanuaris 1950.

Jaan Kurgemaa, 1894–1937. Tallinna kaalutöökoja Vega tööline, sealse parteiorganisatsiooni looja ja streikide organiseerija. Riigikogus alates 5.04.1921 (Jaan Reinbergi asemel), astus tagasi 10.05.1921, oli ka Tallinna linnavolikogu kommunistliku tööliste rühma liige.

Eduard Kägu, 14.06.1900 Võtikvere v, Tartumaa – 1.12.1924 Tallinn. Astus 1918 VSDT(b)P-sse, Krulli tehase parteiorganisaator, Tallinna Metallitööliste Ametiühisuse Nõukogu liige, Riigikogus alates 20.10.1921 (Johannes-August Allikso asemel), langes välja 6.12.1922, sest oli mõistetud 29.10.1922 kommunistliku tegevuse eest neljaks aastaks sunnitööle. Läks põranda alla ja siirdus Nõukogude Liitu; naasis novembris 1924 ja hukkus 1. detsembri mässukatses. Teda asendas Riigikogus alates 6.12.1922 Kristliku Rahvaerakonna esindaja Aleksander Leopold Raudkepp.

Jaan Leeto, 1879 – 8.1922 Tallinn. Riigikogus alates 15.11.1921 (Villem Tiidemani asemel), astus tagasi 14.03.1922, valiti 1921 ka Tallinna linnavolikogu kommunistliku rühma liikmeks.

Adolf Leevald (Levald), 1893 Varbola v, Harjumaa – 1938. Riigikogus alates 7.04.1922 (Jaak Jakobsoni asemel), tagandati 29.09.1922, sest oli 115 protsessil 8 aastaks sunnitööle mõistetud.

Aleksander Prass, 7.02.1891 Kohila v, Harjumaa – 17.10.1932 Tallinn. Ametiühingute Tarvitajate Ühisuse kaupluse müüja, Krulli tehase parteiorganisaator. Riigikogus alates 15.11.1921 (Jüri Reinthali asemel), mõisteti 1922. aasta mais 115 protsessil kaheks aastaks parandusmajja.

Johannes Reesen, 1.02.1900 Puiatu v, Viljandimaa – 1938 NSV Liit. Astus oktoobripöörde järel Punakaarti, detsembris 1917 VSDT(b)P-sse, ametiühinguliikumise tegelane, Noorproletaarlaste Ühingu Viljandi osakonna organiseerija, Riigikogus alates 29.09.1922 (Johannes Vanja asemel). Valiti 1923 ka II Riigikogusse, arreteeriti 1924. aasta algul, kuid põgenes ja siirdus NSV Liitu. Oli 1925. aastast Lääne Vähemusrahvuste Kommunistliku Ülikooli õppejõud, 1926–1928 EKP Keskkomitee Välismaa Büroo sekretär; EKP Keskkomitees 1926–1934. Hukkus 1938. aasta massirepressioonides.

Jaan Reinberg, 1872 Kabala v, Harjumaa – ? Raplast pärit ametiühingutegelane, astus tagasi 5.04.1921. Mõisteti 115 protsessil 1922. aasta mais kolmeks aastaks vangi.

Jüri Reinthal (Reintalu), 1895 Uue-Põltsamaa v, Viljandimaa – ? Riigikogus alates 16.07.1921 (Mihkel Hausi asemel), astus tagasi 15.11.1921. Oli kommunistliku partei liikmena 1922. aasta mais 115 protsessil kohtu all, kuid mõisteti õigeks.

Jüri Rooberg, 1893? Raasiku v, Harjumaa – ? Tallinna sadamatehaste tööline, astus tagasi 7.01.1921. Reaalselt Riigikogu töös ei osalenud, juba esimesel koosolekul 4.02.21 asendas teda Johannes Vanja. Oli kohtu all nii 35 protsessil 1920. aastal kui ka 115 protsessil 1922. aastal süüdistatuna kommunistlikus tegevuses, kuid mõisteti mõlemal korral õigeks.

Jaan (Robert) Santa (Liimann), 1880–? Peetri (Noblessneri) laevatehase tööline, astus tagasi 19.01.1921.

Johannes (Juhan) Soans (Reinson), 1867 Kuivajõe v, Harjumaa – 1941 NSV Liit. Dvigateli tehase tööline, astus tagasi 15.03.1922.

Arnold Sommerling, 23.07.1898 Tallinn – 5.12.1924 Nehatu v, Harjumaa. Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogu sekretär, juulist 1920 EKP-s, Üle-Eestimaalise Noorproletaarlaste Ühingu peamisi organiseerijaid ja juhatuse esimees; Riigikogus alates 15.03.1922 (Jaan Leeto asemel), astus tagasi 28.03.1922. Mõisteti 115 protsessil 1922. aastal 10 aastaks sunnitööle, vahetati novembris 1922 Nõukogude Venemaale välja. Saabus tagasi Eestisse illegaalselt 1924, hukkus 1. detsembri mässukatse järellahingus Iru lähedal Nehatu vallas Tupsi talus.

Villem Tiideman, 1884 Rapla v, Harjumaa – ?
Riigikogus alates 19.10.1921 (Jaan Santa asemel), astus tagasi 15.11.1921, mõisteti 115 protsessil 1922. aasta mais kaheks aastaks ja kaheks kuuks parandusmajja.

Jaan Tomp, 10.09.1894 Tuhalaane v, Viljandimaa – 14.11.1924 Tallinn. Detsembrist 1920 EKP-s, Eestimaa ametiühingute II kongressi, mis võttis omaks Töörahva Ühise Väerinna platvormi, peamine ettevalmistaja. I Riigikogus alates 29.09.1922 (Adolf Leevaldi asemel). II Riigikogusse valiti Viljandimaa valimisringkonnast, kommunistliku rühma esimees. Arreteeriti 21.01.1924, mõisteti 23.02.1924 nn noorkommunistide protsessis 8 aastaks vangi ning sama aasta novembris 149 protsessil provokatiivse üleskutse eest surma. Hukati Tallinnas.

Johannes Vanja, 1893–1937 NSV Liit. Tallinna sadamatehaste tööline, Tallinna Ametiühisuste Kesknõukogu juhatuse esimees. Riigikogus ametlikult alates 7.01.1921 (Jüri Roobergi asemel), tegelikult juba alates 4.01.1921, langes välja 29.09.1922, sest mõisteti 115 protsessil 8 aastaks sunnitööle. Vahetati välja Nõukogude Venemaale, kus 1937. aastal massirepressioonide käigus hukati.

Märkus: Hansen ja Keerdo ei kuulunud ametlikult Riigikogu kommunistlikku rühma, kuid ajasid EKP legaalseks haruks muutunud EISTP-s rühmaga sama poliitikat.

Kasutatud kirjandus

Eesti ajalugu VI. Vabadussõjast taasiseseisvumiseni (2005). Peatoim Sulev Vahtre. Tartu: Ilmamaa.

Eesti Riigiarhiiv f 927 – Sõjaväe Kõrgem Kohus, n 1, 104-s.

Eesti Riigiarhiiv f 2124 – Vabadussõja Ajaloo Komitee Töökomisjon, n 3, s 1927.

Elango, Õ., Ruusmann, A., Siilivask, K. (1998). Eesti maast ja rahvast maailmasõjast maailmasõjani. Tallinn: Olion.

I Riigikogu 20.12.1920–30.05.1923. (07.04.2008).

I Riigikogu. I istungjärk. Protokollid nr 1–18 (1921). Tallinn: Täht.

I Riigikogu. II istungjärk. Protokollid nr 19–39 (1921). Tallinn: Täht.

I Riigikogu. IV istungjärk. Protokollid nr 64–90 (1921). Tallinn: Täht.

I Riigikogu. V istungjärk. Protokollid nr 91–116 (1922). Tallinn: Täht.

I Riigikogu. VI istungjärk. Protokollid nr 117–130 (1922). Tallinn: Täht.

I Riigikogu. VII istungjärk. Protokollid nr 131–142 (1922). Tallinn: Täht.

I Riigikogu. VIII istungjärk. Protokollid nr 143–184 (1922). Tallinn: Täht.

Graf, M. (2000). Parteid Eesti Vabariigis 1918–1934. Koos eellooga 1905–1917 ja järellooga 1934–1940. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikooli Kirjastus.

Kiik, L. (1995). Eesti Vabariigi ametiühingud. Ajalooline ülevaade (1918–1940). [Tallinn: Eesti Ametiühingute Keskliit.]

Kuuli, O. (1999). Sotsialistid ja kommunistid Eestis 1917–1991. Tallinn: O. Kuuli.

Liebman, A. (1960). Eestimaa Kommunistliku Partei loomise ajaloost. Tallinn: Eesti Riiklik Kirjastus.

Revolutsiooni lipukandjad: lühikesi ülevaateid Eestis tegutsenud väljapaistvate revolutsionääride elust ja tegevusest. 1.–3. kd (1962–1978). Tallinn: Eesti Riiklik Kirjastus.

Saarniit, H. (1961). Kommunistliku fraktsiooni tegevusest Eesti Riigikogus sõjajärgse revolutsioonilise kriisi aastail (1920–1924). Tallinn: Eesti Riiklik Kirjastus.

Vaarman-Silber, A. (1972). Vennad Kreuksid ja nende aeg. Tallinn: Eesti Raamat.

Valitud ja valitsenud. Eesti parlamentaarsete ja muude esinduskogude ning valitsuste isikkoosseis aastail 1917–1999 (1999). Koost Jaan Toomla. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu.

Ülevaade Eesti riigivõimude võitlusest riigivastase elemendiga vabariigi iseseisvuse kestel. – Politseileht 1938.

Eesti artiklite andmebaas ISE

Külli Solo (RiTo 19), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhtiv spetsialist

2. jaanuaril 2009 avati kasutajaile Eesti artiklite andmebaas *Index Scriptorum Estoniae*(ISE) aadressil. ISE koondab raamatukogude inforessursid ning võimaldab jõuda artikli täistekstini vabalt kasutatavates digitaalarhiivides ja võrguväljaannetes.

Suuri otsingumootoreid ja ajakirjandusväljaannete veebiarhiive kasutades ei pruugi Eesti artiklite otsingud olla edukad, sest kõiki tekste pole elektroonilisel kujul olemas ning osa neist võib tarkvarauuenduste käigus kaduma minna. Ajakirjanduse veebiarhiivid on tihti ebapüsivad ja otsisüsteemid kõikuva kvaliteediga ning kogumikes ilmuvate artiklite kohta me tavaliste otsimootoritega infot ei leia. Siinkohal tulevad appi raamatukogude artikliandmebaasid, mida on koostatud juba 1990. aastate algusest ja mis võivad sisaldada andmeid tagasiulatuvalt isegi 20. sajandi algusest.

Artiklibaasid raamatukogudes

Alates 1990. aastatest on raamatukogud teinud koostööd ja püüdnud leida ühist keskkonda, mida kasutada artiklite andmebaaside koostamiseks. Raamatukogude avalike huvide ühiseks teostamiseks asutati 1996. aastal mittetulunduslik ühendus ELNET Konsortsium (Estonian Libraries Network Consortium), mille põhieesmärk on kasumit mittetaotlev teaduse, kultuuri ja hariduse toetamine raamatukogude ühistegevuse arendamise kaudu. 1990. aastate lõpul alustasid ELNET Konsortsiumi raamatukogud artiklite sisestamist e-kataloogi ESTER. Aja jooksul ilmnes, et see lahendus ei rahuldanud kõiki kasutajaid ja koostajaid, sest monograafiad ja artiklid ühes andmebaasis tekitasid segadust. Kõigepealt eraldus Rahvusraamatukogu, kes avas 2002. aastal veebis sotsiaal- ja humanitaarteaduste andmebaasi ISE. Tallinna Ülikooli Akadeemiline Raamatukogu hakkas koostama oma andmebaase, kasutades Biblioserveri tarkvara. Kuid vajadus uue tarkvara ja koostöö järele jäi. 2007. aastal algasid taas läbirääkimised ja ettevalmistustööd ning kaheteistkümne ELNET Konsortsiumisse kuuluva raamatukogu koostöö tulemusena loodi ühine uus Eesti artiklite andmebaas Index Scriptorum Estoniae – ISE aadressil http://ise.elnet.ee. Selle algse seisu moodustasid e-kataloogist ESTER üle kantud artiklikirjed 1999. aastast alates, andmebaasi hakati jooksvalt täiendama ning see avati kasutajaile 2. jaanuaril 2009. Andmebaasis leidub ka artikleid aastatest 1920–1990. Enamasti on need väljaspool Eestit avaldatud Eesti autorite kirjutised või Eesti kohta välismaal ilmunu. Igapäevaselt lisandub andmebaasi ligikaudu 200 uut artiklit. Andmete ülekandmine teistest artiklibaasidest jätkub 2009. aasta lõpuni, näiteks Rahvusraamatukogu humanitaar- ja sotsiaalteaduste artiklite andmebaasist ISE, Tallinna Ülikooli Akadeemilise Raamatukogu Biblioserveri baasidest jm. Eesmärk on koondada lähiaastail ISE-sse kõikide koostöös osalevate raamatukogude poolt seni koostatud artikliandmebaasid, et artiklite otsinguks saaks kasutada ühtset keskkonda, olenemata otsitavate artiklite temaatikast.

Mida võib leida

Andmebaasi koostatakse Eestis ilmunud ja välismaal eesti keeles ilmunud kogumike, jätkväljaannete, ajakirjade ja ajalehtede põhjal. Alates 2009. aasta algusest bibliografeeritakse artikleid ligi 420 jätkväljaandest ja ajakirjast, lisaks ligi 100-st eesti- ja venekeelsest päeva-, nädala- või maakonnalehest. Välisteavikutest bibliografeeritakse ainult Estonica't sisaldavad artiklid. Andmebaas koondab artikleid, intervjuusid, kõnesid, arvustusi, ettekandeid, esseid jms. Kirjeldatud on ka ajakirjanduses ilmunud ilukirjandust, näiteks proosat, luulet, näidendeid, samuti rahvaluulet ja katkendid neist. Artiklid

ajalehtedest bibliografeeritakse valdavalt ilmumispäeval või paari päeva jooksul, ajakirjadest ühe kuu ja kogumikest poole aasta jooksul pärast raamatukokku saabumist. Artiklid on põhjalikult kirjeldatud, märksõnastatud ja vajaduse korral annoteeritud. Võimalik on kasutada nii liht- kui ka liitotsingut. Otsida saab sõna, autori, pealkirja, väljaande, märksõna või ilmumisaja järgi, personaalia registris isiku nime järgi. Märksõna väli võimaldab leida informatsiooni ka ilmunud teoste, toimunud teatrietenduste, kontsertide jms kohta, samuti on märksõna järgi hõlpsasti leitavad teisi riike puudutavad artiklid. Kõikide otsingute juures on kasutajat abistavad tekstid. Otsingutulemuste mahtu on võimalik piirata, kasutades temaatilisi alambaase:
– haridus;
– humanitaaria (ajalugu, religioon, filosoofia, etnoloogia, psühholoogia, kultuuri üldküsimused jm);
– keel ja kirjandus;
– kunst, muusika, teater, film;
– ühiskonnateadused (majandus, poliitika, õigus jm);
– loodus- ja täppisteadused;
– meditsiin ja tervishoid;
– maamajandus ja keskkond;
– sport, turism, vaba aeg;
– tehnika, tööstus, ehitus, IT.
Andmebaas ei sisalda koolialmanahhe, reklaamtrükiseid, esoteerilisi väljaandeid jms. Infot täienduste kohta avaldatakse andmebaasi esilehel rubriigis “Viimased uuendused…”, täiendavate artiklibaaside kohta leiab infot rubriigist “Teised artiklibaasid”. Andmebaasi ISE on võimalik kasutada nii eesti kui ka inglise keeles, märksõnad on siiski vaid eestikeelsed.

Riiklike institutsioonide töö kajastamine artiklite andmebaasis

Võimalikult täielikult bibliografeeritakse andmebaasi Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, Presidendi Kantselei, ministeeriumide, ametite jt riiklike institutsioonidega seonduvat, nii üleriigilistest kui ka maakondlikest väljaannetest. Leidub päevakajalisi artikleid Eesti ja teiste riikide poliitikast ning põhjalikumaid analüüse poliitika erinevate aspektide kohta. Andmebaasi on koondatud ka Eesti õigussüsteemi ning õigusprobleeme kajastavad artiklid, intervjuud, samuti õigusalaste teoste retsensioonid. Kindlasti bibliografeeritakse artiklid, kus kajastatakse Riigikogu liikmete, fraktsioonide ja komisjonide, õiguskantsleri, justiitsministri, Riigikohtu esimehe ja riigiametnike seisukohti ning prognoose, ekspertarvamusi ja huvirühmade ettepanekuid seaduste ja seaduseelnõude kohta. Näiteks praegu väga aktuaalsel haldusreformiteemal leiab kajastamist valdav osa artiklitest, mis on ilmunud maakonnalehtedes, üleriigilistes ajalehtedes ja ajakirjades ning kogumikes. Riigikogu puudutavad artiklid leiab märksõ-na “Riigikogu” kasutades, seejuures on bibliografeeritud ka välismaal ilmunud kirjutised. Asutuse nimetus on märksõnana kasutusel ka ministeeriumide, ametite ja teiste valitsusasutuste puhul. Teiste riikide parlamente käsitlevad artiklid on hõlpsasti leitavad märksõna “parlamendid” järgi. Ühe isiku kõik kirjutised, intervjuud ja kommentaarid on leitavad autoriotsinguga.

Mida otsingul tähele panna

Otsingu alustamiseks ei pruugi teada konkreetset nime või märksõna, sest isegi paari algustähe sisestamisel avaneb otsingu teises etapis vastav loend, mis hõlbustab õige sõnakuju valikut. Üldmõistete puhul on märksõnad mitmuses, näiteks “luuletused”, “lasteaiad”, “linud”, ja terminid ainsuses, näiteks “luik”, “luuderohi”. Ansambli Lindpriid kohta kirjutatu leiab hõlpsasti, kui otsida märksõna “Lindpriid” järgi. Põhjalikumalt saab märksõnu uurida Eesti märksõnastikust. Raamatukogudes on seni kasutatud

andmebaaside tarkvarad olnud erinevad, seetõttu tuleb otsingul arvestada asjaolu, et andmebaas sisaldab venekeelseid kirjeid nii transkribeeritult kui ka kirillitsas. Jooksvalt lisatavad venekeelsed artiklid sisestatakse kirillitsas. Ühe ja sama autori eesti- ja venekeelse nimekuju puhul kasutatakse ristviitamist. Varasemate andmebaaside ülekandmise perioodil võivad mõnede väljaannete pealkirjad olla ühtlustamata ning võib esineda topeltkirjeid. Rahvusraamatukogu korraldab andmebaasi tutvustamiseks tasuta koolitusi.

Seotus teiste andmebaaside ja täistekstidega

Artiklikirjed on seotud e-kataloogiga ESTER, kust saab kontrollida väljaande leidumust Eesti suuremates raamatukogudes. Samuti on võimalik jõuda osa artiklite täistekstini, sest kirjetes on lingid raamatukogude digitaalarhiividele (Rahvusraamatukogu digitaalarhiivi DIGAR ja Tartu Ülikooli Raamatukogu digitaalarhiivi dSpace) ning ajakirjade ja jätkväljaannete võrguväljaannetele. Praegu on andmebaasis lingid 36 ajalehele ning ligikaudu 30 ajakirjale ja jätkväljaandele. Bibliografeeritud on ka ainult elektrooniliselt ilmuv ajakiri Õiguskeel, mille täistekstid on veebis vabalt kasutatavad. Täistekstide lingid digitaalarhiivi DIGAR praeguses kasutajakeskkonnas viivad väljaande ilmumisaastale, seega tuleb artikli täistekstini jõudmiseks teha veel paar klikki, valides soovitud kuu ja kuupäeva. Paljusid artikleid saab siiski lugeda vaid ajalehe või ajakirja trükiväljaandest raamatukogude lugemissaalides.

Vaba juurdepääs

Kõigile kasutajaile vabalt kättesaadav artikliandmebaas on ka laiemas mastaabis erakordne, sest enamik maailmas loodavatest samalaadsetest toodetest koostatakse kommertslikel alustel ja nende kasutamine on tasuline. Eesti artiklite andmebaas ISE koondab suure osa Eestis ilmuvatest artiklitest koos põhjalike andmetega ühte, tasuta kasutatavasse andmebaasi. See säästab raamatukogude tööressursse ja muudab artikliotsingu tunduvalt lihtsamaks. Ei maksa unustada, et Eestisuguses väikeriigis ilmub valdav osa informatsioonist just perioodilistes väljaannetes, selle kogumine ja kättesaadavaks tegemine annab oma panuse ka eesti keele ja kultuuri säilimisse. Täiendavat informatsiooni andmebaasi ISE ja seda koostavate raamatukogude kohta leiab aadressil http://www.elnet.ee/ise.

Parlamentaarsed uudised

Piret Viljamaa (RiTo 18), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist (RiTo 19), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhtiv spetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2008. aasta oktoobrist 2009. aasta maini.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud BNS-i, teiste uudisteagentuuride ja meediaväljaannete ning parlamentide kodulehekülgedel leiduvaid materjale.

Afganistan

2009. aasta märtsis võttis Afganistani parlament vastu šiiamoslemite pereelu reguleeriva seaduse, mille allkirjastas ka president Hamid Karzai. Seadus kutsus esile inimõiguslaste protestid, sest sellega piiratakse uuesti naiste õigusi. Seadus sätestas näiteks, et šiiavähemusse kuuluvad naised ei või kodust mehe loata lahkuda, välja arvatud hädajuhtumi korral, ning mehe seksuaalsete soovide rahuldamine on naise kohus. Talibani režiimi ajast on riigis palju muutunud, parlamendi 351 liikmest 89 on naised. Mitmed parlamendi naisliikmed polnud rahul, et eelnõu menetlemine toimus rekordkiirusel ja selle üle ei saanudki diskuteerida, sest eelnõu kritiseerijaid süüdistati islamivastasuses. Väidetavalt õnnestus eelnõu menetlemise käigus paremaks teha, näiteks tõsta tütarlaste abiellumisiga esialgu pakutud üheksalt eluaastalt kuueteistkümnele ning välja jätta nn ajutised abielud.

Üle 30-miljonilise elanikkonnaga Afganistanis on šiiite 15–20%. Sunniitide enamust seadus ei puuduta. Arvatakse, et üsna ebapopulaarne president Hamid Karzai soovib enne augustis toimuvaid presidendivalimisi leida šiiavähemuse poolehoidu. Seaduse viimast teksti pole veel avaldatud, rahvusvahelise üldsuse negatiivne reaktsioon sundis Afganistani võime seadust uuesti üle vaatama.
The Guardian, 31.03.2009, "'Worse than the Taliban' – new law rolls back rights for Afghan women".

Albaania

2008. aasta novembris võttis Albaania 140-kohaline parlament 112 poolthäälega vastu valimisseaduse muudatused. Seadusemuudatusi toetas kaks suurparteid: võimulolev Demokraatlik Partei ja opositsiooniline Sotsialistlik Partei. Nende arvates tagavad muudatused vabade ja õiglaste valimiste korraldamise. Väikeparteide hinnangul töötab aga uus piirkondlikule süsteemile tuginev proportsionaalse esindatuse põhimõte nende vastu. Eelnõu vastuvõtmise takistamiseks korraldasid 10 opositsioonipoliitikut kaheksa päeva kestnud näljastreigi. Seadusemuudatused on ajendatud Euroopa Liidu nõuetest. Varem kehtinud valimissüsteem tekitas üldist ebastabiilsust ja võimaldas pettusi.

Detsembris saatis president Bamir Topi seaduse parlamenti tagasi. Presidendi sõnul on nõue kuulutada üldvalimised välja üheksa kuud enne nende toimumise aega põhiseadusega vastuolus. Detsembri lõpus võeti seadus uuesti 116 poolthäälega vastu. Presidendi märkus võeti arvesse ja asjaomane paragrahv jäeti välja.
Reuters-BNS, 19.11.2008, "Albaania võttis vastu uue valimisseaduse";
Southeast European Times, 30.12.2008, "Albanian parliament amends new election code".

Ameerika Ühendriigid

2009. aasta veebruaris kiitis Ameerika Ühendriikide Senat 60 poolthäälega heaks president Barack Obama 787 miljardi dollari suuruse majanduse elavdamise paketi. Vastuhääli anti 38. Väidetavalt oli tegemist Ameerika Ühendriikide pikima hääletusprotsessiga, sest vajaliku 60 poolthääle saamiseks oodati ära matustelt naasev demokraadist senaator Sherrod Brown. Hääletusprotsess venis 5 tunni ja 17 minuti pikkuseks. Eelnevalt Kongressi Esindajatekojas toimunud hääletusel toetas paketti 246 liiget, vastu oli 183. Majanduse elavdamise paketti ei toetanud Esindajatekojas ükski vabariiklane, vastu hääletas ka 7 demokraati. Esindajatekoja vabariiklaste juht John Boehner väitis, et abipakett ei loo uusi töökohti. Majandusanalüütikud ennustavad, et paketi suurim kasu ilmneb 2010. aastal kohalikele omavalitsustele ja infrastruktuurile suunatud investeeringutest, näiteks teede ja sildade ehituseks mõeldud summadest. Abipakett sisaldab ka ühekordseid otsetoetusi vähekindlustatud isikutele ning lisaraha töötute tervisekindlustusele ja osariikide koolide toetuseks.
International Herald Tribune, 15.02.2009, "Recovery bill gets final approval".

Veebruaris võttis Kongressi Esindajatekoda vastu valitsusasutuste eelarve kuni 2010. aasta septembrini, millele olid lisatud seadusemuudatused Kuuba-vastaste sanktsioonide kergendamiseks. Märtsis kiitis seaduse heaks ka Senat. Kaks Kuuba päritolu senaatorit, kes alguses eelnõu vastu olid, muutsid meelt pärast valitsuse kinnitusi, et 47 aastat kehtinud kaubandusembargo jääb püsima. Kuuba päritolu ameeriklased võivad kodumaale saata senisest enam raha ning korra aastas ka kodusaarele sõita. Varasema korra kohaselt võisid nad külastada vaid lähisugulasi, korra kolme aasta jooksul kahe nädala vältel. Majandusembargo jääb kehtima, kuid president Barack Obama on lubanud edaspidi piiranguid veelgi vähendada.
BBC News, 11.03.2009, "US Congress eases curbs on Cuba".

Boliivia

Boliivia Kongress kiitis 2008. aasta oktoobris heaks kava korraldada rahvahääletus uue põhiseaduse ja maareformi üle. Eelnõu toetas rohkem kui kaks kolmandikku Kongressi liikmetest ja president Evo Morales kuulutas seaduse välja tund aega pärast selle vastuvõtmist. 2009. aasta jaanuaris toimunud referendumi ametlike tulemuste kohaselt toetas uut põhiseadust veidi üle 60% hääletanutest. Uus konstitutsioon suurendab Boliivia põliselanikest enamuse õigusi ning võimaldab president Evo Moralesel taotleda tagasivalimist. Muudatused piiravad muu hulgas maaomandi suuruse 10 000 hektariga, 36 indiaanikogukonda ja -rühma saavad õiguse oma territooriumile, keelele ja kogukonnakohtule ning maagaasitulud jaotatakse ümber.
AFP-BNS, 28.01.2009, "Boliivlased toetasid referendumil uut põhiseadust".

Bulgaaria

2008. aasta detsembris tegid Bulgaaria parlamendi liikmed ettepaneku muuta riigimaade vahetamise korda. Seda analüüsides jõuti aga järeldusele, et muudatused annaksid võimaluse riigimetsa ressursse ka edaspidi kommertsotstarbel kuritarvitada. Võimalus riigimetsa vastu mingi muu maavaldus saada on viinud mitmete korruptsiooniskandaalideni ning tekitanud riigile majanduslikku kahju. Jaanuaris protesteerisid tuhanded looduskaitsjad maadevahetuse vastu, nendega liitusid üliõpilased, talunikud ning suurte perede ja lapsinvaliidide esindajad, kes esitasid oma nõudmised valitsuse poliitika muutmiseks. Protestijaid ühendas soov, et riik oleks paindlikum ja vastaks paremini kodanike vajadustele. Tänu tugevale ühiskondlikule survele võttiski parlament kõiki looduskaitsjate ettepanekuid arvestades metsaseaduse muudatused vastu. Maadevahetus keelustati peaaegu ühehäälselt.

WWF News, 24.01.2009, "Success – after thousands of bulgarians take to the streets to protect their forests".

2009. aasta veebruaris võttis Bulgaaria parlament noorte kuritegevusega võitlemise eesmärgil vastu seaduse, mille kohaselt ei tohi alla 18-aastased viibida pärast kella 22.00 tänavail, restoranides ega baarides ning alla 14-aastased ei tohi ilma vanemateta kodust väljas olla pärast kella 20.00. Seaduse eesmärk on võidelda noorsookuritegevusega ja alaealisi kaitsta. Kui noorukit saatev täiskasvanu ei ole ta ema ega isa, tuleb ette näidata vanemate kirjalik luba. Liikumiskeelu rikkumise eest ähvardab lapsevanemaid kuni 1000 leevi (ligi 8000 krooni) suurune trahv. Parlament otsustas kahekordistada trahvid ka alaealistele alkoholi müüvatele kaupmeestele, tõstes trahvi kuni 2000 euroni (üle 30 000 krooni).
AFP-BNS, 6.02.2009, "Bulgaaria kehtestas teismelistele liikumiskeelu".

Sofia Ülikooli dotsent Lilia Metodieva uuris Bulgaaria parlamendiliikmete tegevust ning avastas, et nad on välja kujundanud seadusvastase hääletussüsteemi. Nimelt hääletab üks parlamendiliige mitme kolleegi kaardiga, tegelikult on kohal aga väga vähe rahvaesindajaid. See võib edaspidi viia juriidiliste vaidlusteni, sest 10. istungjärgu vältel on parlament 59,55% otsustest langetanud selleks vajaliku kvoorumita – seaduse vastuvõtmiseks peaks kohal olema vähemalt pool parlamendi koosseisust. See võib põhjustada nende seaduste vaidlustamise kohtus. Bulgaaria parlament on puudumiste poolest kurikuulus.
Novinite, 29.03.2009, "60% of Bulgarian parliament decisions void over lack of quorum".

Märtsis muutis Bulgaaria parlament valimisseadust. Toetust ei leidnud opositsiooni idee võimaldada 2010. aastal hääletada ka elektrooniliselt. Vastu võeti muudatus, mille kohaselt minnakse üle segasüsteemile ja edaspidi valitakse 58 parlamendiliiget 240-st majoritaarsel printsiibil. Valimiskampaania kestust lühendati kolme nädalani.
Novinite, 25.03.2009, "Bulgarian parliament rejects electronic voting".

Burundi

2008. aasta novembris võttis Burundi parlamendi alamkoda ülekaaluka häälteenamusega vastu karistusseadustiku muudatused, millega kaotati surmanuhtlus. Seaduseelnõu vastuvõtmise poolt hääletas 90 parlamendiliiget, erapooletuks jäi 10, vastu polnud keegi. Karistusseadustikku lisati ka genotsiidi ja inimsusvastaseid kuritegusid puudutavad sätted, samas kriminaliseeriti homoseksuaalsus. Seadus karmistab karistusi naiste ja laste vastu suunatud vägivalla puhul, näiteks vägistamise eest näeb seadus ette 20-aastase kuni eluaegse vanglakaristuse. Veebruaris toimunud hääletusel jättis Senat rahvusvaheliste inimõigusorganisatsioonide pahameele põhjustanud homoseksuaalsust puudutava sätte välja ning seaduseelnõu saadeti alamkotta tagasi. Seaduseelnõu menetlemine jätkub.
AFP-BNS, 22.11.2008, "Burundi kaotas surmanuhtluse".

Guinea-Bissau

2008. aasta novembris toimusid Guinea-Bissaus ennetähtaegsed parlamendivalimised, mille president João Bernardo Vieira augustis ootamatult välja kuulutas. Valimistest loodeti abi maailma vaeseimate sekka kuuluva Lääne-Aafrika väikeriigi stabiliseerimisel. Valimas käis 82% registreeritud valimisõiguslikest kodanikest. ÜRO vaatlejad nimetasid rahulikult kulgenud valimisi demokraatia võiduks. Guinea-Bissau poliitikas aastakümneid domineerinud Aafrika Partei Guinea-Bissau ja Roheneemesaarte Iseseisvuse Eest sai 100-liikmelises parlamendis 67 kohta. Pärast valimisi toimus ebaõnnestunud riigipöördekatse,

mis sai järje 2009. aastal. Armeejuhi ja presidendi võimuvõitlus viis vastastikuste mõrvadeni: märtsi algul sai pommiplahvatuses surma kindral Batista Tagme Na Waie, päev hiljem lasti maha riigi president. Presidendi kohusetäitjaks kuni uute presidendivalimisteni määrati parlamendi spiiker Raimundo Pereira.
Inter-Parliamentary Union, "Guinea-Bissau: last elections". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2133_E.htm

Holland

Koraanivastase filmi "Fitna" autor, Hollandi parempoolne parlamendisaadik Geert Wilders sai 2009. aasta alguses kutse ilmuda Amsterdami kohtusse. Teda süüdistatakse vihkamise ja diskrimineerimise õhutamises. Hollandi Ülemkohus on varem langetanud teises kohtuasjas otsuse sõnavabaduse kasuks, leides, et religiooni solvamine ei tähenda automaatselt selle järgijate solvamist. Sel otsusel on eeldatavalt mõju edasiste samalaadsete juhtumite käsitlemisele. Hollandis on kavas muuta seadusi, praegu on jumalateotus kriminaalkorras karistatav. Geert Wildersi sõnul ei osanud ta kohtussekaebamist oodata.

Geert Wilders on oma filmi tõttu pälvinud palju negatiivset tähelepanu. Pärast selle valmimist 2008. aastal korraldasid Talibani mässulised kättemaksuks rünnaku Hollandi sõdurite vastu. 2009. aasta veebruaris ei lubanud Briti immigratsioonivõimud Wildersit riiki, et ülemkojas oma filmi näidata. Suurbritannia valitsuse hinnangul olid tema seisukohad ohuks kogukondade üksmeelele ja riigi julgeolekule. Lisaks kaebas grupp Prantsuse inimõiguslasi ta märtsis kohtusse New Yorgis peetud kõnes poetatud väidete pärast, et Pariis on ümbritsetud muslimi äärelinnadest ning Prantsusmaal on mitmeid piirkondi, kuhu katmata peaga naistel pole asja.
Reuters-BNS, 21.01.2009, "Hollandi parlamendisaadik saab süüdistuse islamivastasuses";
Reuters-BNS, 12.02.2009, "Hollandi parempoliitikut ei lastud Suurbritanniasse".

Itaalia

2008. aasta oktoobri lõpus kiitis Itaalia parlament valitsuse koolireformi kava heaks, mis kutsus esile õpetajate, õpilaste ja üliõpilaste nädalatepikkused protestimeeleavaldused. Senat kinnitas kava heaks 162 poolthäälega, vastu oli 134 liiget. Alamkoda hääletas reformi poolt oktoobri algul. Koolireform vähendab hariduse rahastamist. Algklassides minnakse tagasi klassiõpetaja süsteemile. Koolikiusamise ohjeldamiseks võetakse keskharidussüsteemis uuesti kasutusele käitumishinne. Opositsiooni kuuluv Walter Veltroni kutsus üles reformi referendumile panema. Detsembris otsustati keskharidusreform kuni 2010. aasta septembrini edasi lükata ning algklassides lastevanemate nõudel ühe õpetaja süsteemile üle minna. 2009. aasta jaanuaris kiitis parlamendi alamkoda 281 poolt- ja 196 vastuhäälega kõrgkoolireformi kava heaks. Edaspidi võib kõrgkoolides viie lahkunud õppejõu asemele palgata ainult ühe. Itaalia kõrgkoolides on väljalangemise protsent arenenud maailma kõrgemaid, õpingud lõpetab vaid pool üliõpilastest. Edaspidi jagatakse 7% ülikoolidele mõeldud rahast parimate õppe- ja teadustulemustega kõrgkoolidele. Koolisüsteemi reformimine Itaalias jätkub.
Italy Magazine, 30.10.2008, "Parliament okays school reforms".
Italy Magazine, 12.12.2008, "Secondary school reforms delayed".
Xinhua News, 9.01.2009, "Italian parliament approves university reform decree".

2009. aasta märtsis võeti Itaalia parlamendis kasutusele uus hääletussüsteem, et takistada parlamendiliikmetel ebaseaduslikul viisil kolleegide eest hääletada. Uus süsteem loeb hääletajate sõrmejälgi. Kui alguses polnud rahul kolmandik 630-liikmelisest alamkojast, siis hiljem leppis enamik neist sellise korraga. Kümme parlamendiliiget jätkasid

protesteerimist, väites, et see rikub nende privaatsust. Parlamendiliikmetele lepituseks pakutud pikemad kohvipausid nende meelt ei muutnud.
BBC News, 2.03.2009, "Italian MPs withhold fingerprints".

Jamaica

2008. aasta novembris hääletas Jamaica parlament surmanuhtluse taastamise poolt. Hääletus toimus pärast mitu nädalat kestnud ägedaid diskussioone. Surmanuhtlust toetas 34 parlamendiliiget, 15 hääletas vastu, kümme jäi erapooletuks. Jamaica kehtestas surmanuhtlusele moratooriumi 1988. aastal, ent eelmisel aastal võimule pääsenud Tööpartei üheks valimislubaduseks oli poomised viivitamatult taastada. Surmanuhtluse vastased kritiseerisid teravalt politseid ja õigussüsteemi, pooldajad osutasid vägivaldsete kuritegude arvu kasvule. Jamaica võimudele teevad nüüd muret võimalikud Euroopa Liidu sanktsioonid.
Interfax-BNS, 26.11.2008, "Jamaica taastas surmanuhtluse".

Kõrgõzstan

2009. aasta veebruaris kuulutas Kõrgõzstani parlament kehtetuks Ameerika Ühendriikidega sõlmitud lepingu Manassi õhuväebaasi kasutamiseks. Otsust toetas 78, vastu oli üks parlamendiliige. Otsust põhjendati erimeelsustega baasi kasutamise kompenseerimise üle. 2001. aastal pakkus Kõrgõzstan Ameerika Ühendriikidele Manassi õhuväebaasi Afganistani operatsiooni tarbeks. Nüüd andis riik Venemaa survele järele. Otsus baas sulgeda tehti teatavaks Moskvas varsti pärast seda, kui Venemaa pakkus riigile rahalist abi ja laenu. Ka Kõrgõzstani avalikkuses oli viimastel aastatel kasvanud rahulolematus võõrvägede kohaloluga. Ameerika Ühendriikidele anti oma vägede väljaviimiseks 180 päeva aega. Märtsis tühistas Kõrgõzstani parlament lepingud veel 11 riigiga (Austraalia, Uus-Meremaa, Taani, Norra, Poola, Hollandi, Türgi, Hispaania, Itaalia, Prantsusmaa ja Lõuna-Korea), kes baasi kasutasid. Selle poolt hääletas enamik 90-kohalise parlamendi liikmeid. Parlamendiesindaja sõnul muutis lepingu lõpetamine Ameerika Ühendriikidega teised analoogsed lepingud mõttetuks.
GlobalSecurity.org, 19.02.2009, "Manas International Airport".
Interfax-BNS, 6.03.2009, "Kõrgõzstani parlament tühistas baasilepped 11 riigiga".

Leedu

2009. aasta jaanuaris kiitis Leedu Seim heaks energeetikaministeeriumi loomise. 14. ministeeriumi loomise poolt hääletas 77 seadusandjat, vastu hääletas 42. Ministeerium hakkab tegelema elumajade renoveerimise programmiga, samuti teiste energeetikaprojektidega nagu uue tuumaelektrijaama ehitus, energiasild Poola ja Rootsiga, ühinemine Euroopa ühtse energiasüsteemiga (UCTE), gaasijuhtme ehitamine Poolasse ning vedelgaasiterminali rajamine. Opositsioon ei toetanud ministeeriumi loomist, sest ei uskunud, et see ei nõua lisakulutusi.
Lithuanian Parliamentary Mirror, 12.01.2009, "Law on the establishment of the Ministry of Energy".

2009. aasta algul soovisid Leedu Seimi liikmed näidata oma solidaarsust rahvaga – vähendasid lähetuskulusid poole võrra ja loovutasid osa oma palgast. Jaanuaris võeti Seimis vastu seadus, millega kärbiti seadusandjate ja ministrite palka 15%. Seadusemuudatus kehtib veebruarikuust kuni aasta lõpuni. Selle vastuvõtmise poolt hääletas 113 seimiliiget. Seimi istungil registreeriti ka ettepanek kärpida palku poole võrra, ent see ei kogunud piisavat toetust. Muudatus ei puudutanud jaanuarikuu palka. Spiiker Arūnas Valinskas kutsus üles järgima tema eeskuju ja annetama võimaluse korral

kogu jaanuarikuu palk. Seimiliikmed tagastasid riigikassale või annetasid heategevuseks kokku umbes 85 000 litti. Kõige suurema summa tagastas Isamaaliidu / Kristlike Demokraatide 45-liikmeline fraktsioon.
BNS, 20.01.2009, "Leedu Seim kärpis 15 protsendi võrra saadikute ja ministrite palku";
BNS, 2.02.2009, "Leedu seimiliikmed loovutasid osa oma töötasust".

Liibanon

2009. aasta märtsis otsustas Liibanoni parlament langetada valimisiga 18. eluaastani senise 21 asemel. Seaduseelnõu võeti vastu ühehäälselt, kuid vastuvõtmisele eelnesid tulised arutelud. Edasi saadetakse eelnõu valitsusele. Kui põhiseaduse muutmist toetab kaks kolmandikku selle liikmetest, saadetakse eelnõu tagasi parlamenti. Lisaks parlamendi kahe kolmandiku koosseisu toetusele vajab see veel peaministri ja presidendi allkirja. Seadus hakkab kehtima alles 2013. aastal, 2009. aasta parlamendivalimisi see ei mõjuta.
International Foundation for Electoral Systems, "IFES Lebanon Briefing Paper 20 March 2009".

Läti

2009. aasta jaanuaris lükkas Läti Seim taas tagasi vasakerakonna Inimõiguste Eest Ühtses Lätis ettepaneku anda mittekodanikele õigus osaleda kohalikel valimistel. Opositsiooni algatatud põhiseaduse muudatuse poolt hääletas 22 seimiliiget, vastu oli 56. Eelnõu kohaselt oleks kehtetuks tunnistatud põhiseaduse 101. paragrahvi säte, mis keelab mittekodanikel kohalikel valimistel osaleda. Samuti sooviti eemaldada sätet, mille kohaselt on kohalikel omavalitsustel ainult üks töökeel – riigikeel – ning sätet, mille kohaselt riigiteenistuses saavad töötada vaid Läti kodanikud.
BNS, 15.01.2009, "Läti Seim ei luba mittekodanikel kohalikel valimistel osaleda".

Märtsis võttis Läti Seim vastu seaduse, mis tühistab pensionide indekseerimise käesoleval aastal. Kiirmenetluse käigus arutatud seaduseelnõu vastuvõtmise poolt hääletas 63 seimiliiget, vastu oli 29. Muudatuse eesmärk oli külmutada selle aasta pensionitõus. Alates 2010. aastast vaadatakse pensionide suurus üle kord aastas, võttes arvesse viimase 12 kuu tarbijahinnaindeksi. Kui indeksi suurus on vähem kui üks, jäävad pensionid samaks. Seaduse peab välja kuulutama Läti president. Ehkki pensione sel aastal ei indekseerita, on valitsus lubanud neid ka mitte kärpida.
BNS, 13.03.2009, "Läti Seim külmutas pensionitõusu".

2009. aasta aprillis võttis Läti Seim vastu põhiseaduse muudatuse, mis annab rahvale õiguse algatada parlamendi laialisaatmine. Muudatuste vastuvõtmise poolt hääletas 85 seimiliiget, vastu oli kolm. Parlamendi laialisaatmiseks on vaja, et referendumil hääletab selle poolt enamik rahvahääletusel osalenuid või vähemalt kaks kolmandikku viimastel seimivalimistel osalenud valijate arvust. Jaanuaris teatas president Valdis Zatlers, et kui Seim ei suuda vastavaid muudatusi vastu võtta, algatab ta ise referendumi Seimi laialisaatmiseks. Veebruaris lükkas Seim tagasi Rahvaerakonna algatatud eelnõu, mis oleks võimaldanud Seimil end ise laiali saata. Eelnõu saatmist esimesele lugemisele pooldas 42 ja selle vastu hääletas 44 seimiliiget.
BNS, 12.02.2009, "Läti Seim lükkas iseenda laialisaatmise eelnõu tagasi";
BNS, 8.04.2009, "Läti rahvas saab õiguse parlamenti laiali saata".

Mehhiko

2008. aasta novembris kiitis Mehhiko Senat heaks varem alamkojas vastu võetud seadusemuudatused, mis võimaldavad lootusetult haigetel inimestel aktiivravist keelduda. Seadus annab selle võimaluse neile, kellel on jäänud elada vähem kui pool aastat, eutanaasiat aga ei seadustatud. Seaduse poolt hääletas 85 Senati liiget, vastuhääli ei antud. Ehkki eelnõu toetas konservatiivne võimupartei, on kindlat vastuseisu oodata kirikujuhtidelt. Seaduse peab allkirjastama ka president.
RTTNews, 26.11.2008, "Mexico Senate okays right-to-die bill".

Montenegro

2009. aasta jaanuaris taotles Montenegro peaminister Milo Đukanović ennetähtaegsete valimiste korraldamist, et tagada stabiilne keskkond Euroopa Liiduga liitumisettevalmistuste tegemiseks ja majanduslangusega võitlemiseks. Parlament toetas ettepanekut 42 häälega, vastu oli 13 parlamendiliiget. 2006. aastal Serbiast lahku löönud Montenegro esitas ametliku taotluse Euroopa Liiduga liitumiseks 2007. aastal. Euroopa Liidus on Montenegrole ette heidetud näiteks suutmatust võidelda organiseeritud kuritegevusega.

Märtsis toimunud ennetähtaegsed parlamendivalimised võitis koalitsioon Euroopaliku Montenegro Eest, mille eesotsas on peaminister Milo Đukanovići juhitav Demokraatlik Sotsialistide Partei. Euroopaliku Montenegro Eest sai 81-kohalises parlamendis 48 kohta, suurim opositsioonipartei Sotsialistlik Rahvapartei võitis 16 kohta. Rahvusvahelised vaatlejad leidsid, et parlamendivalimised vastasid üldiselt rahvusvahelistele standarditele, kuid riigi demokraatia vajab täiustamist.
Southeast European Times, 12.04.2009, "Đukanović's absolute victory in Montenegro's snap elections officially confirmed".

Norra

2008. aasta novembris võttis Norra parlament Rootsi eeskujul vastu seadusemuudatuse, millega kriminaliseeriti seksi ost. Seadusemuudatust toetas 44 ja selle vastu oli 28 parlamendiliiget. Seaduse järgi on seksi ostmine ja selle vahendamine 2009. aastast kuritegu, mille eest määratakse rahatrahv ja/või kuni pooleaastane vanglakaristus, alaealiselt seksi ostmisel ja raskendavatel asjaoludel on karistus karmim. Seaduse vastuvõtmise tingis asjaolu, et Norra on muutunud prostitutsiooni ja inimkaubanduse sihtmaaks, kuhu tuuakse naisi ja lapsi peamiselt Baltimaadest, Kesk- ja Ida-Euroopast ning Venemaalt. Norra ajakirjanduse andmeil lahkus osa prostituutidest aasta lõpul riigist, sest kliente jäi vähemaks.
Ministry of Justice and the Police, 1.12.2008, "Criminalizing the purchase of sexual activity".

Poola

2008. aasta novembris võttis Poola parlament vastu pensionireformi. Reformi vastu protesteerisid ametiühingud ja sajad eri valdkondade töötajad. Meeleavaldajad loopisid Seimi ees mune ja põletasid autokumme. Reform vähendab inimeste arvu, kellel on õigus varem pensionile minna, varasemalt 1,2 miljonilt umbkaudu 240 000-ni, millega riik säästab märkimisväärselt raha. Varem võisid mõnel alal töötavad inimesed minna pensionile juba pärast 15 tööaastat ning varasema pensionileminekuga võisid arvestada 300 ameti esindajad, nüüd vähendati loetelu 61-ni. Protestide tulemusena suurendas valitsus eripensioni õigusega inimeste arvu 100 000 võrra. President Lech Kaczyński pani seadusemuudatustele veto, kuid detsembris hääletas Seimi alamkoda uuesti muudatuste poolt ning kuna reformi toetas ka opositsioonipartei Demokraatlik Vasakliit, siis õnnestus

presidendi veto tühistada. Selle poolt hääletas 285 parlamendiliiget, vastu oli 160. Seadus jõustus 2009. aasta algusest.
Warsaw Business Journal, 19.12.2008, "Polish parliament overturns veto".

Prantsusmaa

2009. aasta märtsis võttis Prantsusmaa parlamendi alamkoda vastu seadusemuudatused, mis tõstavad alkoholitarbimise vanuse alampiiri 16 eluaastalt 18-le nagu enamikus Euroopa riikides, kuid ei keela veinidegustatsioone ega alkoholi reklaamimist internetis, välja arvatud noortele mõeldud veebilehtedel. 1991. aastast ei ole lubatud teha alkoholi trüki-, tele- ja raadioreklaami. Peale selle saavad linnavalitsused õiguse keelata öine alkoholimüük ning ka teeäärsed teenindusjaamad peavad loobuma müügist pärast kella 18.00. Veebruaris avaldatud uuringu kohaselt tarvitab üha rohkem 16-aastasi Euroopa noori korrapäraselt alkoholi. Eelnõu peab veel heaks kiitma Prantsuse Senat.
AFP-BNS, 10.03.2009, "Prantsusmaa tõstab alkoholitarbimise vanusepiiri 18 aastani".

Märtsis võttis Prantsusmaa parlament vastu otsuse naasta enam kui 40 aasta järel NATO sõjalistesse juhtorganitesse, milles paljud seadusandjad näevad ohtu riigi sõltumatusele. President Nicolas Sarkozy soovil tühistatakse kindral Charles de Gaulle'i 1966. aasta otsus lahkuda NATO sõjalistest juhtorganitest protestiks Ameerika Ühendriikide domineerimise vastu. Pärast tunde kestnud tuliseid arutelusid toetas Rahvusassamblee valitsuse välispoliitilist otsust 329 poolthäälega, vastu oli 238 parlamendiliiget.
AFP-BNS, 18.03.2009, "Prantsuse parlament toetas naasmist NATO sõjalistesse juhtorganitesse".

Aprillis lükkas Prantsusmaa parlamendi alamkoda tagasi internetipiraatlust käsitleva eelnõu, millega loodeti vähendada ebaseaduslikku failide allalaadimist. Senat kiitis eelnõu sama päeva hommikul heaks, kuid peaaegu tühi Rahvusassamblee hääletas 15 poolt- ja 21 vastuhäälega eelnõu menetlusest välja. Seaduseelnõu järgi oleks kolm korda muusika, filmide või videomängude allalaadimisega vahelejäänul internetiühendus aastaks ära võetud. Eelnõu toetasid filmi- ja muusikatootjad, mõned tarbijaõiguste eest seisjad olid vastu, põhjendades seda võimalusega, et karistada saavad valed inimesed. Ka kaks koalitsiooni kuuluvat parlamendiliiget hääletasid eelnõu vastu, sest nad ei toetanud punkti, mille järgi internetiteenusest ilmajäänu peaks arved ikkagi maksma. Autoriõiguste seaduse rikkumise eest on Prantsusmaal ette nähtud karmid karistused (trahv kuni 300 000 eurot ja/või kolm aastat vangistust), kuid ainult mõni üksik juhtum on jõudnud kohtusse. Ilmselt esitab valitsus parlamendi menetlusse peatselt uue internetipiraatluse vastase eelnõu.

AFP-BNS, 9.04.2009, "Prantsuse parlament lükkas võrgupiraatluse eelnõu tagasi".

Rootsi

2009. aasta veebruaris võttis Rootsi parlament *Riksdag* vastu seadusemuudatused, mis lihtsustavad failide jagamise ebaseaduslike juhtumite uurimist ja karmistavad vastavaid karistusi. Autoriõiguste omajad võivad edaspidi nõuda kohtult, et internetiteenuse osutaja avaldaks nende isikute nimed, kelle IP-aadresside kaudu ebaseaduslik failide jagamine on toimunud. Justiitsminister Beatrice Aski sõnul on meetmed ennekõike ette nähtud nende ohjeldamiseks, kes teevad materjali teistele kättesaadavaks. Seaduseelnõu vastu olid vasakpoolsed ja rohelised, kes väitsid, et seaduseelnõu ohustab demokraatiat ja isikuandmete kaitset, sest annab ettevõtetele ja autoriõiguste kaitsjatele liiga palju võimu üksikisikute tegevuse uurimisel. Nad ei pidanud õigeks isiklikuks tarbeks tehtavate allalaadimiste kriminaliseerimist. Sotsiaaldemokraadid tõid esile, et seadus peab

inimestele tunduma legitiimne. Nad tegid ettepaneku, et kuna noorem põlvkond saab autoriõiguste kaitsest teistmoodi aru, siis võiks luua autoriõiguste uurimiseks komisjoni. Internetiportaalis Facebook kogusid eelnõu vastased üle 50 000 allkirja. Eelnõu aluseks on Euroopa Liidu direktiiv.
The Local, 25.02.2009, "Swedish parliament passes copyright bill".

1. aprillil võttis Rootsi parlament pärast viis tundi väldanud debatte vastu seaduseelnõu, mis legaliseeris samasooliste abielud. Poolt hääletas 261 ja vastu 22 parlamendiliiget. Parlamendi seitsmest parteist kuus teatasid varem, et toetavad eelnõu, vastu olid vaid Kristlikud Demokraadid. Seni lubasid Rootsi seadused samasoolistel paaridel oma kooselu registreerida ja lapsi adopteerida. Rootsi on seega seitsmes riik maailmas ning viies Euroopas, mis ei tee vahet hetero- ja homoabieludel. Seni on vastavad seadused Euroopas vastu võtnud Holland, Belgia, Norra ja Hispaania.
NewsDaily, 1.04.2009, "Sweden votes in favor of legalizing gay marriage".

Rumeenia

2008. aasta novembris toimusid Rumeenias parlamendivalimised, rumeenlased valisid Senati 137 ja alamkoja 334 liiget. Enim hääli kogusid opositsioonilised sotsiaaldemokraadid ja konservatiivid, kuid tulenevalt Rumeenia keerulisest valimissüsteemist said enim parlamendikohti tsentristlikud liberaaldemokraadid. Liberaaldemokraatidel on nüüd 115 kohta alamkojas ja 51 Senatis. Sotsiaaldemokraatidel ja konservatiividel on alamkojas 114 liiget ja Senatis 49 kohta. Võimul olnud liberaalid saavutasid kolmanda tulemuse, saades 65 kohta alamkojas ja 28 Senatis. Valimisaktiivsus oli 39,2%. Koalitsiooni moodustasid liberaaldemokraadid ning sotsiaaldemokraadid ja konservatiivid.

Inter-Parliamentary Union, "Romania: last elections" ja "Romania: last elections".

2009. aasta märtsis täiendas Rumeenia parlamendi alamkoda oma kodu- ja töökorraseadust, lihtsustades endistelt ministritelt immuniteedi äravõtmise korda. Edaspidi läheb selleks vaja lihthäälteenamust, mitte enam kahe kolmandiku koosseisu toetust. Järgmisel päeval hääletas parlament puutumatuse äravõtmise üle endiselt peaministrilt Adrian Năstaselt, keda süüdistatakse ametiseisundi kuritarvitamises, väljapressimises ja altkäemaksu võtmises. 158 poolt- ja 128 vastuhäälega anti luba endine peaminister kohtu alla anda. Euroopa Komisjon on alates Rumeenia Euroopa Liiduga liitumisest 2007. aastal nõudnud riigilt kõrgete ametiisikute korruptsioonikahtluste uurimise kiirendamist.
Southeast European Times, 4.03.2009, "Romanian parliament paves way for prosecuting former cabinet ministers".
Reuters-BNS, 4.03.2009, "Rumeenia parlament andis loa ekspeaministri korruptsioonijuurdluseks".

Saksamaa

2009. aasta märtsis otsis Saksa Riigiprokuratuur läbi sotsiaaldemokraadist parlamendiliikme Jörg Taussi kodu ja büroo. Prokuratuuri palvel tühistas *Bundestag* tema saadikupuutumatuse. Pärast seda astus lasteporno omamises süüdistatud Jörg Tauss tagasi

parlamendifraktsiooni juhatusest ja partei Baden-Württembergi osakonna peasekretäri kohalt, kuid säilitas esialgu koha *Bundestag*'is. 1994. aastast parlamendis olnud Tauss on süüd eitanud, öeldes, et vajab materjali oma tööks, sest on parlamendis aidanud koostada seadusi võitluseks lastepornoga. Viidates parteisisesele survele, teatas ta, et ei kandideeri sügisestel valimistel.

Seoses Taussi skandaaliga arutatakse Saksamaal võimalust edaspidi blokeerida lastepornograafiat sisaldavad veebilehed.
AFP-BNS, 6.03.2009, "Pedofiilias kahtlustatud Saksa parlamendiliige astus tagasi".

Veebruaris esitas Saksamaa valitsus parlamendile eelnõu, mis lubab eraomanduses panku riigi rahandussüsteemi toetamise huvides ajutiselt natsionaliseerida. Silmas peeti esmajoones suurt kinnisvaralaenude andjat Hypo Real Estate'i, mida riik on seni üritanud paljumiljardiliste garantiidega püsti hoida. Saksamaal oleks riigistamine panganduses esmakordne pärast möödunud sajandi kolmekümnendate aastate kriisi.

Märtsis võttis *Bundestag* seaduse vastu 379 poolthäälega, vastuhääli anti 107. Aprilli algul kiitis seaduse heaks ka *Bundesrat*. Kuna seadus kehtib ainult juunikuuni, tegi valitsus kohe Hypo Real Estate'i ülevõtupakkumise, mis hõlmab 100% aktsiatest. Oma finantssüsteemi stabiliseerimise huvides on praeguse kriisi ajal hädas olevaid panku täielikult või osaliselt riigistanud näiteks Suurbritannia, Iirimaa ja Läti.
Xinhua News, 21.03.2009, "German parliament passes bank takeover bill".

Slovakkia

2008. aasta lõpus esitas ungari etnilist vähemust esindav Ungari Koalitsioonipartei parlamendis eelnõu, mille eesmärk oli lubada Slovakkia ungarikeelsetes õpikutes uuesti kasutusele võtta ungari kohanimed, mis keelustati 2006. aastal. Nii näiteks kasutati nime Bratislava, kuigi ungarlaste jaoks on linna nimi Pozsony. Üllatuslikult leidis eelnõu parlamendi toetuse. President Ivan Gašparovič pani seadusele veto, kuid parlament hääletas 2009. aasta alguses uuesti ja tühistas selle. Aprilli algul jõustunud seaduse kohaselt trükitakse ungarikeelsetesse õpikutesse ungari nimi, millele järgneb slovakikeelne vaste. Slovakkia 5,3 miljonist elanikust moodustavad etnilised ungarlased u 10%. Vaidlusküsimus pingestas kahe naaberriigi suhteid mitme kuu vältel.
The Budapest Times, 14.02.2009, "Slovakia frees up textbook law, despite President's refusal to sign".

Soome

2008. aasta lõpul lisas Soome *Eduskunta* Euroopa Liidu nõuetest tulenevalt karistusseadustikule muudatuse, mille kohaselt ei tohi Euroopa Liitu tuua ega siin turustada koera- ja kassinahku ning neist valmistatud tooteid. Karistus määratakse ainult äritegevuse puhul ja seaduse rikkumise eest määratakse rahatrahv.
Eduskunta, 11.12.2008, "Hallituksen esitys rikoslain 17 luvun muuttamisesta".

2009. aasta märtsis võttis Soome *Eduskunta* vastu seadusemuudatuse, mille kohaselt võib tööandja jälgida töötajate elektronposti. Tööandjale antakse teatud tingimustel õigus uurida töötajate e-kirjade päisandmeid nagu saatja aadress ja teema, sisuga ei ole lubatud tutvuda. Seaduse poolt hääletas 96, vastu oli 56 parlamendiliiget. 47 parlamendiliiget jättis hääletamata. Elektroonilise side järelevalvet käsitlev seadus lõhestas valitsuskoalitsiooni. Seadus sai rahvasuus nimetuse *lex Nokia*, sest seadusemuudatuse taga seisis Soome suurfirma Nokia. Seadusemuudatused kutsusid ühiskonnas esile diskussioone ja

vastuseisu, veebruaris toimus *Eduskunta* ees ka paarisaja osavõtjaga meeleavaldus. Seadusemuudatus pani arutlema Nokia mõju üle ühiskonnas. Lavastaja Atro Kahiluoto arvas, et võiks luua rahvaliikumise Nokia Soomest Välja, siis ei peaks kogu aeg kartma, et äkki ta lähebki minema. 2001. aastal ähvardas Nokia kõrge maksukoormuse tõttu Soomest lahkuda ning väidetavalt on maksuseadused sellest ajast saadik Nokia nägu.
Helsingin Sanomat, 5.02.2009, "HS-raati: Nokian sana ei ole laki";
STT-BNS, 4.03.2009, "Soome parlament võttis vastu *Lex Nokia*".

Suurbritannia

2008. aasta novembris kiitis Suurbritannia ülemkoda ehk Lordidekoda heaks kliimamuutuste seaduse, mis kohustab Suurbritanniat kärpima kasvuhoonegaaside emissiooni 2050. aastaks 80 protsenti. Tegemist on esimese siduva kliimaseadusega maailmas. Luuakse sõltumatu komisjon, mis nõustab valitsust kärbetega seonduvates rahandusküsimustes. Seadus võimaldab näiteks majapidamiste prügitarbimist kärpida ja nõuda kauplustelt kilekottide kasutamise piiramist. Ministrid peavad iga viie aasta tagant andma aru ohust, mida kliimasoojenemine Suurbritanniale tähendab ja kuidas sellega kavatsetakse võidelda.
AFP-BNS, 19.11.2008, "Briti parlament kiitis heaks tähtsa kliimaseaduse".

Taani

2009. aasta märtsis kiitis Taani parlament 104 poolthäälega heaks aasta tagasi Saksamaa ja Taani valitsuse vahel sõlmitud lepingu, mis paneb aluse silla ehitamisele üle Fehmarni väina. Vastuhääli anti kolm. Silla projekti peab veel heaks kiitma Saksamaa parlament. Ehitus peaks algama 2012. ja lõppema 2018. aastal, see läheb maksma 5,6 miljardit eurot (87,6 miljardit krooni), kusjuures Taani katab sellest 4,8 miljardit. Sillale kavatsetakse rajada kaks paari rongirööpaid ja neljarajaline autotee. 19-kilomeetrine sild tuleb Euroopa pikim. Silla rajamise vastu on võidelnud keskkonnakaitsjad, kes kardavad negatiivset mõju lindudele ja delfiinidele ning arvavad, et sild takistab Põhja- ja Läänemere vahelist veeringlust.
Politiken.dk, 26.03.2009, "Fehmarn Bridge in nine years".

Tšehhi

2008. aasta oktoobrist on Tšehhi parlamendis diskuteeritud Ameerika Ühendriikide ja Tšehhi valitsuse vahel sõlmitud raketitõrjesüsteemi puudutava lepingu üle, mille eesmärk on paigutada Tšehhi territooriumile raketikilbi radarijaam. Leppe peavad ratifitseerima parlamendi mõlemad kojad. Novembris kiitis Senat lepingu heaks. Märtsis võttis valitsus lepingu alamkoja menetlusest tagasi, sest opositsioon ähvardas selle maha hääletada. Istungilt puudusid mitmed valitsuserakondade parlamendisaadikud ja opositsioon kasutas juhust, et lepe alamkojas hääletusele panna. Raketikilbi ehitust toetanud peaminister Mirek Topolánek lubas lepingu pärast NATO tippkohtumist uuesti ratifitseerimiseks esitada. Märtsis toimunud valitsuse umbusaldushääletusel toetas 200-kohalises parlamendi alamkojas umbusaldamist 101 parlamendiliiget, vastu oli 96. Peaminister teatas seepeale valitsusjuhi kohalt tagasiastumisest.
Venemaa näeb raketikilbis ohtu ning on lubanud vastukaaluks paigaldada Kaliningradi oblastisse Iskander-tüüpi rakette.
AFP-BNS, 29.10.2008, "Tšehhi parlament alustas raketikilbidebatti";
BBC News, 27.11.2008, "Czech senators approve US shield".
Reuters-BNS, 18.03.2009, "Tšehhi valitsus võttis raketikilbi parlamendi päevakorrast maha".

2009. aasta veebruaris võttis Tšehhi parlamendi alamkoda vastu meedia pahameele põhjustanud seadusemuudatused, mille kohaselt ei või edaspidi avaldada politsei pealtkuulamismaterjalide infot, välja arvatud kui neid kasutatakse kohtus asitõenditena. Alamkojas hääletas kriminaalseadustiku täiendamise poolt kohalolnud 161-st parlamendiliikmest 129. Senatis varem toimunud hääletusel seadusemuudatusi ei toetatud. Meediategelased kutsusid president Václav Klausi üles seadust mitte allkirjastama, kuid president selleks põhjust ei näinud. Seaduse rikkumise eest nähakse ette rahatrahv või kuni viieaastane vanglakaristus. Mõningate eranditega keelustatakse ka alaealiste kuriteoohvrite isikuandmete avaldamine.
České Noviny, 13.02.2009, "Czech president signs amendment preventing wiretappings release".

Uganda

Uganda ametivõimud on mures laste ohverdamisjuhtumite arvu kasvu pärast. 2008. aastal rööviti Ugandas 318 last, kellest osa on tapetud nõidade korraldatud ohverdustalituste käigus, et tuua osalejatele õnne, tervist jm hüvesid. Valitsus on inimohverduste uurimiseks loonud politseinikest koosneva komisjoni, mis pole aga suurt edu saavutanud. 2009. aasta aprilli algul kohustasid parlamendiliikmed valitsust kolme kuu jooksul välja töötama seaduseelnõu, mis reguleeriks traditsiooniliste ravijate tegevust. Parlamendi pöördumises rõhutati vajadust vahet teha ravijate ja nõidade vahel ning keelustada nõidumine. Uganda seadustes pole laste ohverdamise juhtumeid käsitletud ega mingeid karistusi ette nähtud. Nõidumisvastane seadus on ajale jalgu jäänud ning seda pole kohtupraktikas kuigivõrd kasutatud. Aprilli algul lisas parlament inimkaubitsemist käsitlevale seadusele paragrahvi, milles sellise teo eest sätestatakse maksimumkaristusena surmanuhtlus.
allAfrica.com, 10.04.2009, "Uganda: parliament wants law on herbalists".

Ukraina

2009. aasta jaanuaris võttis Ukraina Ülemraada vastu seaduse parlamendi ajutiste uurimiskomisjonide töökorraldusest, mis reglementeerib ka presidendi ametist tagandamise. Seaduse vastuvõtmise poolt hääletas 408 seadusandjat 433 saalisviibinust. Presidendi võib tagandada, kui riigipea on toime pannud riigireetmise või mõne muu kuriteo. Veebruaris saatis Viktor Juštšenko seaduse parlamenti tagasi, väites, et seadusega antakse parlamendi erikomisjonile liiga laialdased volitused. Märtsis hääletas Ülemraada uuesti ja kummutas presidendi veto 391 poolthäälega. Kõik presidendi ettepanekud seaduse muutmiseks lükati tagasi. Kuna kaht korda president Ukrainas vetot samale seadusele panna ei saa, lubas ta selle vaidlustada Konstitutsioonikohtus.

Uueks tüliõunaks presidendi ja parlamendi vahel tõotab aga kujuneda Ülemraada otsus korraldada presidendivalimised oktoobris, s.o määratud tähtajast mitu kuud varem.
Interfax-BNS, 15.01.2009, "Ukraina seadusandjad määratlesid presidendi tagandamise protseduuri";
Interfax-BNS, 16.03.2009, "Juštšenko jättis välja kuulutamata presidenti tagandada võimaldava seaduse".

Ungari

2008. aasta detsembris võttis Ungari parlament 374 poolthäälega vastu perevägivalla vastu suunatud seadusemuudatused, mis sätestasid, et vägivaldsele perekonnaliikmele võib kohtumäärusega kehtestada kuni kuupikkuse lähenemiskeelu, mille jooksul ta ei tohi koju minna. President László Sólyom saatis seaduse Konstitutsioonikohtusse, et uuritaks

selle vastavust põhiseadusele. President pidas kodusviibimise piirangut põhiseadusega vastukäivaks, sest põhiseaduse järgi võib iga inimene oma asukohta vabalt valida.
The Budapest Times, 10.01.2009, "Domestic violence bill thrown back".

Uruguay

2008. aasta novembris ei suutnud Uruguay Senati ja Esindajatekoja liikmed koguda nõutavat kolmeviiendikulist häälteenamust, et ümber lükata arstiharidusega presidendi Tabaré Ramón Vázquezi vetot aborditegemise seadustamise eelnõule. Kongressis novembri algul vastu võetud eelnõu dekriminaliseeris abordi, lubades naistel esimese 12 nädala jooksul majanduslikel, perekondlikel ja tervislikel põhjustel või vanuse tõttu rasedust katkestada. Abort on Uruguays kriminaalkorras karistatav 1938. aastast, statistilistel andmetel tehakse aga 3,2-miljonilise elanikuga riigis igal aastal u 33 000 aborti, sündide arv on samal ajal 55 000 aastas. Roomakatoliku kirik lubas kogudustest välja heita kõik, kes otseselt või kaudselt osalevad raseduse katkestamise protsessis.
AFP-BNS, 20.11.2008, "Uruguay saadikutel ei õnnestunud aborditegemist seadustada".

Venemaa

2008. aasta novembris kiitsid nii Riigiduuma kui ka Föderatsiooninõukogu heaks president Dmitri Medvedevi algatatud põhiseadusemuudatused, mis pikendavad presidendi ametiaja praeguselt neljalt aastalt kuuele ja Riigiduuma volitused neljalt aastalt viiele. Riigiduumas toetas ettepanekuid 392 parlamendiliiget, vastu hääletasid 57 Kommunistliku Partei liiget. Föderatsiooninõukogus hääletas põhiseaduse muutmise poolt 144 ja vastu vaid üks liige. Seaduse kiitsid kiiresti heaks ka regionaalsed parlamendid ja juba detsembris allkirjastas president põhiseaduse muudatused. Muudatuste liigkiire menetlemise vastu protesteerisid Jabloko ja Kommunistliku Partei liikmed.
The Washington Post, 31.12.2008, "Russia lengthens presidential tenures".

2009. aasta veebruaris kinnitas Venemaa parlamendi ülemkoda Föderatsiooninõukogu moodustamise uued reeglid. Vastuvõetud seadusemuudatuste kohaselt võivad Föderatsiooninõukogu liikmeks saada ainult regionaalsete või kohalike seadusandlike kogude liikmed. Seejuures nimetatakse kandidaat ametisse regionaalsete täitevvõimuorganite poolt, hääletust kohalikus parlamendis selleks vaja ei ole. Seadus tühistab seni kehtinud korra, mis nägi Vene parlamendi ülemkotta pürgijatele ette kümneaastast paiksustsensust. Seadus hakkab kehtima 2011. aasta algusest.
Interfax-BNS, 4.02.2009, "Venemaa muudab parlamendi ülemkoja moodustamise korda".

Venemaa Riigiduuma võttis aprillis vastu president Dmitri Medvedevi esitatud seaduseelnõu, mis näeb ette erakonnaliikmete minimaalarvu järkjärgulise vähendamise. Parteide seaduse muutmisega väheneb erakonna asutamiseks ja registreerimiseks nõutav liikmete hulk tulevast aastast 50 000-lt 45 000-le. Erakondade regionaalosakondade liikmeskonna nõutav miinimum väheneb samal ajal 500-lt 450-le, ent seejuures jõustub nõue, et regionaalstruktuurid oleksid loodud vähemalt pooltes föderatsioonisubjektides. 2012. aastal väheneb parteide liikmeskonna miinimum 40 000-ni ning regionaalosakondades 400-ni. Kommunistide fraktsioon oli menetlemise käigus vastu muudatusele, mis näeb ette erakondade liidrite rotatsiooni, nimetades seda võimude "kisendavaks sekkumiseks" erakondade tegevusse.
Interfax-BNS, 15.04.2009, "Venemaa alandab parteidelt nõutavat liikmeskonna miinimumi".

Samantha Power – ajakirjanik, teadlane, Ameerika Ühendriikide välispoliitika mõjutaja

Piret Viljamaa (RiTo 19), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Samantha Poweri teadustööde nimekiri ei ole pikk, kuid ta sai 33-aastaselt Pulitzeri auhinna ning 2004. aastal arvas ajakiri Time Samantha Poweri maailma 100 mõjukaima teadlase hulka.

Samantha Power on sündinud 1970. aastal Iirimaal, üheksa-aastaselt emigreerus ta koos emaga Ameerika Ühendriikidesse. Ta õppis Yale'i Ülikoolis ajalugu. 1993–1996 töötas ta endises Jugoslaavias, Bosnias ja Hertsegoviinas ajakirjanikuna, laskmata end segada asjaolust, et ta senine kokkupuude ajakirjanikutööga oli piirdunud ülikooli ajalehele naiste võrkpalliülevaadete kirjutamisega. 1993. aastal ilmus tema koostatud raamat "Breakdown in the Balkans: A Chronicle of Events, January, 1989 to May, 1993". 1996. aastal liitus ta Rahvusvahelise Kriisirühmaga ning aitas Bosnias ja Hertsegoviinas luua selle organisatsiooni kohalikku haru. 1999. aastal lõpetas Power Harvardi Ülikooli õigusteaduskonna, 1998–2002 juhtis enda asutatud inimõiguste poliitika küsimustega tegelevat Carri Keskust Harvardi Ülikooli juures. 2006. aastal nimetati ta Anna Lindhi nimelise õppetooli esimeseks erakorraliseks professoriks. Välispoliitika professorina spetsialiseerus ta inimõiguste, genotsiidi ja aidsi temaatikale. 1997. aastal toimetas ta koos Graham Allisoniga artiklikogumiku "Realizing Human Rights: Moving from Inspiration to Impact", mille autorite hulka kuulusid näiteks Jimmy Carter ja Kofi Annan.

Samantha Poweri raamat "A Problem from Hell: America and the Age of Genocide" sai 2003. aastal Pulitzeri auhinna ning Ameerika raamatukriitikute ja Välissuhete Nõukogu Arthur Rossi nimelise parima Ameerika Ühendriikide välispoliitikat kajastava raamatu auhinna. Kirjastus Random House, kellega oli sõlmitud leping raamatu kirjastamiseks, lükkas käsikirja tagasi, leides, et raamat on liiga poliitiline. Samantha Poweri sõnul tõstatas ta raamatus küsimuse, miks Ameerika Ühendriigid ei ole sekkunud ja aidanud genotsiidi ära hoida. Raamatu algul heidab Samantha Power Bill Clintoni valitsusele ette tühje lubadusi kaitsta Sarajevo elanikke, mis ajendas lapsevanemaid lapsi keldritest välja lubama, otse serblaste pommide alla. Autorit šokeeris ÜRO ja Ameerika Ühendriikide jõuetus, mille tõttu serblased vallutasid Srebrenica turvaala ja mõrvasid peaaegu kõik sealsed meessoost elanikud, raamatu andmeil 7000 (mõningail andmeil isegi rohkem) meest ja poissi. Autor küsitles suurt hulka Ameerika Ühendriikide välispoliitika mõjutajaid ning 20. sajandi genotsiidide tõttu kannatanuid ja pealtnägijaid Bosnias ja Hertsegoviinas, Kambodžas, Kosovos ja Rwandas. Ta jõudis järeldusele, et toimuvast oldi informeeritud, kuid maailm pööras ikkagi pilgu mujale, ning esitab küsimuse: miks? Power leiab, et ameeriklased, nii rahvas kui otsustajad, loodavad sõjaliste konfliktide puhul läbirääkimistele, saadavad humanitaarabi ja keelduvad uskumast, et tegemist võib olla genotsiidiga. Ameerika poliitikud on tihti eelistanud mitte sekkuda, pidades vägivalda kahe osapoole konfliktiks. Näiteks toob ta 1915. aasta Türgi armeenlaste probleemi – Ameerika Ühendriikide ametlik seisukoht oli, et tegemist on Türgi siseasjaga.

Samantha Poweri kriitikud on eespool öeldu tõttu talle ette heitnud, et ta ärgitab Ameerika Ühendriike võtma endale maailmapolitseiniku rolli. Samantha Poweri seisukohta, et genotsiidi puhul on vajalik ka sõjaline sekkumine, on peetud õigustuseks Iraagi sõja alustamisele. Selle kohta on ta ise väitnud, et on kahju, kui tema mõtet väänatakse ja öeldakse, et "Ameerika Ühendriigid peaksid sekkuma, kui nad ise seda paremaks peavad". Ühes intervjuus on ta rõhutanud: küsimus pole "meis" ja "neis", tänapäeva maailmas on kõik omavahel väga tihedalt seotud.

2005. aastal võitis ajakirjas The New Yorker ilmunud Samantha Poweri artikkel Darfurist ajakirjanduse parima reportaaži auhinna. 2008. aasta algul ilmus tema koostatud elulooraamat ÜRO töötajast Sergio Vieira de Mellost. "Chasing the Flame: Sergio Vieira de Mello and the Fight to Save the World" jutustab 2003. aastal Iraagis enesetapurünnakus hukkunud ÜRO saadikust. Eluloojutustusele lisaks on raamatusse kätketud autori püüdlused leida vastused küsimustele, kuidas peaks rahvusvaheline üldsus reageerima etnilistele rahutustele, kodusõjale ja genotsiidile ning milline mõju võib olla ühelainsal karismaatilisel inimesel. Samantha Power näeks ÜRO-d meelsasti senisest tugevama ja olulisemana kui seni, kes nõuaks Ameerika Ühendriikidelt ning teistelt maailma juhtivatelt riikidelt suuremat panustamist organisatsiooni võimekusse.

2007.–2008. aastal oli Samantha Power ajakirja Time kolumnist. Ta kirjutas poliitilistest konfliktiolukordadest, näiteks Kosovo eraldumisest Serbiast; arutles selle üle, kas Ameerika Ühendriikide Esindajatekoda peaks tunnistama Türgi vägivalla armeenlaste vastu genotsiidiks; vaatles Hiina ja Venemaaga seonduvaid probleeme rahvusvahelistes suhetes. Artiklis "A Question of Honor" juhib ta tähelepanu sellele, et Venemaa rünnak Gruusia vastu oli ennustatav. Venemaa tunneb end solvatuna oma endise mõjuvõimu kaotuse tõttu ning loodab seda taastada sõjalist jõudu demonstreerides. Lääneriigid on üldiselt vältinud agressorite alandamist, näiteks pärast Teist maailmasõda võeti Saksamaa NATO-sse ning aidati riigi majandus uuesti üles ehitada. Samantha Poweri arvates tuleb Venemaa rünnakut naaberriigi vastu üheselt mõistetavalt taunida, kuid käsitleda probleemi tasakaalustatult ja kedagi solvamata.

2005. aastal luges Ameerika Ühendriikide senaator, praegune president, samuti Harvardi Ülikooli õigusteaduskonna lõpetanud Barack Obama Samantha Poweri raamatut genotsiidist ja avaldas soovi temaga kohtuda. Kokkusaamine oli tulemuslik. Kuigi Samantha Power polnud oma sõnul kunagi varem mõelnud poliitikas tegutsemisele, mõjus Barack Obama isiksus talle sedavõrd, et 2005.–2006. aastal töötas ta senaatori nõunikuna inimõiguste valdkonnas. 2008. aastal osales Samantha Power tema valimiskampaanias, kuid astus välispoliitika nõuniku kohalt tagasi pärast Obama konkurendi Hillary Clintoni aadressil tehtud solvavat märkust. Barack Obama nõustajana oli tema roll laiema raamistiku ja visiooni loomine. 2009. aasta jaanuaris määras president ta Rahvusliku Julgeolekunõukogu ametnikuks.

Maailma ajakirjanduses on ilmunud mitmeid artikleid, kus väljendatakse arvamust, et Samantha Power on ametisseastunud presidendi olulisemaid mõjutajaid. Muret tuntakse nii võimaluse pärast, et tema ideed suunavad Ameerika Ühendriike uutele sõjalistele sekkumistele, kui ka vastupidi, näiteks vähendama toetust Iisraelile. Loodetakse, et Samantha Poweri päritolu võiks aidata tihendada sidemeid Ameerika Ühendriikide ja Suurbritannia vahel.

Kasutatud kirjandus

Power, S. (2003). A Problem from Hell: America and the Age of Genocide. New York: Perennial.

Power, S. (2008). A Question of Honor. – Time, vol 172, Issue 8, 14 Aug.

Samantha Power. – John F. Kennedy School of Government.

Samantha Power biography. – Encyclopedia of World Biography.

Autoritest

Janika Bachmann, *Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna doktorant*

Sündinud 1972 Rakveres. *Haridus:* rahanduse ja panganduse bakalaureus, 1995 Tartu Ülikool; haldusjuhtimise magister, 2000 Tallinna Pedagoogikaülikool; riigimajanduse doktoriõpe 2006–, Tallinna Ülikool. *Töö:* Virumaa Kommertspank 1994–95; Rahandusministeerium, PHARE ja Maailmapanga projekt 1995–96; Procter & Gamble 1996–.

Marion Bobkov, *Siseministeeriumi kodanikuühiskonna peaspetsialist*

Sündinud 1965 Tallinnas. *Haridus:* laste ja noorte huvijuht, loovtegevuse pedagoog, 1999 Viljandi Kultuurikolledž; sotsiaalteaduste magister, 2008 Tallinna Ülikool. *Töö:* Viljandi Tarbijate Kooperatiivi karaktertantsu juhendaja 1985–87; Viljandi Valuoja põhikooli õpetaja 1994–96; Viljandimaa Noortekeskuse juhataja 2000–03; Eesti Avatud Noortekeskuste Ühenduse tegevjuht 2001–05; Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna kodanikuühiskonna peaspetsialist 2007–.

Kaia Eelma, *Tallinna Tehnikaülikooli Kuressaare Kolledži infotalituse juhataja*

Sündinud 1968 Saaremaal. *Haridus:* majandusküberneetika, 1991 Tartu Ülikool. *Töö*: Saarte Instituudi infotöötleja ja nooremteadur 1991–98; Tallinna Tehnikaülikooli Kuressaare Kolledži infotalituse juhataja 1999–; vabatahtlikuna Eesti Saarte Kogus 1997–.

Tõnu Idnurm, *Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi lektor*

Sündinud 1950 Tallinnas. *Haridus:* ökonomist, 1977 Tallinna Polütehniline Instituut. *Töö:* Tallinna Tehnikakõrgkooli direktori asetäitja 1988–96; Tallinna Ülikool: haldusprorektor 1996–98, demokraatia uuringute keskuse teadur 1998–2001, sotsiaalteaduskonna riigiteaduste osakonna õppe- ja arendustegevuse koordinaator 2002–08, riigiteaduste instituudi teadur 2008–09 ja sotsiaalpoliitika lektor 2009–; IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*) uuringute analüütik 1998–; IEA SITES 2006 Eesti koordinaator 2005–08.

Maris Jesse, *Tervise Arengu Instituudi direktor*

Sündinud 1968 Tallinnas. *Haridus:* arstiteaduskond, 1993Tartu Ülikool, tervisepoliitika ja -rahastamise magister 2003, *London School of Economics* ja *London School of Hygiene and Tropical Medicine*. *Töö:* Eesti Haigekassa juhatuse esimees 1997–2002; Poliitikauuringute Keskuse Praxis poliitikaanalüütik 2004–05; Maailmapanga vanemspetsialist 2005–07. Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) täitevkogu liige maist 2009.

Jaak Jõerüüt, *Eesti suursaadik Lätis*

Sündinud 1947 Tallinnas. *Haridus:* ökonomist, 1973 Tallinna Polütehniline Instituut. *Töö:* Kirjanike Liidu sekretär ja juhatuse esimehe asetäitja 1977–89; kultuuriministri asetäitja 1989–90; EV Ülemnõukogu liige 1990–92; Välisministeeriumi protokolliosakonna peadirektor 1997–98, siseauditi osakonna peadirektor 2002–04, nõunik 2005–06; Eesti suursaadik Soomes 1993–97, Itaalias 1998–2002, Maltal 1999–2002 ja Küprosel 1999–2004; Eesti alaline esindaja ÜRO-s 2004; kaitseminister 2004–05; Eesti suursaadik Lätis 2006–.

Leif Kalev, *Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi direktor*

Sündinud 1976 Tallinnas. *Haridus:* õigusteaduse ning avaliku halduse ja politoloogia bakalaureus (võrdsustatud magistrikraadidega) 1999, sotsioloogiamagister 2002 (*cum laude*), Tartu Ülikool; filosoofiadoktor (riigi- ja poliitikateadused), 2006 Tallinna Ülikool. *Töö:* Tallinna Ülikool: projektijuht 2001–05, õiguspoliitika lektor 2002–07, riigiteooria ja riigiõiguse dotsent 2007–, sotsiaalteaduskonna riigiteaduste osakonna juhataja 2006–08, riigiteaduste instituudi direktor 2008–. *Ühendused:* Tartu Ülikooli Üliõpilasesinduse esimees 1997–98; Eesti Üliõpilaskondade Liidu juhatuse esimees 1998–99 ja 2000, avaliku poliitika tegevjuht 1999–2001; Eesti Sotsioloogide Liidu president 2002–; Nõmme Tee Seltsi juhatus.

Liina Kanger, *Riigikohtu õigusteabe osakonna haldusõiguse analüütik*

Sündinud 1983 Tartus. *Haridus:* õigusteadus, 2004–05 Konstanzi Ülikool; semiootika ja kulturoloogia bakalaureus 2008 (*cum laude*), õigusteaduse magister 2008, õigusteaduse doktoriõpe 2008–, Tartu Ülikool. *Töö:* Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakond, avaliku õiguse talituse nõunik 2005–06; Riigikohtu haldusõiguse analüütik 2007–. *Ühendused:* üliõpilaskorporatsioon Amicitia; SA Metsaülikool; SA Akadeemiake.

Riho Kangur, *Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik*

Sündinud 1979 Viljandimaal. *Haridus:* politoloogia bakalaureus 2004, võrdleva poliitika teadusmagister 2009, Tartu Ülikool. *Töö:* Balti Kaitsekolledži akadeemiline assistent 2004–07; Riigikogu Kantselei nõunik 2007–.

Marre Karu, *Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik*

Sündinud 1981 Tartus. *Haridus*: sotsiaalpoliitika analüüsi magister, 2004 Leuveni Ülikool (Belgia); sotsioloogia doktoriõpe 2004–, Tartu ülikool. *Töö*: Sotsiaalministeeriumi analüütik 2005; Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik 2006–. *Ühendused:* Euroopa Sotsioloogia Assotsiatsioon.

Aare Kasemets, *Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse parema õigusloome, kaasamise ja kodanikuühiskonna programmi juht*

Sündinud 1963 Pärnus. *Haridus:* agronoomia, maasotsioloogia, 1982–87 Eesti Põllumajanduse Akadeemia; ajakirjandus, sotsioloogia, 1988–93 Tartu Ülikool; ajakirjanduse bakalaureus 1995, sotsioloogia magister 2001, sotsioloogia doktoriõpe 2001–07, Tartu Ülikool, 2004–05 Oxfordi Ülikool. *Töö:* Riigikogu majanduskomisjoni nõunik 1993–95; Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja 1995–2003; Riigikogu Kantselei nõunik 2003; Euroopa Parlamendiuuringute ja -dokumentatsiooni Keskuse korrespondent 1996–2003; Keskkonnaministeeriumi nõunik ja strateegiabüroo juhataja 2004–08; Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž 2008–. Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 1999–2001. *Ühendused:* Eesti Sotsioloogide Liit; Eesti Rooma Klubi; Eesti Ökoturismi Ühendus; Liikumine Kodukant; ÜS Liivika.

Aado Keskpaik, *Muhu Vallavalitsuse arendusnõunik*

Sündinud 1955 Kuressaares. *Haridus:* majandusgeograafia, 1978 Tartu Ülikool; filosoofiakandidaat (loodusteaduse filosoofilised probleemid) 1985, Eesti NSV Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituut. *Töö:* teadur (teadusfilosoofia ja regionaaluuringud) mitmes

asutuses 1978–92; omavalitsus- ja riigiametnik1992–96; regionaalarengu konsultant 1997–2004; vabakutseline, OÜ Arenguruum; Eesti riikliku arengukava 2004–06 tehniline koordinaator; OÜ Geomedia juhtivkonsultant 2004–06; Keskkonnaministeeriumi välisfinantseerimise osakonna nõunik 2006–09; Muhu Vallavalitsuse arendusnõunik 2006–; Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi vanemteadur 2009–.

Kaarel Kilvits, *Tallinna Tehnikaülikooli majanduspoliitika professor*

Sündinud 1947 Tallinnas. *Haridus:* mehaanikainsener, 1970 Tallinna Polütehniline Instituut; majandusteaduste kandidaat 1982, Eesti NSV Teaduste Akadeemia Majanduse Instituut. *Töö:* Eesti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituut (grupijuht, vanemteadur, sektorijuhataja, juhtivteadur) 1981–97, Tallinna Tehnikaülikooli majanduspoliitika professor, majanduspoliitika õppetooli juhataja 1997–, avaliku sektori majanduse instituudi direktor 2002–. *Ühendused:* Eesti Majandusteaduse Selts; Tallinna Tehnikaülikooli vilistlaskogu; *European Economic Association.*

Tõnis Kõiv, *Riigikogu liige*

Sündinud 1970 Paides. *Haridus:* õigusteadus, 1995 Tartu Ülikool; magistriõpe 2000–, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž. *Töö:* Koeru sovhoosi autojuht 1989–93; AS Paide Piimakombinaadi jurist 1993–96; Paide linnapea 1996–2004; OÜ Agenor tegevdirektor 2004–05; X ja XI Riigikogu 2005–. *Ühendused:* Eesti Reformierakond; Eesti Linnade Liit; Türi Rotary Klubi.

Timo Ligi, *Justiitsministeeriumi lepinguline konsultant*

Sündinud 1979 Tartus. *Haridus:* avaliku halduse bakalaureus 2001 ja õigusteaduse bakalaureus 2003, Tartu Ülikool. *Töö:* Justiitsministeeriumi kohtute osakonna kohtuhaldustalitus 2002–07 (2004–07 talituse juhataja); Justiitsministeeriumi lepinguline konsultant 2007–.

Tõnis Lukas, *haridus- ja teadusminister*

Sündinud 1962 Tallinnas. *Haridus:* ajalugu, 1987 Tartu Ülikool; MA 1997; doktoriõpe 1998–99. *Töö:* Rõngu 8-klassilise kooli õpetaja1987–89; Tartu Ülikooli aspirant ja lektor 1989–92; Eesti Rahva Muuseumi direktor 1992–95; Tartu Linnavolikogu 1993–2005; VIII Riigikogu 1995–96; Tartu linnapea 1996–97; Tartu Ülikooli projektijuht 1997–98; IX Riigikogu 1999 ja 2002–03; haridusminister 1999–2002; X Riigikogu 2003–07; haridus- ja teadusminister 2007–. *Ühendused*: Isamaa ja Res Publica Liit.

Oliver Lukason, *Tartu Ülikooli doktorant*

Sündinud 1982 Tartus. *Haridus:* ettevõttemajandus, 2004 (*cum laude*); *magister artium* 2006, doktoriõpe 2006–, Tartu Ülikool. *Töö:* Ettevõtluskonsultant OÜ juhataja 2008–; Tartu Ülikooli majandusteaduskonna õppeülesannete täitja 2002–.

Ott Lumi, *Riigikogu liige*

Sündinud 1978 Tallinnas. *Haridus:* haldusjuhtimine, 2005 Tallinna Pedagoogikaülikool; riigi- ja poliitikateaduste doktoriõpe 2007–, Tallinna Ülikool. *Töö:* OÜ Arcturus suhtekorraldaja 1998–2000; Eesti Vabariigi peaministri nõunik 2003; Res Publica Tallinna piirkonna projektijuht 2002, Res Publica poliitiline sekretär 2002–03 ja peasekretär 2003–

05; Isamaa ja Res Publica Liidu kaaspeasekretär 2006–07; XI Riigikogu 2007–; Tallinna Ülikooli avaliku poliitika lektor 2008–. *Ühendused:* Isamaa ja Res Publica Liit; Eesti Lastevanemate Liit; Tallinna Ülikooli kuratoorium.

Mari Mandel-Madise, *OÜ BDA Consulting analüütik*

Sündinud 1970 Tallinnas. *Haridus:* ärijuhtimise bakalaureus, 2004 Tartu Ülikool. *Töö:* Põllumajandusministeeriumi välissuhete spetsialist 1992–93; Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga Eesti esindus 1993–2001; Rahandusministeeriumi lepingute sõlmimise ja rahastamise osakond (hankespetsialist, eelkontrolli talituse juhataja, osakonna juhataja) 2001–07, riigieelarve osakonna juhataja 2007–08; BDA Consulting OÜ konsultant 2008–.

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 1992–94; regionaalminister 1994–95; VIII Riigikogu 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.

Maret Pank, *Tallinna Tehnikaülikooli Kuressaare Kolledži teadus- ja arendusosakonna juhataja*

Sündinud 1943 Tallinnas. *Haridus:* keemiateadlane, 1968 Moskva Ülikool, keemiateaduste kandidaat 1984, Eesti NSV Teaduste Akadeemia Keemia Instituut. *Töö:* Eesti Teaduste Akadeemia, Keemia Instituudi ning Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituudi noorem- ja vanemteadur 1968–89; Keemia Instituudi teadussekretär 1989–91; Saarte Instituudi direktor 1991–98; Tallinna Tehnikaülikooli Saarte Instituudi ja Kuressaare Kolledži direktor 1998–2004. *Ühendused:* Eesti Saarte Kogu kaastöökogu; Eesti Tuletorni Seltsi juhatus.

Jüri Ratas, *Riigikogu aseesimees*

Sündinud 1978 Tallinnas. *Haridus:* majandus 2000, majandusmagister 2002, haldusjuhtimise doktoriõpe 2007–, Tallinna Tehnikaülikool; õigusteadus, 2005 Tartu Ülikooli Õigusinstituut. *Töö:* ANR Amer Nielsen Eesti OÜ turu-uurija 1996–98; Ehituse Teadusliku Uurimise Instituudi analüütik 1997–99; OÜ Värvilised (autohooldus) juhatuse esimees 1999–2002; Sampo Eesti Kindlustuse müügiesindaja 1999–2000; Eesti Korvpalliliidu noortekorvpalli juht 2001–02; Tallinna Linnakantselei majandusnõunik 2002–03; Tallinna abilinnapea 2003–04 ja 2005; Tallinna linnapea 2005–07; XI Riigikogu 2007–. *Ühendused:* Eesti Keskerakond; Euroopa Liidu Pealinnade Liidu eesistuja 2006–07; Pirita Halduskogu 2007–; Eesti Korvpalliliidu juhatus; sihtasutuse Tallinna Toomkiriku kristliku kultuuri ning eetiliste väärtuste õppe- ja konverentsikeskus nõukogu 2007–; Tartu Ülikooli kuratoorium 2008–.

Janno Reiljan, *Tartu Ülikooli välismajanduse korraline professor*

Sündinud 1951 Võrumaal. *Haridus:* majandusküberneetika, 1975 (*cum laude*) Tartu Ülikool; majanduskandidaat 1980, Moskva Ülikool; majandusdoktor 1991, Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikool 1975–: assistent, vanemõpetaja, majandusküberneetika ja statistika kateedri

dotsent, maailmamajanduse ja välismajandussuhete professor, majandusteaduskonna dekaan 1993–96, arendusprodekaan 1996–99, välismajanduse korraline professor 1992–99 ja 2007– ning erakorraline professor 1999–2007; IX ja X Riigikogu 1999–2007. *Ühendused:* Eestimaa Rahvaliit; Eesti Majandusteaduse Selts; korp! Fraternitas Liviensis.

Urmas Reinsalu, *Riigikogu liige*

Sündinud 1975 Tallinnas. *Haridus:* õigusteadus 1997, doktoriõpe 2007–, Tartu Ülikool. *Töö:* Justiitsministeeriumi spetsialist 1996–97; Vabariigi Presidendi Kantselei sisenõunik 1997–98 ja direktor 1998–2001; Res Publica poliitiline sekretär 2001–02; Sisekaitseakadeemia lektor 2002–03; X ja XI Riigikogu 2003–. Tallinna Linnavolikogu 2002–03. *Ühendused:* Isamaa ja Res Publica Liit; Eesti Omanike Keskliidu esimees; Rahvusvahelise Kinnisvaraomanike Liidu juhatus; Kaitseliit; Eesti Kodu Kaunistamise Ühendus; Eesti Juristide Liit; Murtud Rukkilille Ühingu patroon.

Helle Ruusing, *Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik*

Sündinud 1966 Viljandimaal. *Haridus:* ajalugu, 1989 Tartu 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 Kantselei pressi- ja infoosakonna infotalituse konsultant 1997–98 ja infonõunik 1998–; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2005–.

Tõnis Saarts, *Tallinna Ülikooli politoloogia õppejõud*

Sündinud 1978 Tallinnas. *Haridus:* sotsioloogia bakalaureus, 2001 Tallinna Pedagoogikaülikool; MA (politoloogia), 2005 Tallinna Ülikool. *Töö:* AS-i Emor sotsioloog 2001–04; Tallinna Ülikooli üldpolitoloogia lektor 2005–. *Ühendused:* Eesti Väitlusselts.

Külli Solo, *Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhtiv spetsialist*

Sündinud 1976 Viljandis. *Haridus:* raamatukogundus, 1996 Viljandi Kultuurikolledž; infoteadus, 1998 Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö:* Eesti Õigustõlke Keskus, raamatukogu konsultant 1997–2000; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse õigusinfo töörühm 1997–2001, infospetsialist Presidendi Kantseleis 2001–03, e-teenuste peaspetsialist 2005–07, juhtiv spetsialist 2008–; ELNET Konsortsiumi andmebaasi ISE töörühma juht 2008–, andmebaasi ISE haldur 2009–.

Mart Susi, *Tartu Ülikooli rahvusvahelise suveülikooli peaspetsialist, advokaadibüroo Hansa Law Offices konsultant*

Sündinud 1965 Tallinnas. *Haridus:* õigusteadus, 1988 Tartu Ülikool; *College of New Rochelle* (New York, USA), *Doctor of Humane Letters honoris causa* 1990; MSc (sotsioloogia) 1992, Wisconsin-Madisoni Ülikool (USA); Tartu Ülikooli doktoriõpe 2003–08; *doctor iuris* 2008, Tartu Ülikool. *Töö:* Lakeland College (USA), Madisoni haru direktor 1990–1993; Concordia Rahvusvaheline Ülikool Eestis, rektor 1993–2003; Tartu Ülikooli rahvusvahelise suveülikooli peaspetsialist 2005–; advokaadibüroo Hansa Law Offices konsultant 2008–.

Lauri Tabur, *Sisekaitseakadeemia teadus- ja arendusdirektor*

Sündinud 1974 Tallinnas. *Haridus:* bakalaureus kohtueelse uurimise õppesuunal, 1998 Eesti Riigikaitseakadeemia; haldusjuhtimise magister 2003, doktoriõpe 2008–, Tallinna

Tehnikaülikool. *Töö:* Interpoli Eesti Rahvusliku Keskbüroo vaneminspektor 1996–97; Siseministeeriumi analüüsi- ja planeerimisosakonna vaneminspektor 1997–98, sisejulgeolekupoliitika osakonna juhataja 2000–03 ja Siseministeeriumi arendusjuht 2005–09; Politseiameti analüüsibüroo juht-komissar 1998–2000 ja Keskkriminaalpolitsei politseipeadirektori asetäitja arenduse alal, Keskkriminaalpolitsei juht 2003–05; Sisekaitseakadeemia teadus- ja arendusdirektor 2009–. Euroopa Komisjoni 7. raamprogrammi innovaatiliste julgeolekutehnoloogiate väljatöötamise nõukoja liige 2007–. *Ühendused:* MTÜ Eesti Naabrivalve juhatus; MTÜ Round Table Estonia eestseisus; Europoli Halduskogu Eesti esindaja 2003–05.

Mari-Leen Tammela, *Tartu Ülikooli ajaloomagistrant*

Sündinud 1985 Tallinnas. *Haridus:* ajaloo bakalaureus, 2007 (*cum laude*) Tartu Ülikool; Eesti ajaloo magistriõpe 2007–, Tartu Ülikool. *Töö:* Eesti Rahvusarhiiv 2007–. *Ühendused:* korp! Filiae Partiae; Eesti Genealoogia Selts; Eesti Rahva Muuseumi Sõprade Selts.

Ene-Margit Tiit, *Tartu Ülikooli emeriitprofessor*

Sündinud 1934 Tartus. *Haridus:* matemaatika, 1957 Tartu Ülikool; füüsika-matemaatika kandidaat 1963, Tartu Ülikool; Helsingi Ülikooli audoktor 1995 (poliitikateadused). *Töö:* Eesti Põllumajanduse Akadeemia õppejõud 1957–59; Füüsika ja Astronoomia Instituudi nooremteadur 1962–62; Tartu Ülikooli õppejõud 1964–: dotsent 1969–91, professor 1992–99, emeriitprofessor 1999–. *Ühendused:* Rahvusvahelise Statistika Instituut (ISI); Rahvusvaheline Sotsioloogia Assotsiatsioon (ISA); Eesti Statistikaselts; Eesti Matemaatika Selts; Eesti Teadlaste Liit; Eesti Sotsioloogide Liit; Eesti Looduseuurijate Selts.

Anu Toots, Tallinna Ülikooli võrdleva halduspoliitika professor

Sündinud 1959 Võrumaal. *Haridus:* ajalugu, 1982 Leningradi 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*).

Urmas Varblane, *Tartu Ülikooli rahvusvahelise ettevõtluse professor*

Sündinud 1961 Mõisakülas.*Haridus:* majandusteadlane-küberneetik, 1984 (*cum laude*) Tartu Ülikool; majandusteaduste kandidaat 1989, Moskva Ülikool. Täiendanud ennast Augsburgi Ülikoolis, Bentley College'is (USA), Kieli Maailmamajanduse Instituudis, Londonis jm, Londoni ülikooli külalisõppejõud 1998–99. *Töö:* Tartu Ülikool 1984–: välismajanduse kabineti vanemõpetaja 1989–92, välismajanduse õppetooli lektor 1992–93, dotsent 1993–2000, rahvusvahelise ettevõtluse õppetooli juhataja 2001–. *Ühendused: European International Business Academy*; *European Association for Comparative Economic Studies*; *International Institute for Applied Systems Analysis*; *Gesellschaft für Wirtschafts- und Socialwissenschaften*; *International Atlantic Economic Society*; Eesti Süsteemuuringute Assotsiatsioon; Eesti Majandusteaduse Selts; Eesti Euroopa Uuringute Assotsiatsioon.

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, Tartu Ülikooli lektor*

Sündinud 1974 Vigalas. *Haridus*: majandusteaduse bakalaureus 1998, majandusteaduse magister 2000, majandusteaduse doktoriõpe 2000–, Tartu Ülikool. *Töö*: Tartu Ülikooli teadur ja õppeülesannete täitja 2000–08, lektor 2008–; Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüütik 2001–.

Kunstnikust
Benjamin Vasserman, graafik

Sündinud 1949 Venemaal Kirovi oblastis Sovetskis Eestist küüditatud teenistuja perekonnas. *Haridus:* Eesti Riiklik Kunstiinstituut 1979. *Töö:* Rahvaloomingu ja Kultuuritöö Teaduslik Metoodikakeskus 1979–82; kirjastuse Kunst kunstiline toimetaja 1982–90; seejärel vabakunstnik. Eesti Kunstnike Liidu (1989) ja Eesti Vabagraafikute Ühenduse (1992) liige. Näitustel esinenud aastast 1978. Viljeleb sügavtrükitehnikas (ofort, akvatinta) ja digitaaltrükis vabagraafikat. Loonud ka akvarelle, plakateid, raamatukujundusi ning kujundanud katalooge ja heliplaadiümbriseid. Isikunäitused Eestis, Soomes, Saksamaal, Taanis, Lätis ja Moskvas. Osalenud ligi 120 rahvusvahelisel näitusel enam kui 30 riigis, hulgaliselt autasusid.

Nimeregister

Allikso (Müürman), Johannes-August 201-203, 206
Allison, Graham 227
Andrejev, Sergei 201, 204-206
Annan, Kofi 227
Ansip, Andrus 25
Anvelt, Jaan 205
Ask, Beatrice 221
Avamere, Marju 111
Bachmann, Janika 95, 231, 247
Baister, Stephan 16
Bergmann, Andres 133
Berlin, Isaiah 15
Bismarck, Otto von 19, 22
Blanchard, Olivier 45
Blumfeld, Evald 14
Bobkov, Marion 191, 231, 253
Boehner, John 215
Brown, Sherrod 125
Buckley, James L. 128
Cahill, Kevin 96
Carter, Jimmy 227
Clinton, Bill 227
Clinton, Hillary 228
Dorochenko, Nina 135
Dorochenko, Vladimir 135
Douglas, Mary 150
Droogenbroeck, Valery van 138
Dubra, Richards 15
Đukanović, Milo 220
Ebbinghaus, Bernhard 95, 96
Eelma, Kaia 171, 231, 252
Eichhorst, Werner 95
Einstein, Sergei 15
Ender, Jon 111
Engelbrecht, Jüri 181
Esping-Andersen, Gøsta 95
Ešenvalds, Eriks 15
Fukuyama, Francis 185
Gašparovič, Ivan 223
Gaulle, Charles de 221
Giandrea, Michael D. 96
Gimbutas, Marija 13-15
Godmanis, Ivars 11
Gräzin, Igor 26
Hansen, August(in) 205, 206, 208
Harkmann, Allar 133
Haus, Mihkel 204, 206, 207
Hein, Ants 13
Hänni, Liia 53, 171
Idanurm, Tõnu 159, 231, 251

Illing, Eveli 116
Irv, Anton 16
Ivask, Ivar 9, 16
Jaakson, Ernst 13
Jakobson, Jaak 201, 206, 207
Janson, Aleksander 205
Jesse, Maris 19-29, 231, 242
Juštšenko, Viktor 225
Jõerüüt, Jaak 5, 9, 231, 241
Jõks, Allar 53, 126
Kaczyński, Lech 220
Kahiluoto, Atro 223
Kalev, Leif 150, 231, 251
Kamberg, Jaan 205
Kanger, Liina 57, 232, 245
Kangur, Kati 111
Kangur, Riho 124, 232, 249
Karoly, Lynn A. 96
Karzai, Hamid 214
Karu, Marre 140, 232, 250
Kasemets, Aare 50, 104, 111, 232, 248
Kasemets, Kati 111
Keerdo, Harald-Paul 205, 206, 208
Keskpaik, Aado 171, 232, 252
Kilvits, Kaarel 85, 232, 247
Kingissepp, Viktor 201-205
Kislyiy, Petr 135
Kitzberg, August 13
Kivistik, Kats 111
Klaus, Václav 224
Kodres, Marko 111
Kolk, August 135
Koolmeister, Indrek 62
Kork, Andres 23
Kurgemaa, Jaan 202, 206
Kõiv, Tõnis 19-28, 232, 242
Kõpp, Johan 13
Kägu, Eduard 201, 204, 206
Laar, Mart 41
Lahtvee, Valdur 51
Lange, Klaus 70
Lauristin, Marju 26, 53
Leeto, Jaan 204, 207
Leevald (Levald), Adolf 204, 207
Levine, Phillip B. 96
Ligi, Timo 116, 232, 249
Liiv, Mari-Liis 111
Lindh, Anna 227
Luhmann, Niklas 104
Luige, Martin 111
Lukas, Tõnis 30, 233, 243
Lukason, Oliver 44, 233, 244
Lumi, Ott 150, 233, 251

Madise, Ülle 53
Mahlberg, Aleksander 205
Mandel-Madise, Mari 191, 233, 253
Marx, Karl 182
Maurer, Alfred 205, 206
Medvedev, Dmitri 225, 226
Mello, Sergio Vieira de 228
Meri, Lennart 14, 15
Metodieva, Lilia 216
Mikk, Kristjan 111
Mikolenko, Ljubov 135
Mikolenko, Nikolai 135
Mikolenko, Oleg 135
Missenjov, Sergei 134
Mitchell, Olivia S. 96
Morales, Evo 215
Mõttus, Aaro 52, 53
Nagula, Eduard 135
Narits, Raul 105
Năstase, Adrian 222
Nestor, Eiki 42, 233, 244
Obama, Barack 215, 228
Obama, Michelle 28
Palvadre, Anton 204
Panis, Constantijn W. A. 96
Pank, Maret 171, 233, 252
Patrick, Chris 16
Pelecis, Georgs 15
Pello, Ain 133
Pereira, Raimundo 217
Peterson, Kristjan Jaak 13
Pihlak, Vitali 133
Piiskar, Jaan 205
Poska, Jaan 13
Power, Samantha 227, 228
Prass, Aleksander 207
Puhk, Rain 135
Põldaru, Angeelika 111
Quinn, Joseph F. 96
Ratas, Jüri 35, 233, 243
Raudkepp, Aleksander
Leopold 205, 207
Rebick, Marcus 96
Reesen, Johannes 201, 205, 207
Rei, August 6
Reiljan, Janno 67, 234, 246
Reinberg, Jaan 201, 202, 206, 207
Reinsalu, Urmas 50, 51, 234, 245
Reinson, Aleksander 205
Reinthal (Reintalu), Jüri 207
Richardson, Jeremy 150, 151, 155, 158
Roberson, James E. 99
Robinson, William H. 116

Rooberg, Jüri 201, 207, 208
Rosin, Kaido 53
Ross, Arthur 227
Rumm, Hannes 51
Rummo, Paul-Eerik 9
Rumsfeld, Donald 184
Ruusing, Helle 5, 19, 20, 22, 24, 26, 27, 234, 241, 242
Rüütli, Karel 51
Saarts, Tõnis 150, 234, 251
Sakk, Ivar 13
Salokannel, Juhani 9
Santa (Liimann), Jaan (Robert) 201, 202, 207
Sarkozy, Nicolas 221
Saruyama, Sumio 102
Saunders, Ernest 137
Schettkat, Ronald 95
Schumpeter, Joseph 182
Shchiglitsov, Aleksandr 134
Soans (Reinson), Johannes (Juhan) 201, 206, 207
Soiver, Sven 111
Solo, Külli 211, 234, 255
Sólyom, László 225
Sommerling, Arnold 204, 206, 207
Soosaar, Enn 50
Susi, Mart 132, 134, 234, 250
Suzuki, Nobue 99
Zatlers, Valdis 12, 219, 242
Zischeck, Christian 70
Taal, Hermo 133
Tabur, Lauri 181, 234, 253
Tacitus 14, 15
Tagme Na Waie, Batista 217
Tamm, Kaljo 104
Tammela, Mari-Leen 199, 235, 254
Tammer, Enno 135
Tampere, Uku 111
Tauss, Jörg 222
Taylor-Gooby, Peter 96
Thomsen, Vilhelm 15
Tiideman, Villem 204, 207
Tiirmaa, Tõnu 111
Tiit, Ene-Margit 140, 235, 250
Tomp, Jaan 201, 204, 205, 207
Toots, Anu 19-23, 25-28, 159, 235, 242, 251
Topi, Bamir 214
Topolánek, Mirek 224
Treial, Arnold 134
Vaarman, Alma 202
Wagner, Richard 15
Valdemārs, Krišjānis 13
Valeo, Francis R. 128
Valinskas, Arūnas 218
Vallimäe, Kadri 111

Vanja, Johannes 201, 202, 204, 207
Varblane, Urmas 44, 235, 244
Varek, Toomas 51
Vasks, Pēteris 15
Vasserman, Benjamin 7, 17, 55, 65, 189, 197, 209, 229, 236, 237, 257
Vázquez, Tabaré Ramón 225
Weber, Max 153
Veeber, Tiit 135
Veltroni, Walter 217
Vetemaa, Enn 50
Vieira, João Bernardo 216
Wilders, Geert 217
Viljamaa, Piret 214, 235
Võrk, Andres 140, 235, 250
Ülavere, Raimo 50