www.riigikogu.ee/rito

Riigikogu Toimetised

RiTo 21 / 2010

Sisukord

Peatoimetaja veerg

Helle Ruusing – Tuli tuha all 5

I. Essee

Raivo Vare – Unistagem Eesti edukaks! 9

II. Poliitiline foorum

TÖÖTUS

RiTo vestlusring – Tööturg võttis majanduslanguse löögi enda peale 17

KAASAMINE

Valdur Lahtvee – Kaasamisest nii ja naa 26

ENERGIAPOLIITIKA

Lembit Kaljuvee – Eesti Energia eile, täna ja homme 29

Anto Raukas – Eesti energeetika õilmitseb nõukogudeaegses rasvas 31

EETIKA

Igor Gräzin – Sotsiaalteaduse eetikast Eesti Vabariigis. Ambitsioon ja aplomb 37

III. Põhiseaduslikud institutsioonid

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE

Gea Suumann – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2004.–2009. aasta kohtulahendite täitmine 45

IV. Uuringud ja arvamused

INNOVATSIOON

Erkki Karo, Rainer Kattel, Tarmo Kalvet – Avatud innovatsioon ning selle tähendus Eesti ettevõtlusele ja innovatsioonipoliitikale* 61

OTSEDEMOKRAATIA JA ÕIGUSLOOME LEGITIIMSUS

Ero Liivik – Otsedemokraatia mõju õigusloome legitiimsusele 75

ÕIGUSKAITSEVAHENDID

Jaanika Erne – Uuenenud õiguskaitsevahendid Euroopa Liidus 82

HARIDUS

Anu Uritam – Õigus haridusele – kas tasu eest või tasuta? 93

Mailis Reps, Urve Läänemets – Ideoloogiad ja hariduspoliitika 104

LÄÄNEMERE KOOSTÖÖ

Catlyn Kirna – Läänemere riikide koostöö kui Eesti uus välispoliitiline suund 109

EESTI PANK

Ilmar Selge – Eesti Panga määrusandlusõiguse kooskõla põhiseadusega 115

KOHALIKUD OMAVALITSUSED

Ave Viks – Kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse seos majandusliku efektiivsusega 124

TERVISHOID

Jarno Habicht – Eesti tervisesüsteemi rahalise jätkusuutlikkuse tagamisest 134

PEREPOLIITIKA

Avo Trumm, Dagmar Kutsar – Laste ja lastega perede vaesuse vähendamine rahaliste peretoetuste abil 141

V. Kodanikuühiskond ja riigivõim
VALIMISTULEMUS
Eimar Veldre, Tarmo Seliste – Kuidas kodanikuühendused valimisi mõjutavad.....153
AVALIKU VÕIMU JA KODANIKUÜHENDUSTE KOOSTÖÖ
Erle Rikmann, Mikko Lagerspetz, Tanel Vallimäe – Avaliku võimu ja kodanikuühenduste koostöö edendamise võtmeküsimusi 158

VI. Parlamendi rahvusvaheline suhtlus
TÄNAPÄEVA PIRAATLUS
Tarmo Kõuts – Piraatlus on tänapäeval globaalne nähtus 169

VII. Kirjandus ja andmebaasid
LUGEMISAASTA
Maire Liivamets – Lugemisaasta auks ja raamatu kiituseks 175
LAENUTUSHÜVITIS
Ainiki Väljataga – Laenutuse hüvitamisest ja lugemiseelistustest.....180
Piret Viljamaa – Parlamentaarsed uudised.....186
Piret Viljamaa – Vladimir Šljapentohh – vene sotsioloogia rajajaid.....197

VIII. Autoritest 203

IX. Contents in English..... 211

X. Summaries in English 213

XI. Nimeregister x

RiTo 21 kunstigalerii
Siim-Tanel Annus – Merekarbid (2009, akrüül lõuendil, 50 x 42 cm)..... 7
Siim-Tanel Annus – Merekarbid (2009, akrüül lõuendil, 125 x 100 cm)
Maal asub Viimsi Püha Jaakobi kirikus..... 15
Siim-Tanel Annus – Kaks maali seeriast "Merekarbid"
(2009, akrüül lõuendil, 63 x 28 cm)..... 43
Siim-Tanel Annus – Passioon (2010, akrüül lõuendil, 250 x 125 cm)
Maal asub Tallinna Jaani kirikus..... 59
Siim-Tanel Annus – Lydia lained 1 (2009, akrüül lõuendil, 175 x 125 cm) 151
Siim-Tanel Annus – Lydia lained 2 (2009, akrüül lõuendil, 250 x150 cm)..... 167
Siim-Tanel Annus – 20. sajandi poeesia. Molotov-Ribbentrop
(2009, akrüül lõuendil, 250 x 250 cm)..... 173
Siim-Tanel Annus – Kaks maali seeriast "Kasvamise võlu"
(2008, akrüül lõuendil, 45 x 170 cm)..... 201
Siim-Tanel Annus – Kasvamise võlu (2008, akrüül lõuendil, 80 x 75 cm) 209
Siim-Tanel Annus – Kasvamise võlu (2008, akrüül lõuendil, 125 x 100 cm) 231

---

* Eelretsenseeritud artikkel.

Tuli tuha all

Helle Ruusing, peatoimetaja, Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik

Eestis on ligikaudu 130 000 inimest, kes otsivad tööd. Nende arv lähikuudel küll väheneb, aga vähenemist loeme tuhandetes, mitte kümnetes tuhandetes. Seega on suur hulk täies elu- ja tööjõus inimesi püsiva sissetulekuta ja, mis üksikisiku seisukohast veelgi halvem, ilma võimalusest vajalik olla. Meie paindlik tööturg võttis majanduslanguse löögi enda peale ja vabastas ettevõtjad kasutuks osutunud töökätest. Majanduse vaatevinklist on ettevõtjatel nüüd vabad käed oma tegevus ümber korraldada. Ühiskonna ja riigi seisukohast paneb nii suur hulk töötuid suure koormuse kogu sotsiaalsfäärile – väljamaksed Töötukassast, toimetulekutoetused, pensionid, tervisekindlustus. Töötute hulka võib vaadata kui arvu, mis suureneb ja väheneb. Võib vaielda, kelle andmed on täpsemad. Peame arvestama, et suur tööpuudus püsib pikka aega ja taastuv majandus vajab hoopis teistsugust tööjõudu, kui meil pakkuda on. Tööturul toimuv paneb proovile iga inimese kohanemisvõime.

Alanud valimisvõitluse taustal võib mõista poliitikuid, kes räägivad tööpuuduse vähendamisest ja seovad mõne konkreetse meetme oma erakonnaga. Inimesele on oluline, et ta saab tööd, mitte see, "kelle meede see on". Halvimal juhul võib mõni poliitiline jõud püüda nn töötute armeed oma huvides ära kasutada. Siiski pole 130 000 inimest ühtne mass, ei ole olemas töötute armeed.
Pole lahendusi, mis korraga kõigile sobivad. Seepärast tuleb nii riigil kui ka omavalitsustel leida palju erinevaid lahendusi ja teha koostööd. Tööturu meetmete tulemuslikkus selgub neid ellu rakendades. Pole mõtet inimesi ümber õpetada erialal, kus nad tööd ei leia, või toetada töökohti, mis luuakse ainult toetuse saamise perioodiks. Riigil peaks olema tööturu meetmete tulemuslikkusest ülevaade ja pidev valmisolek uusi lahendusi leida. Muidugi nõuab personaalne lähenemine ka riigilt suuremat panust, aga kokkuvõttes saab raha otstarbekamalt kasutada. Nii meie enda kui ka Euroopa raha.
Kriis saab ükskord läbi ja me loeme oma töökäed üle. Meie rahva arv on liiga väike, et lubada kaotusi eluheidikute või lõplikult välismaale elama asunute näol.
Käesoleva numbri vestlusringis analüüsisid olukorda tööturul ja tulevikuväljavaateid sotsiaalminister Hanno Pevkur, Tartu Ülikooli majandusprofessor Raul Eamets, sotsioloog Ivi Proos ning majandusanalüütik Sten Anspal.
Essees "Unistagem Eesti edukaks!" kirjutab ettevõtja Raivo Vare, et Eesti edu pant on meie inimvara. Ta kutsub üheskoos unistama Eestist, mille "majandus on modernne, paljus teadmiste ja uute tehnoloogiate põhine. Eesti on atraktiivne välisinvestoritele ja kodumaistele investeeringutele, Euroopas hinnatud äriajamise koht. Kehtestatud regulatiivne keskkond on soodne, soosib investeeringuid ja tarka tööd, muutes Eesti innovatsiooni ja hariduse keskuseks, mille majandusliku konkurentsivõimekuse selgroo moodustavad kõrge lisandväärtusega rahvusvaheliselt konkurentsivõimelised eksportmajanduse harud. Majanduselu on hästi struktureeritud ja edumeelne. Valitsus reageerib kiiresti ja paindlikult uutele väljakutsetele ja muutustele, olles visioonipõhise strateegilise juhtimise suurepärane näide. Tänu sellele on Eesti kujunenud Kesk- ja Ida-Euroopa liidriks ja eeskujuks ning tal on arvukalt järgijaid teistes maailmanurkades".
Peaksime õppima vähem vastanduma ja rohkem lugu pidama üksteise tööst. Me ei tohiks kahtluse alla seada kellegi tööd lihtsalt sellepärast, et tema töö tulemus meile ei meeldi. Enne kui kritiseerida teadlase järeldusi, kohtulahendit või statistilist näitajat, tuleks mõelda, et lahmiv kriitika vähendab asjatult ja mõnikord oluliselt kritiseeritava usaldusväärsust. Väitmaks, et midagi on vale, ei piisa mittemeeldimisest. Oma arvamust esitades tuleks olla täpne ka selles, kas räägime teadlasena, poliitikuna, kohtunikuna, ametnikuna või lihtsalt eraisikuna. Ühiskond võidaks, kui tema liikmed oleksid igaüks omal alal asjatundjad ja sellisena ka respekteeritud.

RiTo 21. numbrist leiab lugeja arutlused Eesti energiapoliitika tulevikust, tervisesüsteemi rahalise jätkusuutlikkuse tagamisest ning meetmetest, kuidas laste ja lastega perede vaesust vähendada. Eelretsenseeritud artikkel käsitleb avatud innovatsiooni ja selle tähendust Eesti majandusele. Räägitakse langetamist vajavatest haridusotsustest ning omavalitsuste majanduslikust efektiivsusest. Käsitletakse Läänemere riikide koostööd ja võitlust tänapäeva piraatlusega.

Eestis on lahendamist vajavaid probleeme ja sisemisi vastuolusid väga paljudes valdkondades, nagu näiteks haldussüsteem, mis sageli vastandab liigselt riiki ja omavalitsusi ning pärsib kootööd. Omavalitsused ei suuda koos otsustada tulevase koolivõrgu või ühistranspordisüsteemi kujundamise üle, sest nad on konkurendid. Meil on liiga palju koole, kõrgkoole, haiglaid – maju ja institutsioone. Kõike ei määra konkurents vabal turul. See lihtsalt poleks inimeste huvides. Paljud otsused tuleb langetada neil, kelle töö see on – poliitikutel. Et tuli tuha all ei paisuks hävitavaks leegiks.

Unistagem Eesti edukaks!

Raivo Vare, ettevõtja, Arengufondi nõukogu esimees, Eesti Koostöö Kogu nõukogu aseesimees

Eesti ühiskonna edu pant on inimvara, selle tase ja areng. Inimvarast sõltub majandus, milleta pole mõeldav meie ühiskonna jätkusuutlik areng ja heaolu.

Hiljuti arutati Riigikogus riiklikult tähtsa küsimusena 2009. aasta Eesti inimarengu aruannet. Sellelt arutelult, nagu ka Eesti Koostöö Kogu, Arengufondi ja ettevõtluse esindusorganisatsioonide möödunud novembris korraldatud konverentsilt "Eesti pärast eurot" jäi kõlama kurvavõitu sedastus, et Eesti on teatud mõttes kaotanud talle seni omast dünamismi ja läbilöögivõimet, muutunud jäigastunumaks ja kinnisemaks.
2009. aasta Eesti inimarengu aruande raportis, mis on muutunud sisuliselt Eesti sotsiaalteaduste aastaraamatuks, konstateeriti, et majanduslangus on esile toonud Eesti institutsionaalse suutlikkuse ja arengukeskkonna nõrgad küljed. Raporti peatoimetaja professor Marju Lauristini sõnastuses ohustab majanduskriis Eesti inimarengut mitte ainult majandusliku heaolu languse tõttu, vaid sellel on sügav ja kauakestev mõju inimarengu jätkusuutlikkusele, sest suurenenud on meeste eluiga ohustavad riskitegurid, halvenenud laste kasvukeskkond ja hoogustunud noorte väljaränne. Ka tegi kriis teravalt nähtavaks hariduse vähese sidustatuse tööturu vajadustega, haridussüsteemi, sealhulgas nii kutsehariduse kui ka täiskasvanute hariduse paindumatuse tööturu uutele nõudmistele reageerimisel. Ilmnes lastega perede puudulik sotsiaalkaitse.
Eesti sotsiaalset keskkonda iseloomustab paraku pigem traditsionaalsetele suletud ühiskondadele iseloomulik vähene liikuvus ja jäigastunud sotsiaalne struktuur, päritud erisuste (sooliste, rahvuslike) ülekaal saavutatud erisuste (parema sotsiaalse positsiooni saavutamine, eneseteostus harituse, ettevõtlikkuse, karjääri kaudu) ees. Võimetus viia ellu vajalikke reforme ning saavutada haldus- ja haridussüsteemi vastavus majanduse ja ühiskonna arengu eesmärkidele peegeldab üldisemat ühiskondlikku hangumist. Väärtused, mida noored omandavad koolis, perekonnas ja meedias, ei soodusta ühiskonna innovatiivsust ja loovust, milleta meie ühiskonna edu tulevikumaailmas on mõeldamatu. Professor Mati Heidmetsa eespool viidatud novembrikonverentsil öeldud sõnu kasutades toimib Eesti riik noortele ja ka andekamatele tsentrifuugi, mitte magnetina. Regionaalse arengu tasakaalustamatust ei püütagi leevendada. Vastupidi, haldusreform on varsti poliitleksikonis muutumas lausa sõimusõnaks.

Eesti peamine arengutegur

Pole kahtlust, et sotsiaalse mobiilsuse ja regionaalse tasakaalustatuse toetamine suurendaks inimvara efektiivsust ja ühiskonna arenguvõimet. See, kuidas tõsta riigi ja omavalitsuste suutlikkust tagada kõikjal Eestis kvaliteetne elukeskkond ja eneseteostusvõimalused, peaks olema meile võtmeküsimus. Sama sõnumit kannab Eesti inimarengu aruanne 2009 – esmatähtis on võitlus inimvara kadudega haridussüsteemis, terviseprobleemide tõttu ja töötuse mõjul.

Eesti inimarengu aruande 2009 peamine majandussõnum oli, et pärast eurole üleminekut on vaja uuendatud, enam fookustatud majanduspoliitikat, mitte lihtsalt endist poliitikat jätkata. Seda on raske aktsepteerida, sest euroni jõudmine iseenesest on juba saavutus ja tekitab paljudes tunde, et pole vaja midagi muud kui seni tehtut korrata, mis ju viis teatud eduni ... Eesti ettevõtluskeskkond on parem kui teistes Balti riikides, kuigi jääb alla võrdluses teiste Ida-Euroopa riikidega, arenenud Lääne-Euroopaga ja kiirelt areneva majandusega mujal maailmas. Kuid just viimastega võrreldes edukas olla määrab meie jätkusuutlikkuse ja konkurentsivõimekuse kiiresti muutuvas uues, kriisijärgses maailmas, kus paigaltammumine on tegelikult tagasikukkumine, mida asjaosalised alati kohe ei tajugi.
Majanduse uueks tõusuks on vaja ühiskonna suuremat avatust ja uuenemisvõimet, prioriteetide selget püstitamist ja elluviimist, arvestades muutusi üleilmses ettevõtluskeskkonnas. Võtmeküsimused on, kuidas suurendada Eesti ühiskonna, elanikkonna eri kihtide valmisolekut uuteks pingutusteks, et jõuda pärast eurole üleminekut inimarengu ja majandusarengu "kõrgliigasse", ning Eesti võimekus kohaneda uue üleilmse majanduskeskkonnaga. Seda sõltumata euro tulekust, mis on hea eeldus, aga mitte iseeneslik ainulahend.
Seega on Eesti ees euro tulekust sõltumata valik, kas tulla kriisist välja vaevaliselt ja aeglaselt 4–5 aastat, mille taustaks on senise mudeli ja riigi tegevuse muutumatus, või teha seda kiiremini, veel tugevamana ja konkurentsivõimelisemana. Selleks on aga vaja aktiivset ja eesmärgistatud tegevust nii majandussubjektide kui ka riigi tasandil, mis põhineks visioonil, kuhu me järgmisel etapil, umbes kümne aasta pärast, tahame jõuda.
Kui me lihtsalt nendime, et senine majandusmudel on olnud edukas ja midagi muuta pole vaja, siis pole põhjust loota, et meie elujärg kiiresti paraneb. Viimane nõuab palju suuremaid summasid riigieelarvesse, mida ei suuda kindlustada ka paljudebateeritud progressiivse tulumaksu sisseviimine.
Tehkem lihtne aritmeetiline arvutus: kui praegu kogutakse riigieelarvesse ligikaudu 62 miljardit krooni maksutulusid ja sotsiaalkuludena makstakse välja 37 miljardit krooni, siis väljamaksete kahekordistamiseks tuleks maksutulu tõsta vähemalt samapalju. Ainult progresseeruva skaalaga seda summat kokku ei saa. Majandus peab kasvama, peame tootma rohkem lisandväärtust, meie toodang peab olema kallim, et suurema lisandväärtusega majanduselt rohkem makse koguda. Kui oleme edukamad majanduses, tõuseb jätkusuutlikult, "mittekreekalikult" ka elatustase. Kuid meie tootlikkuse ja hinnataseme suhe on viimaste aastatega paigast nihkunud ja hakanud piirama meie konkurentsivõimekust. Kui tööühiku hind on meil viimase tosina aastaga kasvanud ligikaudu 90 protsenti, siis tootlikkus märgatavalt vähem.

Rahvusliku rikkuse piir

Tartu Ülikooli majandusteadlased eesotsas professor Urmas Varblasega on arvutanud, et olemasoleva majandusstruktuuriga ei jõua me Euroopa juhtivatele riikidele järele ning meie rahvusliku rikkuse piiriks jääb umbes 70–75 protsenti euroliidu keskmisest. Nii-öelda klaaslagi jääb tootlikkuse madala taseme tõttu lihtsalt ette.
Veel mõnda aega on tunda kriisi mõjusid. Eeldades, et peab paika rahandusministeeriumi äsjane prognoos – meie majandus kasvab käesoleval aastal üks protsent ja edaspidi 4–5 aasta jooksul keskmiselt neli protsenti –, jõuame võrreldavates hindades 2008. ehk

kriisieelse aasta tasemele alles 2014. aasta lõpuks. Seega selleks, et kahekordistada oma heaolu lähima 10 aasta jooksul (mis viib meid küll lähemale, kuid ei tee veel võrdseks isegi keskmiselt jõukamate Vana-Euroopa riikidega), peame kasvatama oma majandust ligilähedaselt samavõrra. See aga tähendab eeltoodu valguses, et tuleb kasvada kaks korda kiiremini prognoositust, ja seda jätkusuutlikult, äsjasega sarnase tarbimismulli tekkimist välistades. Kuidas?
Peame end kriisist eksportima ja ka uut kasvu just ekspordi suurenemise abil tagama. See eeldab uusi turge ja tooteid ning investeeringuid uutesse tehnoloogiatesse. Selleks tuleb uus majandus kindlustada vajaliku kvalifitseeritud tööjõuga, mille puudumine piirab meie majanduskasvu võimalusi ning on omakorda nii hariduse kui ka sotsiaalvaldkonna paljude koordineeritud toimemehhanismide tulemus jne.
Stiimulid, mida riik on seni oma meetmetega ette näinud, on olemas, aga nende mõju pole fookustatud ega süsteemne ning on suunatud pigem senise majandusmudeli taastamisele. Uue konkurentsivõimelise majandusmudeli tekkeks sellest ei piisa. Palju loodetakse eurole, kuid euro pole taganud automaatset majanduskasvu ja struktuurseid reforme, pole aidanud lahendada põletavaid sotsiaalprobleeme, sealhulgas suurendada tööhõivet, nagu on näidanud Portugali ja Kreeka kurb kogemus. Euro tulek pigem stimuleeriks spekulatiivset varadesse investeerimist, mitte pikaajalist investeeringutetulva edu tagavatesse tootmistehnoloogiatesse ja teenustesse.
Meie avatud majandusmudeli edu, eriti praeguse kriisi mõjul piiratud rahalise investeerimisressursi tingimustes on niivõrd seotud meie atraktiivsusega investorite silmis, et on vaja uut riigi ja tema majandusarengu edulugu, nagu seda oli meie eelmine, üleminekuetapi edulugu. Lugu, mis veenaks pika aja jooksul jätkusuutlikesse majandussektoritesse investeerima. Sellise kuvandi või uskumuse tekitamine hõlmab nii atraktiivset majanduskeskkonda kui ka riigi toimemehhanismide efektiivsust ja elukeskkonna inimesi motiveerivat kvaliteeti. Vaid nende olemasolu korral on võimalik luua usutavat ja mingist hetkest juba oma elu elama hakkavat ning "isemüüvat" eduka Eesti lugu, mida rahvusvaheliselt tähistatakse mõistega *country story*. Seepärast ei saa me kuidagi mööda ka riigi ees seisvatest valikutest ja riigi enda töö korraldamise efektiivsemast mudelist. Ilma selleta pole mõtet rääkida eduloost sisuliselt.

Mida eeldab keerukam tootmine

Uuringud näitavad, et riikide väikesed maksutaseme erinevused pole ettevõtjatele kõige olulisem tegur investeerimissihtkoha valikul. Tähtsamad on turgude suurus lähikonnas, ärikeskkond ja korruptsioonitase, kindlus selles, et maksupoliitika üleöö ei muutu. Maksutase on tavaliselt alles neljas-viies tegur. Kui esimesena toodud näitajad on konkurentsivõimelised, maksusüsteem prognoositav, kvalifitseeritud tööjõudu piisavalt ning turud head, ei jäeta protsendi või paari võrra kõrgema maksumäära pärast investeerimata. Uus tehnoloogia tuleb meile valdavalt välisinvestorite kaudu. Maailmas käib armutu võitlus investeerimissihtkohtade vahel. Investeeringute meelitamiseks tuleb rakendada intensiivsemaid ja täpsemalt sihitud – kui meil kombeks – nii-öelda rätsepaülikonnana valmivaid võtteid. Isegi siis, kui haridust eraldivõetult ja hüppeliselt parandada, kuid paremat haridust eeldav uus tehnoloogia ning keerukamad töökohad jäävad sisse tulemata, pole haritutel väärilist tööd ja nad lahkuvad riigist. Pole võimatu, et isegi suuremate vahendite

eraldamine haridusele tõstab näiteks pisut ülikoolide taset, aga kõrgtehnoloogilise toodangu osakaal majanduses ei kasva, nagu on öelnud tuleviku-uurija professor Erik Terk.
Praegu on vastuolu selles, et Eestist on saanud kiiresti kallis maa ja me ei suuda enam teha konkurentsivõimeliselt lihtsamat toodangut. Keerukam tootmine vajab insenere, oskustööjõudu, üldse haritud inimesi – neid meil aga napib. Võib eeldada, et see probleem jõuab ka ühiskonna teadvusse: hakatakse väga selgelt tajuma, et kui hariduse tase ei tõuse, ei tule ka kallimaid töökohti. Riik peab seda protsessi stimuleerima tehnoloogiainvesteeringute toetamise ja nn targa töö maksusoodustustega, samuti ümber- ja täiendusõppe, kraadiõppe, keskealiste ja vanemate inimeste, kriisi ajal ka massiivse töötute ümberkvalifikatsiooni, loodusteadusõppe ning majanduse arenguvajadustele suunatud õppe süsteemse ümberkorraldamise ja taseme tõstmise teel.
Ning *last but not least*, kõiki nimetatud muutusi peab toetama terviklikule visioonile toetuv süsteemne ja plaanipärane riigi tegevus läbimõeldud poliitikate rakendamise ja regulatsioonide jõustamise näol. Viimast küll kindlasti mitte sel viisil nagu möödunud aastal, kui 406-st Eestis kehtivast seadusest muudeti koguni 306. Õiguslik stabiilsus on investori silmis omaette väärtus. Julgen arvata, et selline massiivne seadusloometegevus oli kaootiline ja põhjustatud Eesti arengu tervikliku nägemuse puudumisest, kaasa arvatud majandusarengu tulipunktide suhtes. Terviklikkuse aluseks saab olla ikkagi visioon.
Seepärast ongi Arengufond käivitanud oma seni tehtud valdkondlikele seiretele ja teistele analüüsidele nii Eesti kui ka muude riikide kohta ning juhtivate spetsialistide ja arvamusliidrite seisukohtadele toetudes Eesti kasvuvisioon 2018 protsessi, mis sai avastardi ühiskonnas laiema diskussiooni arendamiseks käesoleva aasta 6. mail toimunud Arengufoorumil. Loodame, et juba käivituv järjekordne valimiskampaania seda diskussiooni ei pärsi. Sest diskussiooni on Eestile väga vaja.

Eesti kasvuvisioon 2018

Arengufondi käivitatud Eesti kasvuvisiooni kujundamise eesmärk pole koostada üks uus dokument, vaid anda võtmeisikutele ja -institutsioonidele võimalus visiooni kujundamise käigus arendada konkjunktuurivaba strateegilist arutelu Eesti majanduse tuleviku üle. Julgustades sealjuures vaatama laiemalt, kuhu Eesti majandus võib uutes globaaltingimustes areneda, teha seda süvendatumalt ja igapäevase tegevuse kogemusest ja raamistikust sõltumata.
Iga organisatsiooni strateegilise juhtimise õppekursuse läbinu teab, et organisatsiooni strateegiad põhinevad jagatud visioonil, kuhu ja miks tahetakse jõuda. Visioonid võivad olla pikaajalised või keskpikad, kuid nad on olulised igale organisatsioonile. Eesti majanduse arenguvisioon peaks kajastama seda, kuidas meie majandus saaks olla uues, kiiresti muutuvas maailmamajanduse keskkonnas konkurentsivõimeline ning samal ajal lokaalselt atraktiivne. See kombinatsioon peaks andma lootust meie ühiskonna heaolu jätkusuutlikuks kasvuks ning meie riigi edukamate hulka jõudmiseks.
Arengufondi käivitatud protsessi tööpealkiri on “Kasvuvisioon 2018”, sest 2018 on sümboolne aastaarv – just sel aastal täitub 100 aastat Eesti iseseisvumisest ja Eestist saab seni suurima rahvusvahelise koosluse ehk Euroopa Liidu eesistujamaa. See oleks igati paras aeg iseenesest kaugema horisondiga kasvuvisiooni vahekokkuvõtteks. Seda enam, et visiooni loomisel on oluline metoodiline element erinevate stsenaariumide läbimängimine.

Kuid stsenaariume on raske kirjeldada pikemaks ajaks kui 8–10 aastaks. Globaalsete ja regionaalsete arengute konteksti ja alternatiivseid tulevikuvariante mõistmata pole võimalik ette kujutada taset, kus Eesti peaks majanduslikult konkurentsivõimeline olema.
Igal juhul peaks visiooni loomine aitama kujundada ka ühist mõisteaparaati ning ühist efektiivset alust keeruliste ja komplekssete valikute arutamiseks ja analüüsimiseks, mida on vaja pikaajalise visiooni kujundamiseks. Visiooni kujundamine koosneb kolmest staadiumist: majanduskeskkonna mõistmine, kus Eesti on, seejärel väljastpoolt sissepoole stsenaariumide arendamine ning lõpuks Eesti majanduse kasvuvisiooni kujundamine.
Visioon peaks vastama järgmistele küsimustele. Esiteks, millised on meie eesmärgid ja unistused? See tähendab, millistel väärtustel põhinevat ühiskonda me soovime, millised on meie välissuhted ja poliitikad, meie eesmärgid hariduse, sotsiaalse heaolu, immigratsiooni, looduskeskkonna ja teistes valdkondades. Nagu näha, pole need küsimused sugugi puhtmajanduslikud ning on pigem inimvara, elukvaliteedi ja ühiskonna kui tervikuga seotud fundamentaalsed valikud. Ees on palju vaidlusi, kuid nende objektide ühine formuleerimine aitab kindlasti edasi kõiki. Rõhutan: nende eesmärkide ja unistusteni jõudmiseks on palju teid ja võimalusi, seega ka erinevaid poliitikaid ja nende teostamise variante.

Millise ühiskonnani tahame jõuda

Igal juhul peaksime olema võimelised kokku leppima, kuhu, millise ühiskonnani tahame jõuda. See ühiskond pole lihtsalt jõukas, vaid kindlasti isiksuse- ja talendikeskne, mõõdukalt konkurenti stimuleeriv ning lihtsalt selline, kus inimestel on hea elada.
Siiani on selleks Eesti paleuseks kiputud seadma Skandinaavia-tüüpi heaoluühiskonda, mis on samuti uute katsumuste ees. Näiteks äsja tutvustas Soome innovatsioonifond SITRA, mille eeskujul on loodud ka meie Arengufond, tulevikuvisiooni “Soome elujõu allikad” (www.elinvoimanlahteet.fi/elinvoimanen_suomi). Taustaks analüüsidel põhinev arusaam, et vanamoodi jätkates, majandust struktuurselt ümber korraldamata ja selle nimel proaktiivselt tegutsemata olemasolevat heaoluühiskonda kaua enam ülal pidada ei suudeta. Meie aga armastame tuua ülimaks eeskujuks just Soomet! Ilmselt tasuks loobuda mõttest soomlasi kopeerida ja vaadata juba praegu, mis suunas nemad majandust restruktureerivad.
Muuseas, soomlaste visioonist tuli ilmsiks kolm olulist valdkonda, mida Soome ühiskonnas tuleks muuta: innovaatilise juhtimise arendamine on keerukas ja ei vasta praegustele väljakutsetele (ja seda selles vallas liidrite hulka arvatavas Soomes!), ettevõtlikkuse tase ühiskonnas ja erinevates tegevusvaldkondades on puudulik ning heaolu loomiseks on tarvis rakendada uusi mudeleid.
Seda kõike on vaja, et Soomes kujuneks inimeste- ja lahendustekeskne teenusemajandus, mis on konkurentsivõimeline ja arvestatav kogu maailmas. Hoiatusena rõhutatakse, et sellised arengud eeldavad valmisolekut suurteks muutusteks ning eestvedajaid. Mõlemaga on senise heaoluga harjunud ühiskonnas raskusi.
Teine küsimus, mis nõuab vastamist, on: millistes valdkondades oleme “mängijad”, milliseid majandussektoreid peame eelisarendama, millised osad väärtusahelates fookusse koondama, millistele turgudele suunduma ja milliste kanalite kaudu?
Kolmas küsimus edu saavutamiseks on: millist ärikeskkonda peame arendama, milliste omaduste ja oskustega inimvara vajame, millist organisatsioonilist ja institutsionaalset korraldust ja poliitikaid on meile vaja?

Ning neljas küsimus: milliseid inim-, finants- ja teisi võimekusi peame arendama ning millised on praegu puudujäägid?
Kui saame neile küsimustele vastused, suudame neid sünteesides jõuda ka oma eesmärkide ja unistusteni. Samuti selleni, kuidas need vastused võiksid erinevates tulevikustsenaariumides realiseeruda, et leida suundi, kuidas oma visioonile maksimaalselt lähedane tulemus saavutada. Visioon on alati natuke idealistlik, nagu unistus, mille täitumise poole püüelda.

Unistagem koos!

Kord ütles üks mees: "I have a dream ..." See unistus mõjutas kogu maailma arengut 1960-70-ndatel. Ka meie peaksime unistama ja oma unistuste elluviimise nimel tegutsema. Mina igal juhul unistan.
Unistan ühiskonnast, millele on iseloomulik kõrge elukvaliteet, avatus ja põhjendatud rahvuslik uhkus. Kus on rikas ja unikaalne kultuurielu ning hea elukorraldus. Koostöö ja konkurents on omavahel tasakaalus ja koostoimes nii sotsiaalses kui ka majanduselus. Puhta looduse ja tervisliku keskkonnaga maa, mis isegi selles vallas esirinnas olevas Läänemere regioonis on parim. See on inspireeriv koht elamiseks ja töötamiseks, kus sallitakse erinevusi ja positiivset ambitsioonikust. Soositud on loomingulisus ja ettevõtlikkus. Avalikke ja erahuve ei vastandata *a priori*, vaid leitakse ja kasutatakse kõigi hüveks efektiivselt ära erinevate huvide ühisosa. Sotsiaalne turvalisuse aste on kõrge, kuid mitte demotiveeriv. Elukorralduse põhimõtteks on saanud vastandumise asemel kaasamine ja koostöö, ühiskonna asjade juhtimisse kaasatakse laialdaselt kodanikuühiskonda ja selle organisatsioone. Pole keelelist eraldatust, eesti keelt oskavad väga hästi kõik meie nooremad muukeelsed elanikud ning ka vene keelerühma inimesed võtavad aktiivselt osa ühiskonna ja majanduse arendamisest. Iga Eesti koolilõpetaja oskab eesti keelele lisaks vähemalt kolme keelt.
Enamikus eluvaldkondades tegutsejate hulgas on arvukalt rahvusvahelisi konkurentsivõimelisi isikuid ja organisatsioone, nii firmasid kui ka loomeinimesi. Talent on hinnas, seda otsitakse ja arendatakse süsteemselt. Talente tuuakse ka välismaalt, pakkudes neile vajaduse korral sobivaid eritingimusi. Haridus on universaalne ja kvaliteetne. Riik suunab teadlikult pikemaks ajaks ette haridusvalikuid, tagades hariduse vastavuse majanduse struktuursetele vajadustele. Noorte hulgas on popim saada inseneriks kui juristiks. Haritud inimesi saadetakse riikliku programmi abil õppima välismaa parimatesse kõrgkoolidesse, et hankida teadmisi ja suhtevõrgustikke tulevikuks. Eesti Ülikool on Euroopa esiviiekümnes oma kvaliteedi ja tulemuslikkusega, mistõttu sinna tahetakse õppima tulla nii ümbritsevate regioonide riikidest kui ka kaugemalt.
Eesti annab arvestatava panuse nii regionaalsete kui ka globaalsete välispoliitiliste küsimuste lahendamisse, järgides mitte ainult partnerorganisatsioonide, vaid ka omaenese huve, sealhulgas aktiivselt (välis)majanduslikke. Meie riik on üleilmselt hästi ühendatud poliitiliste ja kommunikatiivsete võrgustikega, Eesti otsustajad ja spetsialistid mõistavad süvitsi maailmas toimuvat ning on hinnatud rahvusvahelistes koostöövõrgustikes kui sõnakad ja teadjad inimesed.
Eesti pole kauge Euroopa ääremaa, kuhu on raske jõuda ning kus on viletsale kliimale lisaks ka sallimatud inimesed, vaid see on maa, kuhu on hea tulla ning kus on meeldiv töötada ja

äri teha. Suhted Skandinaaviamaade, Balti riikide, Poola, Saksamaa ja Venemaaga on tasakaalukad ja vastastikku kasulikud, tehes Läänemere regioonist eduloo, mida temast loodetaksegi.
Eesti majandus on modernne, paljus teadmiste ja uute tehnoloogiate põhine. Eesti on atraktiivne välisinvestoritele ja kodumaistele investeeringutele, Euroopas hinnatud äriajamise koht. Kehtestatud regulatiivne keskkond on soodne, soosib investeeringuid ja tarka tööd, muutes Eesti innovatsiooni ja hariduse keskuseks, mille majandusliku konkurentsivõimekuse selgroo moodustavad kõrge lisandväärtusega rahvusvaheliselt konkurentsivõimelised eksportmajanduse harud. Majanduselu on hästi struktureeritud ja edumeelne. Valitsus reageerib kiiresti ja paindlikult uutele väljakutsetele ja muutustele, olles visioonipõhise strateegilise juhtimise suurepärane näide. Tänu sellele on Eesti kujunenud Kesk- ja Ida-Euroopa liidriks ja eeskujuks ning tal on arvukalt järgijaid teistes maailmanurkades.
Edu mõõdupuuks pole minu unistuste Eestis mitte raha, jõukus ega positsioon, vaid eneseteostus ja tarkus. Valitsevad sallivus ja heas mõttes enesekindlus. Pole mõttelaiskust ega eneseimetlust ning liidrite eestvedamisel tegeldakse sihikindlalt ja strateegiliselt majanduse struktuurse ümberkorraldamisega, et kohandada seda ettenägelikult pidevalt muutuva maailma väljakutsetega. Eestis on poliitika tõeline kutsumus ja austusväärne tegevus, poliitika tipus olevate juhtide ja parteide sisulise konkureerimise ainus eesmärk on jõuda parimal viisil visioonidel põhineva eduka ühiskonna ja majanduseni. Meie traditsiooniliselt nõrkuseks peetav väiksus on muudetud igas mõttes meie tugevuseks.
Selle unistuste ühiskonnani ei jõuta siblides ja lihtsalt sobitudes. See on võimalik üksnes sihikindla eesmärgistatud tegevusega ning ainult siis, kui suudetakse unistada. Suurelt unistada. Kas te olete valmis unistama Eesti edukaks? Vähemalt proovige!

Tööturg võttis majanduslanguse löögi enda peale

Riigikogu Toimetiste vestlusringis 24. mail rääkisid neli majanduse ja sotsiaalpoliitika asjatundjat Eestis üleilmse majanduslanguse tõttu tekkinud suurest tööpuudusest.

Vestlusringist võtsid osa sotsiaalminister Hanno Pevkur (Eesti Reformierakond), Eesti Avatud Ühiskonna Instituudi juhataja Ivi Proos, Tartu Ülikooli makroökonoomika õppetooli juhataja professor Raul Eamets ja Eesti Rakendusuuringute Keskuse CENTAR vanemanalüütik Sten Anspal. Vestlusringi juhtis ja tegi jutuajamisest valiku RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

Kuhu töö kadus?

H. Ruusing: Tänase vestluse teema on tööpuudus. Esimene küsimus: kuidas ikkagi niimoodi juhtus, et Eestis, kus kogu aeg oli töökäsi puudu, tekkis lühikese aja jooksul väga suur tööpuudus? Kuhu töö kadus?
H. Pevkur: Töö kadumisel on palju põhjusi. Meie majanduse tõus põhines kinnisvararahal ja sellega seonduval laenurahal. Kinnisvarabuumi lõppedes kadus ehituses kümneid tuhandeid töökohti, sest uusi objekte enam ei ehitatud. Ja kui inimesed ei võtnud enam laenu, kuivas kokku ka laenuturg. Seetõttu kannatasid nii pangandus kui ka teenindussektor. Kui ehitajatel ei olnud enam raha, mida teenindussektorisse viia, kadus ka teenindajatel töö. Tööpuudust on süvendanud samuti varasem varjatud tööpuudus. Paljud, kes ametlikult ei töötanud, polnud töötuna arvel, vaid elatasid end näiteks juhutöödest. Nüüdseks on ka need võimalused kadunud.
R. Eamets: Praegune olukord näitab tegelikult, kui paindlik meie tööturg on: kui majanduses läheb väga halvasti, lastakse inimesed lahti. Seda ei saa teha enamikus Euroopa Liidu vanades liikmesriikides, kus ametiühingute mõju on palju tugevam ja kus näiteks palkade alandamine ei tule enamasti kõne alla. Meil langetasid ettevõtted palku ja koondasid inimesi ning tööturg võttis majanduslanguse löögi enda peale.
I. Proos: Maailma majanduslanguse trendi sarnaselt kahanes paratamatult ka Eesti väike ja väga avatud majandus. Viitan professor Urmas Varblase hiljutises ettekandes toodud arvudele, mis illustreerivad Eesti tööhõive kriitilist muutust. Kaks suurimat langejat olid ehitussektor ja töötlev tööstus. Ehituses kasvas töötajate arv 2000.–2007. aastal 31 969 töötaja võrra ning kahe aastaga, 2008–2009, kaotas ehituses töö 16 922 inimest. Töötlevas tööstuses oli töötajate arvu kasv 2008.–2009. aastal 9322 inimest ning kaotas töö 31 819 inimest. Need arvud näitavad, millise muutuse on tööhõive läbi teinud. Majanduslikus mõttes on tööjõupuuduse muutumine tööpuuduseks lihtne ja arusaadav. Ettevõtluse tasandil kiireks taastumiseks soodsaid eeldusi ei ole, sest eelnev kiire kasv oli võimalik laenuraha baasil.
S. Anspal: Suure osa praegustest töötutest moodustavad tõepoolest endised ehitussektori töötajad. Selle sektori osakaal koguhõives oli ka ülikõrge: veel 2009. aastal oli ehituses hõivatud rohkem inimesi kui eelmise ehitusbuumi ajal 1990. aastate lõpus. Kui vaadata, millistest majandussektoritest praegused töötud peamiselt tulnud on, siis kõige suurema osakaaluga polegi nende hulgas endised ehitussektori töötajad, vaid eksportivate sektorite, eelkõige töötleva tööstuse töötajad. Suur probleem, mille kinnisvarabuum kaasa tõi, oli see, et palkade kasv ehitussektoris põhjustas palkade ja kulude tõusu kogu majanduses,

kahjustades sellega oluliselt Eesti eksportööride konkurentsivõimet. Eesti tööturg on kriisi ajal ilmutanud Euroopa riikidega võrreldes väga suurt paindlikkust palkade kärpimise ja tööaja vähendamise osas. Aga konkurentsivõime kaotust, mis vahepealse buumi ajal aset leidis, on ka ülipaindliku tööturu tingimustes tasa teha väga raske. Vaadates Eesti krooni reaalset efektiivset vahetuskurssi, mis iseloomustab meie konkurentsivõimet eksporditurgudel, siis hiljutisest tööjõukulude korrektsioonist hoolimata oleme ikka veel väga kaugel konkurentsivõime buumieelse taseme taastumisest.

H. Ruusing: Ehituses ja töötlevas tööstuses hõivatud inimesed jäid töötuks. Kes on veel praegu töötud?

H. Pevkur: Töötuid onigas sektoris. Ei ole eluvaldkonda, kus töötust oleks väga vähe. Infotehnoloogiasektoris on olnud suhteliselt väike tagasiminek, aga ka seal on masu tõttu erinevaid arendusi vähemaks jäänud. Seetõttu ei olnud sealgi võimalik inimesi juurde võtta, osast tuli isegi loobuda. Kokkuvõttes ei jätnud tööpuudus puudutamata ühtki eluala ega sektorit. Kõige suurema löögi said kindlasti ehitus ja töötlev tööstus, millele minu hinnangu järgi võib liita ka teenindussektori, sest teeninduses kadus ära samuti palju töökohti. Kui liikuda linnas ringi ja vaadata, milliste poodide või pubide aknad kinni on, saab igaüks sellest aru.

R. Eamets: Kui Eestis on üle 130 000 töötu, tähendab see, et töötuid on igas valdkonnas ja igas vanuserühmas üsna ühtlaselt. Tõsi, mehed on suhteliselt rohkem kannatanud: tööhõive languse arve vaadates näeme, et meeste hõive on vähenenud rohkem kui naiste hõive. Just tööstuse ja ehituse tõttu, kus mehi on tööl rohkem kui naisi.

I. Proos: Ehitus tegi majandusharudest vahepealsetel aastatel suure tõusu ning sellele järgnes suur langus. Töötleval tööstusel majanduslangusele eelnenud aastate jooksul samasugust kasvu ette näidata polnud ning seetõttu on töötleva tööstuse langus hoopis sügavam. Kui küsida, milline mootor peaks majanduse uuesti käima tõmbama, siis kindlasti hakkab palju sõltuma töötleva tööstuse edukusest ekspordisektorina. Ka tööpuuduse vähenemisel, sest töötlev tööstus kasutab eeskätt kvalifitseeritud töötajaid, kellest praegu on paljud tööta.

Statistiline ja registreeritud töötus

H. Ruusing: Räägime natuke töötuse arvudest. Viimasel ajal on palju interpreteeritud kahte töötuse näitajat. Üks on registreeritud töötus, teine statistikaameti esitatud arvud. Mille poolest need erinevad? Kas lõpptulemusena üldse erinevad või näitavad olukorda eri külgedest?

R. Eamets: Registreeritud töötuse näitaja tugineb põhimõtteliselt riigi seadustele: kellel on õigus ennast töötuna arvele võtta ja kellel õigus töötuabiraha saada. Inimesed registreerivad end vastavates tööturu institutsioonides. Eestis on selleks Töötukassa. Kui palju end registreerib, sõltub suuresti sellest, millised on riigi seadused. Mõnes riigis on need väga inimesesõbralikud. Töötuna on võimalik ennast registreerida ka siis, kui sa üldse tööd ei otsi. Näiteks Belgias on väga leebe süsteem: inimesed saavad töötu abiraha tähtajata. Kokkuvõttes tähendab see, et tegelikult ei saa me eri riikide arve võrrelda, sest registreerimise kord ei ole ühesugune. Meie näitaja pluss on see, et saame registreeritud töötuse näitajad iga nädal. Saame ka regionaalse pildi, milline on maakonnas vallas või külas registreeritud töötute arv. Nüüd vaatame statistikaameti näitajat, mida oleme nimetanud ILO

tööpuuduse näitajaks, sest see tuleneb rahvusvahelise tööorganisatsiooni metoodikast ning tugineb samasugustele definitsioonidele ja sarnastele tööturu-uuringutele, mida tehakse igal pool maailmas. Uuringu valim on 16 000, mis on Eesti tingimustes väga suur. Selle põhjal saab teha üldistusi kogu riigi kohta. Uuring annab rahvusvahelises kontekstis võrreldava pildi. Samuti saame teada, kui palju on Eestis tegelikult töötuid ja ka hõivatuid. Oluline ei ole, missugune on kellegi töösuhe: kas ta töötab töölepinguga või suulise lepinguga, kas tal on ümbrikupalk või ei ole. Juriidilised nüansid ei ole tähtsad. Kui inimene töötab, siis ta töötab, ja kui ta otsib tööd, siis ta on töötu. Õige pildi annab ikkagi ILO tööpuuduse näitaja. Viimase miinus on, et tulemused laekuvad suure viitajaga, sest tegemist on kvartaalse küsitlusega. Töötukassa ja statistikaameti andmeid võrreldes ei tohi unustada, millist hetke need käsitlevad. Selle unustamine tekitas tänavu palju segadust. Kui avaldati statistikaameti esimese kvartali tulemused, oli kvartal juba ammu läbi. Paljud ei saanud aru, miks ühtedel andmetel tööpuudus vähenes, teistel hoopis suurenes. Tegelikult tulenes lõhe sellest, et kasvu andmed pärinesid aasta algusest, kui olukord tööturul oli veel suhteliselt pingeline. Mõlemad näitajad on olulised, kõik sõltub sellest, mida tahame teada. Kui soovime näiteks võrrelda Piirissaart Pukaga, on vaja registreeritud töötuid. Kui tahame võrrelda Eestit ja Hispaaniat, vajame hoopis ILO tööpuuduse näitajat.

H. Pevkur: Viimaste arvude vahelise lõhe järsu suurenemise põhjus on just viitaeg. Tegelikult suurenes registreeritud töötus ka esimeses kvartalis. Olukorras, kus registreeritud töötus suureneb, kasvab ka statistiline töötus. Küsimus on tegelikult selles, kui suur see vahe olla saab. Ma ei tea täpselt ka seda, kellele 16 000 inimesest nii-öelda pihta saadakse. Oluline on lisada, et 16 000 aastas. Igas kvartalis helistatakse läbi üksnes 2500-3000 inimest. Meie ministeeriumi oma väike analüüs ütleb, et eelmise aasta viimase kvartali statistiline töötus oli pigem alahinnatud ja selle aasta esimese kvartali töötus veidi ülehinnatud. Aga see on lihtsalt hinnang, mida ma üle ei tähtsustaks.

Töötud ja töötukassa

I. Proos: Ei ole tõepoolest mõtet võrrelda Töötukassa mai keskpaiga ja statistikaameti arve esimese kvartali kohta. Statistikaameti tööpuuduse määr esimeses kvartalis oli 136 900 töötut ja Töötukassa näitas registreeritud töötuid 13. mai seisuga 89 436. Kahel näitajal on erinev sotsiaalne sisu. Statistikaameti küsitluse tulemusel saadud töötuse määr peegeldab kõiki inimesi, kes on töötud ja sooviksid töötada. Osa nendest ei saa seadusest tulenevalt ennast aga Töötukassas arvele võtta. Näiteks noored, kes õpivad, kuid soovivad samal ajal ka töötada, ja pensioniealised inimesed, kes tahaksid töötada. Sotsiaalses mõttes informatiivsem töötuse näitaja on statistikaameti esitatud töötuse määr. Töötuse sotsiaalsete tagajärgede leevendamise seisukohalt on hästi oluline 2007. aasta seadusemuudatus, et töötuna registreeritud inimene säilitab tervisekindlustuse. See annab inimesele väga olulise turvatunde.

Töötukassa arve vaadates näeme, et inimesed hakkasid ennast juba enne 2008. aasta lõpus alanud majanduslangust töötuks registreerima. Järelikult abinõu, et inimene saab tervisekindlustuse, elavdas teatud mõttes ka töötuks registreerimist.

R. Eamets: Mul on eespool nimetatud lõhe kohta veel kaks kommentaari. Peamine põhjus, miks registreeritud töötuse ja ILO töötuse näitajate erinevus nüüd nii suureks paisus, seisneb minu arvates selles, et paljudel registreeritud töötutel lõppes lihtsalt õigus olla

Töötukassas arvel. Töötu abiraha saamise periood on meil limiteeritud ja need, kes 2008. aastal töötuks jäid, töötu abiraha enam ei saa. Minu arvates paljud lihtsalt loobusid Töötukassa teenustest, sest neil ei olnud sealt enam midagi saada. ILO valimi suuruse kohta võin võrdluseks öelda: kui räägime parteide populaarsusest, siis enamik sellealaseid uuringuid tehakse tuhande inimese pealt. Ma ei ole tähele pannud, et keegi oleks kahtluse alla seadnud, kas tuhat inimest on piisavalt esinduslik valim. Siin on jutt 16 korda suuremast inimeste hulgast, mis on üks kõige suurema valimiga küsitlusi Eestis.

H. Pevkur: Täpsustan, miks ütlesin pigem ala- või ülehinnatud. Ma ei tahtnud kindlasti valimit kahtluse alla seada. Küsimus on, kes sinna sattus. See sõltub paljude nüansside kokkulangemisest. Meile lihtsalt tundub, et eelmise aasta neljandas kvartalis oli statistiline tööpuudus tegelikult suurem kui 15,4 protsenti, mis statistikaamet andis. Töötutoetuse lõppemine ei takista kedagi olemast jätkuvalt Töötukassas arvel.

R. Eamets: Kontrollisin igaks juhuks arve, et oma eelnevaid väiteid illustreerida. Kui vaadata Töötukassa kodulehelt, siis ümmarguselt kaks kolmandikku neist, kes lahkuvad registrist, lähevad ise või Töötukassa vahendusel tööle ning üks kolmandik lõpetab arveloleku. Kolmandik on päris suur hulk inimesi, kes registrist välja langeb, olgu põhjus missugune tahes.

H. Pevkur: Arveloleku lõpetajate seas omakorda on mingi protsent neid, kes jäävad pensionile, mingi protsent läheb õppima, mingi protsent lõpetab vabatahtlikult ja ütleb, et läheb välismaale, ning mingi protsent on neid, kelle arvelolek lõpetatakse sanktsiooniga. Nimetatud kolmandikust seitsme protsendi ringis arvatakse registrist välja, sest nad on jätnud vähemalt kolm korda Töötukassasse ilmumata. Näiteks Pärnu juhtum: inimene oli töötuna arvel, aga ei tulnud kaks korda kohale. Töötukassa võttis temaga ühendust, et küsida, miks ta ei ole tulnud. Inimene ei võtnud mobiili vastu, vaid saatis SMS-i: “Tere! Kes te olete? Ma ei saa praegu rääkida, olen Soomes tööl.” Paljude puhul ongi mureküsimuseks see, et puudub selgus. Ei teata, kas nad on läinud välismaale, loobunud arvelolemisest või ei saa lihtsalt mingil inimlikul põhjusel, näiteks rahapuuduse või transpordiprobleemide tõttu Töötukassasse kohale tulla.

Tõehetk jõuab kätte sügisel

H. Ruusing: Kuhu tööotsijad võivad minna, kui ütlete, et olukord tööturul on paranenud ja töökohti tekib juurde?

H. Pevkur: Praegu kasvatab ennast natuke teenindussektor, kuigi kõik kohad, mis juurde tulevad, on enamasti hooajalised.

R. Eamets: See on nii tegelikult igal pool läbi aastate olnud: suvel tööpuudus alati väheneb. Kõik, mis seondub turismiga, tekitab juurde ajutisi töökohti. Tegelik tõehetk saabub sügisel, septembris, kui hooajatööd läbi saavad. Siis näeme, kas tööpuudus on hakanud vähenema või vähemalt stabiliseerunud.

H. Pevkur: Seda tähtaega tuleks veelgi edasi lükata, kuhugi oktoobrisse või novembrisse, kui jõuab kätte kütteperiood. Siis on inimestel vaja sissetulekut, mille saamiseks võetakse ennast kõigepealt Töötukassas arvele ja seejärel on võimalik hakata saama toimetulekutoetust. Alles siis saabub tõehetk. Lihtsustatult öeldes, septembris on vili enam-vähem koristatud, aga õunu saab veel korjata.

H. Ruusing: Nii et töötlev tööstus ei ole taastuma hakanud?

R. Eamets: See on natuke laiem teema. Igal asjal on kaks külge, positiivne ja negatiivne. Kui tööpuudus peaks Eestis väga kiiresti kahanema neljale protsendile, nagu oli enne kriisi, siis näitab see, et majanduses ei juhtunud kriisi tulemusena suurt midagi. Teisiti öeldes: odavad ja madala tootlikkusega töökohad, mis kipuvad domineerima ka meie ekspordisektoris, on endiselt alles. Kui tööpuudus ei hakka kahanema ja jääb päris kõrgeks pikema aja jooksul, tähendab see, et majanduses on kriisi tõttu toimunud mingisugused muutused. Ettevõtjad on olnud sunnitud edasi minema uut moodi, vähema arvu inimeste ja kõrgema tootlikkusega ning otsima uusi valdkondi. Arvan, et makromajanduse seisukohast on väga halb, kui tööpuudus nüüd kiiresti vähenema hakkab.
H. Pevkur: Igati nõus, on olemas Soome *lama*'st väljumise näide. Küsimus on just nimelt majanduse ümberstruktureerimises. Soomes ei toimunud plahvatuslikku tööpuuduse kadumist, vaid sellest saadi jagu rohkem kui 10 aastaga. Tööturu taastumine sama kiires tempos kui kukkumine ei olegi majanduse seisukohast hea näitaja.
S. Anspal:Ettevõtted on oma tegevuse põhjalikult ümber korraldanud ja efektiivsemaks muutnud, mis tähendab ka seda, et sama töö tehakse ära väiksema arvu töötajatega. Seda näitab osalt ka käesoleva aasta esimese kvartali seitsmeprotsendine tootlikkuse reaalkasv. Osaliselt kujuneb efektiivsuse kasv ilmselt permanentseks, mis tähendab paljudes ettevõtetes ka väiksemat tööjõuvajadust. Majanduskasvu taastumine toob kaasa hõive kasvu, aga mis ulatuses, pole veel selge.
I. Proos: Keegi ei prognoosigi tööpuuduse kiiret vähenemist. Majanduse kasvuprognoosid on lähiaastateks tagasihoidlikud, see ei anna mingit optimismi tööhõive kiireks taastumiseks. Ka Töötukassa ei prognoosi, et töötute arv hakkab kiiresti vähenema. Praegune töötuse vähenemine ei ole trend, mis annaks võimaluse üldistada, et vähenemine on pideva iseloomuga.

Mida töötutega edasi teha?

H. Ruusing: Läheksin edasi kurva prognoosiga, et riigile jääb suur hulk töötuid. Mida nendega peale hakatakse?
H. Pevkur: Olen erinevates auditooriumites öelnud, et 2010. aastal on riigi selge suund inimesed kiiresti tööle aidata, 2011. ja ka 2012. aastal peab põhirõhk olema ümberõppel. Meil ei ole teist valikut. Inimeste oskuste suurendamisega tuleb tegelda nii palju kui võimalik, suunates noori tagasi kooli ja uuesti kooli. Käimalükkamist vajab programm "Tagasi kooli", mille raames tuleb 1000 üliõpilast ja 500 kutsekooli poolelijätnut tuua tagasi õpinguid lõpetama. Kõik muud koolitused samamoodi. Töötukassa 2011. aasta tööturumeetmete eelarve peab olema kindlasti suunatud ümberõppele. Samal ajal on kõigi õppijate ja ümberõppijate puhul kõige keerulisem küsimus ikkagi see, mida neile konkreetselt õpetada.
R. Eamets: Kui on palju raha, võime inimesi koolitada mitte ainult selleks, et nad hiljem tööd saaksid, vaid et neid lihtsalt tegevuses hoida. Kui raha on vähe, tuleb koolitust kombineerida teiste meetmetega. See peab olema koolitus, mis on seotud töökohtade loomise toetustega ehk tegelikult oleks vaja panna Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) ja Töötukassa meetmed ühte paketti. Samal ajal tuleks soodustada ka näiteks töötute osaajaga töötamist, et inimesed pääseksid vahepeal osaliseltki hõivesse. Oleme ise oma reeglid hirmus jäigaks teinud. Räägime, et tööturg on paindlik, kuid tööpoliitika on meil suhteliselt jäik. Näiteks kui

töötu läheb osaajaga tööle või käib tööl mingil proovipäeval ja saab selle eest tasu, peab ta Töötukassas asju otsast peale ajama hakkama.

H. Pevkur: Kuidas lihtsamaks teha? Kõik oleks hästi, kui inimene ütleb Töötukassale, et läheb nädalaks tööle ja saab sissetulekut. Siis võiks kaaluda, et Töötukassa arvestab sissetuleku töötutoetusest või hüvitisest maha. Aga kui inimene ei ütle ja Töötukassa saab kaks kuud hiljem maksuametist teada, et ta on vahepeal sissetulekut saanud? Kas arvestame selle siis maha? Milline sanktsioon on ette nähtud inimesele, kes teadlikult või teadmatusest jättis Töötukassa informeerimata?

I. Proos: Kõik meetmed tööpuuduse vähendamiseks on olulised, nii ümberõpe, tööpraktika kui ka programm "Tagasi kooli", aga see ei tasakaalusta sotsiaalses plaanis väga kõrget töötust. Tagasi kooli suunduvatel noortel on paratamatult vaja õpingute jätkamiseks lisasissetulekuid, et tasuda ühiselamu või üüripinna eest ja elada väljaspool kodu. Töötud pereliikmed laste õppimist toetada ei suuda, tudengitel endil on raske leida töökohta. Idee tagasi kooli on mõttena väga hea, aga kuidas seda realiseerida, on hoopis teine küsimus. Eriti keeruliseks muutub maalt ja teistest linnadest Tallinna või Tartusse õppima asumine. Pingeline materiaalne olukord ja töötud pereliikmed pärsivad eelkõige noorte hariduse jätkamise võimalusi.

S. Anspal: Rõhuasetust ümberõppele tuleb kindlasti pidada positiivseks. Mitmete riikide kogemus näitab, et majanduskriiside ajal on kõrge tööpuuduse tingimustes väga tugev poliitiline surve kiiret efekti andvate meetmete rakendamiseks, nagu palgasubsiidiumid ja sotsiaalsed töökohad. Aga pikas perspektiivis pole need jätkusuutlikud meetmed. Paljud uuringud on näidanud, et nende mõju töötu hilisemale toimetulekule tööturul on isegi negatiivne. Pikas perspektiivis on oluline tõsta inimeste kvalifikatsiooni, sest vähenevat vajadust kvalifitseerimata tööjõu järele näitavad kõik prognoosid.

H. Ruusing: Kas teie arvates keegi Eestis analüüsib, kui efektiivne üks või teine meede on?

R. Eamets: See oli vist 2003. aastal, kui Tartu Ülikooli majandusteaduskond koos Poliitikauuringute Keskusega PRAXIS tegi põhjalikuma tööpoliitika efektiivsuse analüüsi. Rohkem selliseid analüüse tehtud ei ole. Euroopa Liidus on vastav indikaatorite süsteem, teatud näitajaid tuleb pidevalt jälgida. Aga regulaarset tööpoliitika efektiivsuse analüüsi Eestis ei tehta. Kindlasti oleks see vajalik, eriti arvestades, kui oluliseks tööpuuduse teema järgmise 5–6 aasta jooksul kujuneb.

Õppigem mõtlema positiivsemalt

H. Pevkur: Olen sügavalt veendunud, et ükskõik mis eriala või eluvaldkonna võtame, algab kõik kodusest kasvatusest, inimesest endast. Tuleb mõista, et õppida ja ennast täiendada on kogu aeg vaja. Tihtipeale kuuleme, et inimene on 20 aastat teinud ühte tööd, nüüd jäi töötuks ja muud tööd ta teha ei oska. Aga 20 aastat on pool keskmisest tööpõlvest, seega teine pool on veel ees. Miks ta arvab, et see pool ei võiks olla edukam ja talle sobivam kui eelmine. Peame lahti saama kohati levivast mõttestambist, et inimese elu on läbi, kui üks töö otsa lõpeb.

I. Proos: Töötukassa andmed näitavad, et suurem pikaajaline töötus on madalama haridustasemega inimeste rühmas. See tähendab, et peame tööturumeetmete tõhususele mõeldes mitte unustama inimesi, kes ei ole kõiges piisavalt teadlikud ja kes ei suuda oma tööalast karjääri kavandada.

H. Pevkur: Kui loome niisuguse kaitsemehhanismi, siis on kindlasti hulk piisavalt nutikaid inimesi, kes oskavad seda mehhanismi ära kasutada.
R. Eamets: Rääkides Töötukassa inimestega uutest meetmetest, mida võiks rakendada, olen täheldanud hirmu: ükskõik mida teed, nagunii hakatakse seda halvasti ära kasutama. Niisugust kartust on väga palju. See jätab mulje, nagu ametnikud eeldaksid, et inimesed on halvad, petlikud ja valelikud. Võiksime siiski mõelda positiivsemalt. Alati on neid, kes esitavad ebaõigeid andmeid ja kasutavad süsteemi ära, aga suurem osa inimestest seda ei tee. On kurb, et mõne protsendi või natuke suurema vähemuse pärast jätame midagi olulist tegemata, sest kardame, et äkki hakatakse seda ära kasutama.
I. Proos: Ühel hiljutisel seminaril, kus osalesid ka Töötukassa inimesed, pakkusin välja mõtte, et Töötukassa võiks kasutada valgekraedest töötuid aktiivselt teiste töötute oskuste täiendamiseks. Paljud töötuks registreerinud inimesed soovivad omandada esmaseid arvutikasutuse oskusi ja täiendada eesti keele oskust. Selle õpetamine on igale valgekraele jõukohane. Miks mitte kasutada töötute valgekraede potentsiaali vähem haritud töötutele uute oskuste õpetamiseks. Sellist tüüpi individuaalsete koolituste korraldamine ei nõua riigihanget, vaid ainult õpetajaid ja õpetatavaid. Õpetajale saab maksta selle eest väikest stipendiumi ja õppijale võib Töötukassa kompenseerida transpordikulud. Peaksime mõtlema erinevatele meetmetele, mis elustaksid töötute kogukonda, ja mitte kehtestama liigseid piiranguid. Ehk teiste sõnadega käivitama mehhanisme, mida praegu ei ole meetmetes kirjas, aga millest võiks palju kasu olla.
H. Pevkur: Mentorluse poole pealt on praegu kõige suuremaks takistuseks asjaolu, et tegemist on Euroopa rahaga, mille kasutamise järelevalve eeldab paljude paberite täitmist. Euroopa raha tööturumeetmetesse suunamisel oleme eelistanud avalikke hankeid. Positiivset mõtlemist pärsivad kaks asja. Ametnikud kardavad, et kui tuleb üks või kaks eksimust, on oht, et ülemus laseb su lahti. Poliitikud on tihtipeale tehtud hellaks, sest kes tahab, et midagi negatiivset meediasse jõuaks. Ametnike puhul on samamoodi: sa ei taha, et sinu asutusest räägitakse midagi negatiivset ega seda, et keegi kusagil lõõbib – näe, sai riiki tüssatud!

Kas Eestis on mugav olla töötu?

H. Ruusing: Missugune on olukord Eestis? Kas mingil hetkel võib olla mugav töötuna elada?
H. Pevkur: Paljudes Euroopa riikides on mugav olla töötu.
R. Eamets: Isegi praegu on teatud valdkondades nii. Töötuskindlustushüvitise arvutamine pärineb sellest ajast, kui palgad olid suhteliselt kõrged. Toitlustussektoris ja veel paljudes valdkondades on lihtsamatel töödel palgad langenud nüüdseks miinimumpalgani. Kui töötu sai varem päris korralikku palka ja peaks nüüd uuesti tööle minnes leppima miinimumpalgaga, siis ta eelistab olla mõnda aega töötu. Ent see on ajutine nähtus, mis kestab ainult nii kaua, kuni töötuskindlustushüvitise periood läbi saab. Kellel on pikem tööstaaž, sellel on see periood laias laastus üheksa kuud. Seejärel tuleb hakata midagi tegema. Mõnes valdkonnas, kus palgalangus on olnud väga suur, võib see tööle tagasiminekut pärssida küll.
H. Pevkur: Inimesed on pragmaatilised. Tehakse lihtne arvutus: kui lähen tööle, saan niipalju, töölejõudmiseks kulub transpordile ja kohapeal söömisele niipalju. Nii vaadataksegi, kumba pidi on kasulikum, kas minna tööle või leppida hüvitisega.

I. Proos: Kas teil on tutvusringkonnas mõni töötu? Kas keegi on niimoodi käitunud? Praegu saab niimoodi mõelda siiski ainult inimene, kellel on selline elukutse, et ta teab, et saab igal hetkel uuesti tööd. Töötu üldjuhul ei mõtle nii, et hea küll, võtan veel kolm kuud hüvitist ja tööotsimisega ei tegele. Kui inimesel on võimalus mingisugunegi töö saada, siis ta selle igal juhul ka võtab. Teistmoodi mõtlemine ei ole massiline.
R. Eamets: Teeninduses on tuhandeid kohti, kus praegu saadakse miinimumpalka. See on valdkond, kus kogu aeg on olnud väga suur tööjõu voolavus. Inimesed teavad, et seal on alati suur nõudlus.

Jaanalindu pole mõtet mängida

H. Ruusing: Mis saab määravaks järgmisel kolmel-neljal aastal ja mis valdkonnas või missuguseid otsuseid peaksid poliitikud langetama?
R. Eamets: Viimasest OECD raportist tuli ka välja, et kuna meil tööpuudus jääb püsivalt kõrgeks, on kaks varianti. Ühelt poolt peame tegelema inimeste tööturule tagasiviimisega, mis puudutab nimetatud koolituse teemat. Teiselt poolt peame samal ajal mõtlema, kuidas inimesed toime tulevad. Siin on omakorda kaks varianti: kas pikendame töötuhüvitise perioodi või peame tegema päris olulisi muudatusi toimetulekutoetuste süsteemis, sest inimesed peavad millestki elama. Millest inimene elab, kui ta ei ole kahe aasta jooksul tööle saanud? Ei ole mõtet mängida jaanalindu. Tuleb mõelda sotsiaalabisüsteemide peale, sest probleem on olemas. Ja see on tulevikus kasvav probleem.
H. Ruusing: Kust võetakse raha?
R. Eamets: Küsin vastu: kust võeti raha kaitsekulutuste suurendamiseks kahe protsendini siis, kui Eesti tahtis NATO-ga ühineda? Ega sel ajal meil raha rohkem olnud. See oli poliitiline otsus: tahame NATO-ga ühineda, tuleb suurendada kaitsekulusid. Ja raha leiti. Tööpuudus ja tööturuteenused on täpselt samasugune teema. Loomulikult eeldab see seaduste muutmist jms. Kui on poliitiline tahe, raha leitakse. Kui ainult enne valimisi räägitakse töötutest ja pärast valimisi hakatakse muude asjadega tegelema ning tahet raha leida ei ole, siis seda raha ka ei leita. Minu meelest on NATO väga hea näide – kui oli konsensus, et on vaja kaitsekulusid tõsta, leiti raha plaksti.
H. Pevkur: Mida teha ja mis on määrav? Määrav on kindlasti see, kas majandus taastub või ei, kui kiiresti taastub, kui kiiresti taastuvad eksporditurud. Kui üldine majandus kasvab, tuleb uusi töökohti, inimesed saavad tööd ja läheb lihtsamaks. Sotsiaalsüsteemi vaadates tuleb loomulikult tõsta toimetulekutoetust, mida ei ole ammu tehtud. Järgmise nelja aasta riigieelarve strateegia näitab, et kulutuste üldine tase peaks jääma samaks. On selge, et ainuüksi arvestuslikud sotsiaalkulud, nii pensionid kui ka erinevad toetused, tõusevad niikuinii. Üldine väljamakse summa tõuseb, aga mitte ühe inimese kohta. 2008. aastal maksime toimetulekuteks välja kokku natuke üle 90 miljoni krooni, 2010. aastal on kulu 330–350 miljoni vahel. See on neljakordne tõus, väga märkimisväärne tõus. Sellise tõusu tarvis, kui üldine eelarve ei kasva, peab kuskilt kokku tõmbama. Kaitsekulud ei ole praegu 2, vaid 1,78 protsenti. Valik on väga keeruline. Kellelt mida ära võtta? Kas haridussektorist, teedest või kahuritest? Kui eelarve on suhteliselt jäik, 75 protsenti kütuseaktsiisist peab näiteks minema teede taastamisse, oleme oma eelarve ette ära määranud. Sellepärast ongi väga keeruline leida siseressurssi. Üldine valem on, et majanduse üldise kasvuga kaasneb sotsiaalse heaolu kasv. Sotsiaalabisüsteemi toimimiseks on vaja muudatusi, lihtsam

muudatus oleks toimetulekusüsteemi muutmine nii, et toetus jõuaks sihitatumalt konkreetse abivajajani.

Igal erakonnal omad meetmed

R. Eamets: Poliitikud on ise endale vabatahtlikult selle ameti võtnud. Neil tuleb keerulisi valikuid teha.
H. Pevkur: Absoluutselt, sada protsenti nõus. Nagu öeldakse, käib see tuusiku hinna sisse, keegi ei käsi poliitikas olla. Aga keegi peab neid otsuseid tegema.
I. Proos: Töötuse probleemil on omapoliitiline ja sotsiaalne kontekst. Väga halb on, et töötuse küsimust käsitletakse sageli erakondlikult. On just kui opositsiooni ja koalitsiooni meetmed töötuse leevendamiseks. Opositsiooni meetmed on eelkõige sotsiaalsed töökohad, mida Tallinn tulemuslikult kasutab. Koalitsiooni meetmed on osaliselt toetatud töökohad ja tööpraktika meede. Riigikogu stenogramme lugedes näeme, et töötuse teemat on mitu korda arutatud riiklikult tähtsa küsimusena. Neid stenogramme on veidi piinlik lugeda, sest põhiline on erakondade rivaliteet ja vastastikused süüdistused. Mure suure tööpuuduse uute vaeste pärast on Riigikogu aruteludes selgelt teisejärguline. Tundub, et tipp-poliitikud ei tahagi töötuid kõnetada, see on ebameeldiv. Lihtsam ja suurejoonelisem on rääkida eurost ja jutustada Eesti edulugu. Kellelgi ei ole huvi ühiskonna negatiivset poolt esile tõsta. Kui valimised märtsikuus läbi on, siis näeme, kas on poliitilist tahet töötuseküsimuses tundlikumaks muutuda.

Töötud pole ühtne mass

H. Ruusing: Kas töötud on üldse vaadeldavad ühtse massina, on üldse võimalus kõiki kõnetada?
I. Proos: Töötutest räägime sageli selles võtmes, kui suur on üks või teine arv, kui palju see suurenes või vähenes. Niisugune arvumaagia. Tegelikult oleks töötuid vaja kõnetada sotsiaalsete gruppide kaupa. Lastega pered, kus kas või üks vanem on töötu, on sageli tõsises hädas. Näen ühe võimalusena, et koolides, kus hädasolijaid tegelikult teatakse, oleks mingisugused delikaatsed abisüsteemid *à la* lähen pärast tunde koolist koju ja võin ühe väikese toidupaki kaasa võtta. Väga lihtsad, aga sugugi mitte ülearused meetmed, mis oleksid delikaatsed ja arvestaksid tundlikumalt hädasolevaid peresid. Tänase Eesti ühiskonna mõttelaad on liiga sageli kõrk, hädasolijasse suhtutakse nagu luuserisse. Seetõttu paljud töötud häbenevad oma töötust. Imestatakse, miks meil rahutusi ei ole. Töötu olla on paljudele inimestele häbiasi. Meie ühiskond on selline, kus tihti ei osata või ei taheta kaasa tunda, probleemidega inimestest mööndes kehitatakse lihtsalt õlgu. Ma natuke utreerin, aga paraku on meie hoiakute kompleks praegu pigem selline.
H. Pevkur: Valitsus püüab arvestada sotsiaalsete gruppidega. Sellesama toimetulekutoetuse suurendamine, mida annab kohalik omavalitsus konkreetsele inimesele. Samamoodi koolitoit, omavalitsusel on õigus vabastada laps näiteks lasteaiatasust. Sellised meetmed on olemas, kuni Euroopa Liidu toiduabini välja. Omavalitsus saab otsustada, kas paneb raha meediakuludesse, mingi maja ehitusse või inimestesse. Kui vaadata erinevate omavalitsuste sotsiaalkaitsekulutusi, siis omavalitsustel on ressursse. On fakt, et lõhe omavalitsuste vahel on olemas: üks omavalitsus kulutas 2009. aastal Eesti riigis ühe inimese sotsiaalkaitsele 229

krooni ja teine 4500 krooni. Ma ei räägi siin Ruhnust ja Tallinnast. Need on väikesed vallad Lõuna-Eestis. Vahe on kümnetes kordades. Järelikult on prioriteetide küsimus, kuhu omavalitsus raha paneb. Riiklikult püüame tööpuudust vaadata ettevõtete kaupa. Kes on need, kes töötuks jäävad? Püüame leida igaühele personaalse lahenduse. Suur probleem on, et meil ei ole Töötukassas nii palju inimesi. Ühe konsultandi kohta tuleb 600–700 teenindatavat. Pangas on ühe klienditeenindaja kohta 30–40, maksimum 100 inimest kuus teenindada.

S. Anspal: Riigil tuleks tõsiselt mõelda sellele, mida majanduspoliitika saaks teha, et järgmine majanduslangus tuleks vähem valuline. Riigi valmidus kriisiks oli piisav, et täita eurotsooni pääsemise kriteeriumid, kuid mitte selleks, et majanduslanguse ajal majandust turgutada – vastupidi, olime sunnitud tõstma makse, mis veelgi majanduslangust süvendas. Võime küsida, kas eelarve ülejäägid oleksid pidanud olema nii palju suuremad, et riigil oleks võimalik olnud buumi ohjata ja majandust jahutada. Soomes näiteks oli keskmine iga-aastane eelarve ülejääk 2001.–2007. aastal protsendina sisemajanduse kogutoodangust mitu korda suurem kui Eestil, mis andis neile ka vajalikku ressurssi, et langusfaasis majandust stimuleerida. Tulevikus tuleks ka Eestis eelarvepoliitikat kujundades arvestada, et soodsam on ülekuumenenud majandust eelarveülejääkide abil agressiivsemalt ohjata, selle asemel et hiljem tegelda buumi ajal kuhjunud tasakaalustamatuse valusate tagajärgedega.

H. Pevkur: Meil ei tule eurotsoonis enam kindlasti 10-protsendilist majanduskasvu. Saame suure tõenäosusega mõnusaks Euroopa keskmikuks, kus majanduskasv on võib-olla heal juhul 3–4 protsenti, siis ei saa majandus nii palju langeda. Selge see, et järgmine kriis tuleb, kas 2018, 2019 või 2020.

H. Ruusing: Selleks ajaks on praegused töötud vähemalt tööle saanud.

I. Proos: Aga paljud neist väljaspool Eestit ehk mitte enam meie maksumaksjatena.

H. Pevkur: Ma nii pessimistlik ei ole. Arvan, et Eesti majandus kosub, me oleme mõnus avatud majandus ning meie üldine fiskaalpoliitika on korras.

H. Ruusing: Selle positiivse prognoosiga võiks lõpetada. Mõned päevad tagasi sotsiaalkomisjoni istungil rääkisid Töötukassa ja statistikaameti analüütikud, et Eestis enamik töötuid ikkagi veel loodab saada tööd. Heitunuid on üpris vähe, mis on positiivne märk.

Kaasamisest nii ja naa

Valdur Lahtvee, Riigikogu liige, Erakonna Eestimaa Rohelised fraktsiooni esimees

Kaasamisest räägitakse Eestis palju, kuid avalikkuse ja otsustetegijate sisulise koostööni enamasti ei jõuta.

Kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni raames on Eestis püütud luua avalikkuse kaasamiseks vajalikku raamistikku, arusaamist ja suutlikkust nii kodanikuorganisatsioonide kui ka avaliku sektori struktuurides. Riigikantselei eestvedamisel valmis 2005. aastal ministeeriumide ja kodanikuühenduste kaasamise hea tava. See sisaldab kaasamise üldisi põhimõtteid, millest asutused ja organisatsioonid saavad lähtuda kaasamise juhiste koostamisel ja sisulisel kaasamisel.

Kaasamise hea tava on 2005. aasta sügisest alates laialdaselt tutvustatud foorumitel ja koolitustel. Riigikantselei eestvedamisel koostati kaasamise hea tava ellurakendamise tegevusplaan, mis näeb muu hulgas ette kodanikuühiskonna põhimõtete tutvustamiseks koolituse riigiametnikele. Käivitatud on kaasamisveeb www.osale.ee, koostatud kaasamise käsiraamat ametnikele, koostatud ja kehtestatud ministeeriumide kaasamise head tavad jpm. Seega on Eestis formaalselt kaasamisega kõik just kui korras, kuid paljudest kaasamist ja kaasatust mõõtvatest küsitlustest (nt värske Säästva Eesti Instituudi uuring "Keskkonnamõju hindamise praktika ja asjaosaliste ootused 2010" selgub, et avalikkus ei pea end sugugi otsustetegemisel kaasatuks.

Kõigepealt mõned põhimõisted

Kaasamise teema selgitamisel on igati kasulik meelde tuletada põhimõisteid. Abiks säästva arengu sõnaseletused veebilehelt http://www.seit.ee/sass/print.php?cat=24:

– üldsus (avalikkus), *public*, *Öffentlichkeit (f)*, *общественность* – üks või mitu juriidilist või üksikisikut ja nende isikute organisatsioonid, rühmad ja muud ühendused. Demokraatlikus ühiskonnas on üldsusel õigus organiseeruda ja oma arvamust avaldada;

– üldsuse (avalikkuse) kaasamine, *public involvement*, *Öffentlichkeitsbeteiligung (f)*,*общественное участие (привлечение)* – kaasamine otsustusprotsessi, mida riik, kohalik omavalitsus või kavandatava tegevuse arendaja rakendab, et informeerida selle tegevusega võimalikke mõjutatavaid huvirühmi ja üksikisikuid ning anda neile võimalus mõjutada kavandatava tegevusega kaasnevaid otsuseid. Kaasamine sisaldab üldsuse osalemise võimaluste poolest erinevaid etappe: teavitamist, konsulteerimist, koostööd ja partnerlust ning jõutamist ja kohalikku kontrolli;

– üldsuse osalemine (avalikkuse osalemine), *public participation*, *Öffentlichkeitsbeteiligung (f)*, *общественное участие* – kodanike osalemine iseenda või huvirühma nimel avalike asjade otsustusprotsessis. Osalemine poliitikakujundamises ja otsuste tegemisel ei toimu ainult valimiste perioodil, sest nii huvirühmade kui ka üksikisikute jaoks võib valimistevaheline aeg olla palju olulisem ja tõhusam poliitiliste otsuste ja õigusloome mõjutamiseks. Üldsuse aktiivne osalemine keskkonna ja arenguga seotud tegevusplaanide koostamisel ja rakendamisel kohalikul, riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil on säästva arendamise peamisi taotlusi;

– hea valitsemistava, *good governance*, *gute Verwaltung (f)*, *хорошее управление* – tõhus ja õiglane avalik haldus. Hõlmab selliseid põhimõtteid nagu õigusriiklus, avaliku sektori aruandekohustus üldsuse ees, selgus ja arusaadavus otsuste tegemisel, tulemuslik otsuste rakendamine, osalusdemokraatiale tuginemine ja konsensusele orienteeritus, avalike teenuste osutamine mõistliku aja jooksul, võrdne kohtlemine ja kaasatus;

– huvirühm, *stakeholder (interest group)*, *Interessengruppe (f)*, *заинтересованная группа* – 1) teadvustatud ühiste huvide nimel tegutsev ühendus (nt mittetulundusühendus, liikumine,

katusorganisatsioon või võrgustik); 2) inimesed või organisatsioonid, kelle huvid mõnes küsimuses ühtivad. Samas tähenduses on kasutatud ka terminit sidusgrupp ehk sidusrühm;
– juurdepääs õigusemõistmisele, *access to justice*, *Zugang (m) zur Justiz*, *доступ к правосудию* – isiku õigus pöörduda kohtusse või muu erapooletu ja sõltumatu organi poole keskkonnaalastes vaidlusküsimustes;
– juurdepääsu põhimõtted, *access principles*, *Zugangsprinzipien (pl)*, *принципы доступа* – keskkonnainfo kättesaadavus, üldsuse osalemine otsustamises ning juurdepääs õigusemõistmisele. Rahvusvahelisel tasandil tunnustati juurdepääsu olulisust esimest korda Rio deklaratsioonis 1992. aastal;
– jõutamine, *empowerment*, *Ermächtigung (f)*, *усиление влияния* – inimeste, kogukondade ja organisatsioonide tegutsemisvõime, sh tahte, vastutustunde, õigusteadlikkuse, pädevuse ja oskuste sihipärane edendamine, et oleks võimalik aktiivsemalt ja sisulisemalt osaleda arendustöös, planeerimises, korraldamises ja juhtimises. Kasutatakse eriti säästva arendamise, looduskaitse ja looduskasutuse ning kogukondliku arendamise kontekstis.

Kaasamine ja pseudokaasamine

Kaasamise definitsiooni järgi jaguneb kaasamine eri tasemeteks just kaasamise sisukuse (kaasatuse ulatuse) järgi – teavitamine, konsulteerimine, koostöö ja partnerlus ning jõutamine ja avalikkuse kontroll. Eri valdkonna ja taseme kaasamisprotsessidele – olgu selleks siis seadusloome, riiklike arengukavade ja strateegiate koostamine või arendusprojektide või planeeringute keskkonnamõju hindamine – heidetakse peamiselt ette seda, et formaalselt avalikkust kaasatakse, s.t teavitatakse võimalusest osaleda, küsitakse kodanike ja huvirühmade seisukohti ja arvamusi, kuid tegelikult neid arvesse ei võeta.
Ikka ja jälle leiavad otsusetegijad, et nemad on targemad ja õigemad otsuseid tegema ning avalikkust ja avalikku arvamust peetakse üksnes pidurdavaks ja segavaks teguriks. Kaasamisega tegeldakse nii palju, kui palju seadused või asutusesisesed reeglid nõuavad. Niisuguse pseudokaasamise tulemus on, et ikka ja jälle tuleb avalikuks juhtumeid, kus avalikustamise ja kaasamise käigus kodanike ja huvirühmade esitatud argumente on arendaja või otsusetegija (kohalik omavalitsus, ministeerium) eiranud. Selle tagajärjel on tehtud otsus või haldusakt tekitanud avalikkuses pahameelt ning avalikkus on seda eiranud või selle vaidlustanud.
Negatiivne näide, kus kaasamise põhimõtteid olulisel määral jalge alla tallati, on kaasamine "Põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2008–2015" koostamisel.
Kui põlevkivi arengukava koostamise käigus nägi keskkonnaministeerium ette huvirühmade laiapõhjalise ja sisulise kaasamise ning huvirühmad tõepoolest ka kaasati (vt kaasamisprotsessi kirjeldust A. Jürgens, Põlevkivi kasutamise arengukava koostamine oli laiaulatusliku kaasamise õppetund. –Riigikogu Toimetised 16, lk 130–134: siis pärast põlevkivi arengukava ja selle rakendusplaani valmimist ning enne selle kava jõustamist Riigikogus protsess peatus peaaegu aastaks ja võttis hoopis kummalise pöörde. Keskkonnaministeerium viis avalikkuse eest varjatult, avalikkust ja seni kaasatud huvirühmi informeerimata ja neid kaasamata põlevkivi arengukavasse ja selle rakendusplaani 2008–2015 ühepoolselt sisse põhimõttelisi muudatusi kitsalt põlevkivi kaevandajate huvides, minnes vastuollu eelnevalt erinevate huvirühmadega laiapõhjaliselt kokku lepitud tingimustega. Kuigi Erakonna Eestimaa Rohelised Riigikogu saadikud osutasid põlevkivi arengukava kinnitamist ette nägeva eelnõu menetlemisel Riigikogus, et huvirühmade tehtud muudatusi on põlevkivi arengukavas ja selle rakendusplaanis eiratud, ning algatasid seetõttu keskkonnaministri umbusaldamise, jõustati siiski muudetud ja oluliselt nõrgema mõjuga põlevkivi arengukava.

Muudetud või välja visatud

Kui võrrelda 2007. aasta veebruaris keskkonnaministeeriumile töörühma poolt üle antud põlevkivi arengukava ning käesoleva aasta aprillikuus ministeeriumide kooskõlastusringil oleva põlevkivi arengukava ja selle rakendusplaani eelnõu tekste, on selgelt näha, et arengukavast ning eelkõige selle rakendusplaani avalikkust ja huvirühmi kaasates läbi vaieldud ja kokku lepitud eelnõu tekstist on välja visatud või oluliselt muudetud (lahjendatud) 12 meedet. See tähendab, et ligikaudu70 protsenti kokkulepitud meetmetest on kadunud või nende mõju ümbersõnastamise tõttu tunduvalt nõrgenenud või teisenenud.
Kõik keskkonnaministeeriumi tehtud muudatused olid selgelt suunatud ainult ühe huvirühma, põlevkivikasutajate huvide kaitseks ning avaliku huvi rakendamise vältimiseks või piiramiseks. Ennekõike olid rakendusplaanist välja võetud meetmed, mis sunniksid või motiveeriksid ettevõtjaid põlevkivi kasutamise tehnoloogiaid muutma ning rakendama põlevkivist elektri või õli tootmiseks parimat tehnoloogiat. Põlevkivi arengukava 2008–2015 ja selle rakendusplaani muudetud kujul vastuvõtmine ei taga kavas püstitatud eesmärkide saavutamist. Muudetud eelnõus toodud meetmete elluviimisel on märgatavalt väiksem positiivne keskkonnamõju kui avaliku arutelu käigus tekkinud ja kokkulepitud meetmete rakendamisel. Sellega muudeti tegelikult tühiseks põlevkivi arengukava koostamise aegne avaliku kaasamise protsess, mida keskkonnaministeerium on siiani püüdnud serveerida kui näidiskaasamist ja konsensuse loomist riikliku strateegilise arengukava koostamisel. Nii avalikkusele kui ka huvirühmadele anti sellega signaal, et riik ei pea avalikkuse sisulist kaasamist tähtsaks.

Eesti Energia eile, täna ja homme

Lembit Kaljuvee, Riigikogu liige, Eesti Keskerakond

Eesti-sugune väikeriik ei tohi energeetika arendamisel rongist maha jääda.

Energeetika on praegu kogu maailmas küsimus number üks. Meie riigile on kõige tähtsam elektrienergiaga seonduv, sest elektrita ei saa tänapäeval kuidagi läbi.
Kõikide riikide poliitikud räägivad pidevalt energeetika tähtsusest ja peavad sel teemal erinevatele tulevikuvisioonidele tuginevaid kõnesid, paraku on just viimasel ajal tekkinud energeetika arendamises seisak. Asi on selles, et kõik energeetikaga seonduv nõuab väga suuri investeeringuid, mille tasuvusaega ei saa kindlalt ennustada. Samuti pole riigid selgeks vaielnud, kuidas talitada CO_2 emissiooniga: kui palju ja millisel moel seda tulevikus maksustada, sest suure CO_2 sisaldusega fossiilsed kütused on jätkuvalt mitmete riikide põhiline energiavaru. Näiteks sõltuvad kivisöest Suurbritannia ja Poola energiakandjad.
Eesti peab oma energiapoliitika kujundamisel tähelepanelikult jälgima, mida suured riigid teevad.Peaksime suutma nende otsuseid isegi ette näha, et võimaluse korral ennetavalt käituda. Selleks tuleb asjaomaste poliitiliste otsuste tegemisse kaasata laia silmaringiga energeetikaspetsialiste. Otsused energeetika tuleviku üle mõjutavad pikaks ajaks ka meie riigi julgeolekupoliitikat ja elanikkonna toimetulekuvõimet.

Tulevikuotsused kiiremini

Kui vaadata tagasi lähiajalukku, siis elektri tootmine sai Eestis suurema hoo sisse eelmise sajandi keskpaigast, kui valmisid soojusenergiajaamad Kohtla-Järvel (1949) ja Ahtmes (1951). Seejärel anti Narva lähistel käiku Balti Soojuselektrijaam (1966), millele järgmisel kümnendil lisandus Eesti Soojuselektrijaam (1973). Eesti elektritootjate turuks olid siis Baltimaad ja Loode-Venemaa. Endistest nn Balti vabariikidest olimegi elektri tootmises tegija number üks – meie energeetilised võimsused olid kolm korda suuremad kui meie endi vajadused tippkoormuse ajal.
Elektrijaamade elueaks loetakse tavaliselt kaks inimpõlve, seega 50–60 aastat. Meie jaamad hakkavadki nii vanaks saama. Järelikult oleks tulnud Eesti riigis võimul olnud valitsustel juba varem otsustada, millise elektriliigiga ja kuidas hakkame edasi minema. Samal ajal ei saa öelda, et riik pole midagi teinud. Riigikogus on vastu võetud nii energeetika arengukava kui ka põlevkivi kasutamise arengukava, kuid praktilises elus oleme siiski ajast maha jäänud.
Näiteks magasime maha aja, kui oleks olnud kõige soodsam täies mahus ümber ehitada Narva elektrijaamade põlevkiviplokid. Kaks plokki ehitasime ümber, kuid vaja olnuks ümber ehitada kuus. Siis oleksime saanud nüüd, kui Leedu Ignalina tuumaelektrijaam on suletud, elektrit suurtes kogustes eksportida ning oma põlevkiviplokkide ümberehitamisele kulunud raha tagasi teenida. Meie ei suutnud aga õigel ajal kõikide plokkide ehitamiseks vajaliku rahastamisskeemi suhtes poliitiliselt kokku leppida.
Praegu on Eesti Energia suurim väärtus 400 miljoni tonni põlevkivi kaevandamise õigus. Firma bilansis seisab see paraku nullkroonise väärtusega, sest turuväärtust kaevandamisõigusel just nagu polekski. Ometi on eksperdid rõhutanud mitmete metoodikate abil just seda maavara väärtust. Viitan 400 miljonile tonnile maapõues peituvale põlevkiviressursile, sest need põlevkivivarud panevad Eesti Energiast huvituma ka välismaa äriringkondi.

Oma hüdroenergia

Tulevikku silmas pidades on selge, et CO_2 maksustamise kõrge hinnaga muutub põlevkivielekter Euroopa Liidus liiga kalliks. Järelikult on vaja leida sellele alternatiive.

Tõsi, räägitud on tuumaelektrijaamast ja kaugemas perspektiivis on sellel plaanil jumet. Piisavalt palju propageeritud tuuleenergeetika on meile samuti liiga kallis, sest tuulikud vajavad töötamiseks kompensatsioonijaamu. Tavaliselt on mujal, näiteks Taanis ja Norras, tuuleelektrijaamade kompenseerimiseks rajatud hüdroelektrijaamad, kuid meie looduslikes tingimustes pole võimalik hüdroenergiat arvestatavas mahus toota. Seetõttu tuleksid Eestis kompensatsioonijaamadena kõne alla ikkagi eeskätt Vene gaasil põhinevad jaamad. Just see muudaks aga tuuleenergia meile mõttetult kalliks.
Kui vaadata tulevikku optimistlikult, võiks Eesti riigi energiaportfell koosneda kuni 1000 MW-st põlevkivielektrist, millele lisanduks kuni 300 MW koostootmisjaamades toodetud elektrit ning moe pärast võiks olla ka paarsada megavatti tuulegeneraatorite energiat. Sellise energiaportfelliga saaksime elektrit ka eksportida. Silmas on peetud lähimat paarikümmet aastat, nagu ka meie energeetika arengukava ette näeb. Praegu moodustab Eesti riigi energiaportfellist põlevkivienergeetika 90 protsenti.
Kuid enne tuumajaama ehitamist võiks Eestisse rajada maa-aluse hüdroelektrijaama. Selle eskiisprojekt on äriringkondades olemas ja läbinud üksikasjaliku analüüsi.
Projekt näeb ette Maardusse 500 meetri sügavusse hüdroelektrijaama, mis töötab merest edasi-tagasi langeva ja pumbatava vee jõul. Selleks ehitatakse maa alla vastavad mahutid. Maardu maa-aluse hüdroelektrijaama võimsus võiks olla 500 MW.

Niisugune maa-alune hüdroelektrijaam tuleks rajada kümne aasta jooksul, enne tuumaelektrijaama valmimist. Siis saaks seda jaama kasutada tuumajaama kompensatsioonijaamana. Kasu saaks sellest ka meie ehitussektor: väljakaevatava graniidi puhul on tegu eelkõige teede ehitamisel ja üldehituses kasutatava väärtusliku toorainega. Meie kaevanduste rajamise kogemus lubab kindel olla, et siinsed ehitusfirmad selle projekti ka teoks teevad. Huvilisi hüdroelektrijaamas saadava elektri vastu juba on, näiteks sadamad sealsamas Maardu külje all. Hüdroelektrijaam kuuluks küll erasektorile, kuid vajaduse korral võib osaleda oma äriühingu kaudu ka riik. Eesti elanikkonnale on tähtis võrdlus muul kombel toodetava energia hinnaga – seni on hüdroenergia osutunud tarbijale üheks odavamaks energialiigiks maailmas.

Eesti energeetika õilmitseb nõukogudeaegses rasvas

Anto Raukas, akadeemik, Eesti Teaduste Akadeemia energeetikanõukogu liige

Peame ennast ise energiaga kindlustama, elektri tootmine ja jaotamine tuleb muuta võimalikult tõhusaks.

Energeetika on keerukas ja paljutahuline teadus energiavarudest ja nende hõlvamisest, energia muundamisest, edastamisest ja tarbimisest. See on ka tehnikaharu, mis hõlmab energia tootmist ja jaotamist. Kui enne meie taasiseseisvumist poleks ehitatud Eesti ja Balti soojuselektrijaamu, oleksime juba ammu elektrita, sest taasiseseisvumisjärgne energiapoliitika ei ole olnud konstruktiivne. Vigade ahel kulmineerus 1997. aastal, kui veel praegugi võimu juures olevad tipp-poliitikud kavandasid Narva elektrijaamade ja rahvale kuuluvate põlevkivivarude mahaparseldamist USA riiulifirmale. Kui poleks olnud Villu Reiljanit ja president Arnold Rüütlit, kes organiseerisid rahvalt jaamade kaitseks allkirjade kogumise, oleks see pretsedenditu kuritegu ka aset leidnud.
Energeetika on iga riigi julgeolekugarantii, meie julgeolek on selles valdkonnas habras. Stabiilse põlevkivienergeetika tõttu on Eesti seisund elektri tootmise ja jaotamise osas olnud hea, kuid saastemaksude karmistamine nõuab põlevkivienergeetikale alternatiive, eeskätt Eesti oma tuumajaama rajamist. Idee ei ole kaugeltki uus. 1989. aastal loodi vabariikliku energeetikaprogrammi koostamiseks ajutine teaduskollektiiv, kes kavandas "Eesti energeetika arengu üldpõhimõtted aastani 2030". Need põhimõtted kiideti heaks Eesti Teaduste Akadeemia presiidiumi koosolekul ja Vabariigi Valitsuses.
Nimetatud dokumendis rõhutati, et seoses elektrienergia tarbimise edasise kasvu ja põlevkivi kasutamise vähenemisega on juba 2010. aastast vaja rakendada uusi suuremaid energeetilisi võimsusi kas kivisöel töötava soojuselektrijaama või tuumaelektrijaamana. Kinnitati, et õigeaegseks ettevalmistamiseks tuleks langetada valik uute energeetiliste võimsuste variantide vahel hiljemalt 1995. aastal. Ühtlasi rõhutati, et tuumajaama esimene energiaplokk tuleks käiku anda juba aastail 2010–2015. Nüüd oleme asjatult kaotanud paarkümmend aastat, sest tuumajaamata me ei pääse ja meie valitsusjuhtide saamatus energeetika vallas on ilmne.

Eesti on juba olnud tuumariik

Nõukogude ajal paiknesid Pakri poolsaarel kaks soomustatud allveelaevade imitatsiooni kogu seilamiseks vajaliku varustuse ja tuumareaktoritega. Neist üks oli 70 MW võimsusega reaktor, mis anti ekspluatatsiooni 1968. aastal ja mille tuumakütust uuendati 1981. aastal. Teine, 90 MW võimsusega reaktor alustas tegevust 1983. aastal. Mõlemad reaktorid seisati 1989. aastal heas seisundis (oli ju näiteks teine reaktor töötanud kõigest 5333 tundi). Reaktorites olnud tuumakütus viidi Venemaale 1994. aasta oktoobris, siis eemaldati ka mittesaastunud ja salastatud varustus. 1995. aasta septembris kaeti tuumareaktorite korpused betoonist sarkofaagiga (Varvas jt 2005).
Pikka aega on meie peaminister rääkinud osalemisest Leedu uues tuumajaamas, kuid Leedu asjaajamise saamatust ja sealseid intriige oleksid võinud meie poliitikud teada. Pealegi, miks peaks Eesti tegema kõigi aegade suurima välisinvesteeringu makseraskustes olevasse riiki, kui on võimalik tööd anda oma inimestele? Nii käitub vaid äärmiselt vastutustundetu riik. Toome võrdluseks Venemaa. Möödunud aasta 13. augustil allkirjastas Rosatomi peadirektor Sergei Kirijenko Vladimir Putini heakskiidul korralduse rajada kaks 1000-megavatist tuumaplokki Kaliningradi oblastisse. Need peaksid valmima aastail 2014–2015. Sellega võetakse üle Ida-Poola, Leedu ja osaliselt ka Valgevene turg ning kavas on elektri eksport Saksamaale. Töid alustati käesoleva aasta veebruaris.

Kui ruttu võiks Eesti saada oma tuumajaama

Meie riiklikes arengukavades kõneldakse tuumajaama valmimisest aastail 2023–2025, kuid seda on võimalik oluliselt kiirendada. MTÜ Eesti Tuumajaam on teinud suuri jõupingutusi, et juba käesoleval aastal võtaks Riigikogu vastu tuumajaama ehitamist võimaldava seadustepaketi. Eestile ühe võimaliku reaktoritüübi (Kanada 750 MW võimsusega CANDU6) ehitusaeg on 5–6 aastat. Tallinna Tehnikaülikooli ja Tartu Ülikooli koostöös hakatakse käesoleva aasta sügisest tuumaenergeetika spetsialiste ette valmistama, noori õpib ka välismaal. Kui veel selle aasta jooksul loodaks Tuumaenergia Inspektsioon, saaks käivitada reaktorite hankeprotsessi ja ehituse projekteerimise. Kui kopp lüüakse maasse 2015, ei oleks takistusi jaama valmimiseks aastal 2020.
Positiivseid külgi on sellel ettevõtmisel piisavalt – tuumajaama rajamisega kaasneb oda-vale energiale lisaks suur tööhõive. Jaama ehitamise ajal võiks tööd saada ligikaudu 2000 inimest, tuumajaamas endas hiljem umbes 400 inimest. Kahjuks ei mõista seda ei Eesti Energia ega majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi juhtkond. Näiteks hiljuti tegi Eesti Energia juhatuse esimees Sandor Liive ajakirjanduses avalduse: “Mõtleme tuumaenergiale realistlikult. Oleme krundil [Pakril] teinud esimesed geoloogilised uuringud, kuid kõigi tuumaprojektide arendamistsükkel on väga pikk. Meie kümne aasta investeeringute kavasse see kindlasti ei mahu. [Tuuma]Jaama rajamine on järgmise kümnendi teema ja ka siis sõltub see majanduslikust olukorrast, tuumaenergia konkurentsivõimest ja meie investeerimisvõimest.”
Allakirjutanu ei ole kunagi arvanud, et Eesti Energia oleks iseseisvalt suuteline arendama tuumaprogrammi. Selleks on vaja tugevaid investoreid ja ka oluliselt suuremat pädevust. Eesti Energia saaks olla vaid üks osanik rahvusvahelises konsortsiumis, kuid isegi sinna pääsemiseks tuleb senisest rohkem vaeva näha.
Nagu näitas Soome Fennovoima OY kogemus, saab tuumajaama projekti käivitada kiirelt ja tõhusalt. Jutud 10–15 aasta pikkusest võimekuse arendamisest on asjatundmatud. Me ei hakka ju Eestis looma uut reaktoritüüpi, vaid võtame turult parima ja meile kõige sobivama tüübi. Targad otsused ei pea palju aega nõudma. Meenutagem näiteks rahareformi ning Eesti liitumist Euroopa Liidu ja NATO-ga.

Kes on tuumajaama vastu

Tuumajaamale seisavad vastu ennekõike tehnilistes küsimustes väheharitud inimesed. Oma seisukohtade kinnituseks leiutavad nad rohkesti müüte. Tuumajaam olevat nende arvates äärmiselt ohtlik. Nüüdisaegsetes tuumajaamades aga pole Tšernobõli avarii kordumine võimalik, sest neid ei saa üle viia käsitsijuhtimisele ja avarii vältimiseks on turvasüsteemid mitu korda dubleeritud. Tuumaelektrijaamade reaktorid ei saa pommilaadselt plahvatada, sest tuumakütuses on plahvatuslikult lõheneva uraani ja plutooniumi hulk ligi 40 korda väiksem, kui seda on vaja tuumade plahvatuslikuks lõhenemiseks.
Väidetakse, et uraan lõppevat maailmas otsa ja hinnad kerkivat suurtesse kõrgustesse. Tegelikult on uraanivarud maakoores piiramatud ja veelgi suuremad on tooriumi varud. Ainuüksi Austraalia tööstuslikke uraanivarusid hinnatakse 1 143 000 tonnile ja neid varusid on võimalik oluliselt suurendada. Pealegi moodustab tuumakütus elektri hinnast vaid ligikaudu 10 protsenti, põlevkivi ja kivisöe puhul on see 30–50 protsenti, gaasil 70–80 protsenti. Isegi kui tuumakütuse hind tõuseks, mõjuks see elektri hinnale vähem kui teiste kütuste puhul. Arvestatav uraaniressurss on ka Eestis. Üksnes Toolse fosforiidimaardla piires olevas diktüoneemaargilliidis on uraani üle 27 000 tonni. Loodetavasti ei ole seda vaja kaevandada, sest pakkumine maailmaturul ületab nõudluse. Rahvast hirmutatakse ka radioaktiivsete jäätmetega. Esiteks tuleb jäätmeid soojusjaamadega võrreldes vaid tühisel hulgal. Üks keskmine 1000-megavatine tuumareaktor kasutab aastas kõigest 24 tonni neljaprotsendilise rikastusastmega uraani

235. Samasuguse võimsusega kivisöejaam tarbib aastas 4,5 miljonit tonni sütt, saastades tugevasti keskkonda. Prantsusmaa 59 reaktorit annavad 78 protsenti riigi energiast. Samal ajal toodab Prantsusmaa igal aastal 2500 kilogrammi tööstusjäätmeid elaniku kohta, millest vaid alla ühe kilogrammi on tuumaelektrijaamade ja sellest kõigest 10 grammi kõrge aktiivsusega jäätmeid. Eestil vaevalt kunagi jäätmete matmise lõpphoidlat vaja läheb, sest Euroopa Komisjon on ette valmistamas direktiivi, mis võimaldab regionaalsete lõpphoidlate rajamist. Kuid Eestis on geoloogilised eeldused ka tuumajäätmete matmiseks olemas – kas graniiti või sinisavisse.

Tuumajaama valmimiseni päästerõngaks endiselt põlevkivi

Kavandades energeetika tulevikku, peame eelkõige arvestama, kust tuleb Eesti nigela tootmise ning ekspordi ja impordi katastroofilise vahekorra juures raha maagaasi ja teiste kütuste (bensiini, naftasaaduste) ostuks. Elektri suuremahuliseks impordiks puuduvad meil vahendid ja seda pole ka kusagilt naaberriikidest importida. Näiteks jääb Soome ka pärast viienda tuumareaktori käivitamist elektrit importivaks maaks. Seega peame ennast energiaga lähematel aastakümnetel ise kindlustama, ja alternatiivsete energiaallikate üha laialdasemast kasutamisest hoolimata jääb meie elektritootmise selgrooks esialgu siiski kukersiitpõlevkivi, mille ressursid on suured – prognoosvaru 8 miljardit tonni (+ väheuuritud Tapa maardla ligikaudu 2,6 miljardit tonni), sellest tarbevarud umbes 5 miljardit tonni. Eesti maardlas on maavaravarude bilansis põlevkivivaru arvel 23 kaeve- ja uuringuväljal ligikaudu 5 miljardit tonni, sellest aktiivvaruna ligikaudu 1,5 miljardit tonni (Kattai jt 2000). Lisaks kukersiitpõlevkivile on Eesti maapõues ka teine põlevkivi, radioaktiivsete ainete poolest rikas diktüoneemaargilliit, mille prognoosvarud on kuni 60 miljardit tonni (Raudsep, Räägel 1993).
On üsna tõenäoline, et lähiaastatel põlevkivi kaevandamine Eestis mitte ei vähene, vaid hoopis suureneb, sest põlevkivi on ka hinnaline õlikivi ning naftahindade tõus maailmaturul loob põlevkiviõlile avara turu. Hiljuti avas VKG grupp Kohtla-Järvel uue tahkel soojuskandjal põhineva võimsa õlitootmise seadme ning veelgi pretensioonikamad on Eesti Energia kavad Narvas. Õlisaaduste tootmine on elektrienergia tootmisega võrreldes põlevkiviressursi kasutuselt efektiivsem, annab kallihinnalisemat produktsiooni ja suuremat kasumit (Kattai 2003). Samal ajal on õlitootmisel tahke soojuskandja meetodil mitmeid seni halvasti lahendatud tehnilisi probleeme ning sellest tulenevalt on veel vara rõõmustada. Ja vaevalt õnnestub meil kasumlikult õli toota Jordaanias või Marokos, kus õlisaagis on Eesti kukersiitpõlevkivist oluliselt väiksem ning toore on väävlirikas.
Ei tohi jätta märkimata, et põlevkivi kaevandamisel on suur poliitilis-majanduslik tagapõhi, sest Ida-Virumaa tööhõivest 15 protsenti on seotud põlevkivienergeetikaga, ja kui sellele lisada sekundaarne hõive, siis koguni 20 protsenti.

Põlevkivi hind ja varustuskindlus sõltub meist endist

Põlevkivi kõige suurem eelis on see, et tegemist on täielikult Eestile kuuluva maavaraga, mille stabiilne hind ja varustuskindlus sõltub ainult meist endist. Ometi ei saa see jätkuda samamoodi igavesti. On ilmselge, et saastemaksude karmistumise korral tuleb praktiliselt kogu elektri müügist saadav raha kulutada saastemaksudeks. Elektrimajanduse arengukava aastaiks 2008–2018 alusel võib elektri hind tõusta praeguselt keskmiselt 40 sendilt kW/h aastaks 2013 keskmiselt 90 sendile, kui CO_2 tonni kvoodihind on 25 eurot, ja 130 sendile, kui kvoodihind on 50 eurot. Märkigem, et Põhjamaades, kust me vabaturu tingimustes peaksime elektrit ostma hakkama, oli jaanuarikuu suurte külmade ajal elektri hind mõnedel ajalõikudel 1400–1500 eurot megavatt-tund. Samal ajal oli kodumaine keskmine müügihind kõigest 31 eurot. Elektritariifide tõus pärsib kõiki majandusharusid, kus elekter moodustab üle 10 protsendi kuludest.

Kuid kõige hullem on see, et peagi ei jätku meil enam põlevkiviressurssi, sest perspektiivsetel väljadel on kohalik elanikkond ajakirjanduse toel kaevandamise vastu ja riik on suutnud hävitada ka riikliku geoloogiateenistuse, kes vajalikke uurimistöid teeks. Vaevalt hingitsevas osaühingus Eesti Geoloogiakeskus on inimesed laiali jooksnud või töötavad osalise koormusega.
Vastavalt Euroopa Liidu keskkonnanõuetele ja Eesti ühinemistingimustele Euroopa Liiduga pole tolmpõletuskatelde kasutamine Narva jaamades pärast 2015. aastat enam lubatud. Uusi nõuetele vastavaid keevkihikatlaid on meil Narva soojusjaamades aga käiku antud vaid 430 MW ulatuses, mis meie vajadusi ei rahulda. Kahe uue 300-megavatise ploki ehitamine on päevakorral, kuid väga kulukas, nõudes kokku ligikaudu 14 miljardit krooni. Aga mis kõige hullem, kui jätkub Euroopa Liidu ebateaduslik kliimapoliitika, jäävad uued katlad põhilises osas seisma, tootes elektrit vaid külmadel talvekuudel, kui elektri hind Põhjamaade turul on kõrge. Kapitalikulu maksaksid aga kinni elektritarbijad, sealhulgas pensionärid, põllumehed ja konkurentsivõimetuks muutuv tööstus. See tooks vältimatult kaasa ka leiva, piima ja muude esmatarbekaupade hinnatõusu. Samal ajal tuleb maksumaksjal maksta ka seisvate katelde eest 20 aasta jooksul suuri summasid.

Energiatootmine tuleb hajutada

Enamiku teiste riikidega võrreldes on Eesti energiavarustuse osas heas seisus. Pool meie territooriumist on kaetud metsa ja võsaga ning 22,3 protsenti territooriumist on soode all, kus paikneb rohkesti turvast (Orru 1997). Meil on põlevkivi, puitu, turvast, biomassi, päikest ja tuult. Kõiki neid tuleb kasutada, kuid mõistlikus vahekorras ja elanike maksevõimet silmas pidades. Vaba energiaturg peab tagama kõigile elektritootjatele võrdsed konkurentsitingimused ning tarbijale varustuskindluse ja stabiilse jõukohase hinna.
Hüdroenergeetilised ressursid on meil praktiliselt olematud. Sombuses Eestis ei aita meid ka päikeseenergia. Jääb vaid tuul, kuid sellegi võimalused on piiratud. Varasema Eesti kütuse- ja energiamajanduse riikliku arengukava (Kütuse ja… 2004) kohaselt peeti võimalikuks tuulegeneraatorite installeerimist vaid 90–100 MW ulatuses, kuid rõhutati, et sellega kaasneks elektrisüsteemi talitluse kvalitatiivne halvenemine. Tuuleenergia integreerimine elektrivõrku on keeruline tehniline ülesanne, kusjuures määrav on piisavate välisühenduste ja läbilaskevõimsuste olemasolu naabersüsteemidega. Iga võrguarendus (uus ülekandeliin, suurema võimsusega trafod alajaamades, kompensatsioonijaamade ehitus jne) on väga kallis ja neid ei taha tuuleenergeetika edendajad ise rajada. Tahetakse saada vaid hõlptulu suurte dotatsioonide kaudu, sest oma kõrge hinna tõttu ei ole tuuleenergia ilma maksumaksja taskust tulevate kompensatsioonideta konkurentsivõimeline.
Populistid kinnitavad, et mõnesajale ruutkilomeetrile paigutatud nüüdisaegsed tuulikud võiksid katta kogu Eesti elektrienergia tarbe (Nõlvak 2006), kuid tuult on sisemaal tagasihoidlikult ja tuuleenergiat saab edukalt toota ainult saartel, rannikualadel ja avamerel, kus tarbijad on kaugel. Tuult on hooti, ta on väga ebaühtlane ja nõuab silumiseks suuri täiendavaid energiaressursse. Iga installeeritud tuule megavati kohta tuleb installeerida 25–40 protsenti balansseerivat võimsust. Tehniliseks piiriks tuulegeneraatorite paigaldamisel Eesti elektrisüsteemis loetakse 400–500 MW, kuid selle saavutamiseks on vaja väga suuri investeeringuid. Taotlusi tuulikute rajamiseks on aga juba praegu mitu korda rohkem ja rahvast petvaid ärimehi veelgi enam. Siin peaks riik jõulisemalt sekkuma.

Otsustab tooteühiku hind

Kui tuult napib või tuul on liialt tugev, ollakse sunnitud lühikese etteteatamisajaga käivitama toetusjaamu, mis on ebaökonoomne. Kui tuuleenergiat on aga ülearu, võib see

süsteemi üle koormata ning põhjustada elektriavariisid. Seda on juhtunud nii Saksamaal kui ka teistes riikides palju kordi. Kui USA-s tahetakse aastal 2030 saada 20 protsenti elektrienergiat tuulefarmidest, vajaks see 60 miljardi dollari suurust eelnevat investeeringut 20 350 kilomeetri uute ülekandeliinide ehitamisse (Talbot 2009).
Me ei saa loota, et Eesti põlevkivijaamad suudaksid tuuleenergia ebatasasusi katta. Tallinna Tehnikaülikoolis Ivo Palu (2005) tehtud arvutustest järeldub, et tuuleenergia osakaalu tõstmisel 50–250 megavatini ei ole Narva jaamad võimelised tuulikute energiatoodangu ebatasasusi kompenseerima ning on vaja ehitada uusi gaasijaamu, mis seab meid sõltuvusse Venemaa gaasitarnetest.
Energiatootmises nagu mujalgi peab turumajanduse tingimustes valitsema vaba konkurents. Kui üks energialiik pole piisavalt elujõuline, ei saa seda ka arutult doteerida, sest just vaba konkurentsi kaudu tuleb tagada energiatootmise efektiivsus ja lõpptarbijale stabiilne taskukohane hind. See ei tähenda, et me ei peaks tuuleenergiat mõistlikes piirides toetama. Kui lahendatakse tuuleenergia salvestamise probleem, näiteks pumpelektrijaamades (Vali 2010), võib tuuleenergia ka Eesti tingimustes muutuda kasumlikuks. Kuid sinnani jääb meil veel käia pikk tee.
Energia tootmise ja kasutamise määrab mitte meie roheline või mõnes muus värvuses mõttelaad, vaid elanikkonna maksevõime ja riigi rikkus, ehk lihtsamalt öeldes – tooteühiku hind. On erinevaid hindade määramise võimalusi ja tabeleid, kuid igal juhul on kõige odavam tuumaenergia (soomlaste hinnangul 25,9 eurot/MWh, sellest kütus 3). Tuumaenergiaga võrreldes on kõik teised energialiigid peale hüdroenergia oluliselt kallimad: näiteks gaas 45,0 (sellest kütus 35,9), kivisüsi 34,4 (sellest kütus 17,6), turvas 35,9 (sellest kütus 18,8), tuul 45,5.
Põlevkivienergeetika jätkusuutlikuks arenguks on vaja tugevamini võidelda Euroopa Liidust tulevate ebamõistlike suuniste vastu, luua tingimused vabaks konkurentsiks ning tagada sellega efektiivsus ja lõpptarbijale stabiilne hind. Põlevkivijaamade tippkoormuste katmiseks tuleb rajada teistel kütustel töötavad väikejaamad, eriti tuleks soosida koostootmisjaamade ehitamist.
Mis saab edasi
Eesti rahvast on teavitatud, et energeetikasektor vajab lähiajal kümneid miljardeid kroone. Neid suuri kulutusi õigustatakse meie energeetilise julgeoleku tagamisega. Kuid sellest ei järeldu, et Eesti Energia koos põlevkivivarudega tuleks tingimata viia börsile. Eesti Energia on kasumit taotlev aktsiaselts, kes seni on oma ülesannetega hästi hakkama saanud. Seda aktsiaseltsi kui äriettevõtet ei peagi huvitama rahva mured, kellele üha kallinev energia pole peagi taskukohane. Pealegi on mõne aasta pärast Eesti Energia meile vaid üks elektritootja paljude teiste seas.
Eesti Energia arengukavasse süvenedes selgub, et meie energeetilise julgeolekuga on seotud ainult uute põlevkiviplokkide ehitamine Narvas. Õli tootmine on selgelt firma äriplaan, tuuleenergia edendamine firma populistlik plaan ning tegevus Marokos ja Jordaanias ulmeplaan. Öeldust lähtudes oleks õige, kui Eesti Energia võtaks ise laenu ja kui laen on võetud, vastutab firma ise saadud raha mõistliku kasutamise eest. Taevast sülle langenud rahaga ei pruugita kõige mõistlikumalt käituda.
Eesti ei ole jätkusuutlik riik seni, kuni meil ei ole arvestatavat tööstust. Vaid allhangete täitmise ja metsa müügiga kaugele ei jõua. Meil on vaja taastada omamaine tööstus ja hoolitseda selle eest, et energiamahukad suurtööstused nagu VKG, Nitrofert, Repo tehased, Kunda tselluloosi- ja tsemenditehas, Balti Laevaremonditehas jt ei pankrotistuks, vaid laieneksid. Ainult siis saab rahva elujärg paraneda. Meil on vaja energeetilisi võimsusi ka jaanuarikuus, kui väljas on 30 kraadi külma, tuulikud ei pöörle ja isegi kallist elektrit pole kusagilt osta! Selleks on ainuvõimalik tee oma tuumajaam. Kui meil on elektrit piisavalt, saaksime seda eksportida, elektrifitseerida valdava osa oma transpordist ja viia linnad elektriküttele. Ja kui ka siis elektrit üle jääb, saab näiteks toota elektrimahukat vesinikku või kodumaise fosforiidi baasil puhast fosforit. Eestile on sobiv kuni 1000 MW võimsusega tuumajaam.

Ootame Eesti energeetikutelt palju, kuid energeetikute ettevalmistamine ja teadusuuringute toetamine selles valdkonnas on jäänud vaeslapse ossa. Tugeva energeetikute kaadrita on progress riigile kõige olulisemas valdkonnas võimatu. Poliitikute ja ajakirjanike ainult emotsioonidel baseeruvaid väiteid ei ole võimalik ellu rakendada. Asjatu on ka erinevaid energiakandjaid toetavate isikute nääklemine. Kõik nad on vajalikud, vaielda tuleb vaid nende proportsioonide ja tasuvuse üle.

Kasutatud kirjandus

Kattai, V. (2003). Põlevkivi – õlikivi. Tallinn: Eesti Geoloogiakeskus.
Kattai, V., Saadre, T., Savitski, L. (2000). Eesti põlevkivi: geoloogia, ressurss, kaevandamistingimused. Tallinn: Eesti Geoloogiakeskus.
Kütuse- ja energiamajanduse pikaajalise riikliku arengukava aastani 2015 kinnitamine. – Riigi Teataja I 2004, 88, 601.
Nõlvak, R. (2006). Rohelise Eesti energiakava 2020. – Roheline Värav 52, 6. aprill, lk 1–4.
Orru, M. (1997). Peat. – A. Raukas, A. Teedumäe, A. (eds). Geology and Mineral Resources of Estonia. Tallinn: Institute of Geology, Estonian Academy Publishers, pp 337–346.
Palu, I. (2005). Elektrituulikute ühendamisest Eesti energiasüsteemi. – Keskkonnatehnika 8, lk 36–38.
Raudsep, R., Räägel, V. (koostajad) **(1993).** Eesti maapõuerikkusi. Tallinn: Eesti Geoloogiakeskus.
Talbot, D. (2009). Taastuvenergeetika eluliin.–HEI 5, lk 30–34.
Vali, L. (2010). Huvitav lahendus. Eesti arendab unikaalset hüdroakumulatsioonijaama. – Inseneeria 3, lk 6–8.
Varvas, M., Putnik, H., Valge, J. (koostajad) **(2005).** Paldiski endise tuumaallveelaevnike õppekeskuse tuumaobjekt – üleandmine Eestile ja saastusest puhastamine. Paldiski: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, A.L.A.R.A.

Sotsiaalteaduse eetikast Eesti Vabariigis. Ambitsioon ja aplomb

Igor Gräzin, Riigikogu liige, Eesti Reformierakond

Teadlane kannab vastutust oma teadustulemuste eest ning väljaspool oma eriala esinedes peab ta märkima, et astub üles kodaniku, mitte teadlasena.

29. aprillil 2007, s.o teisel pronksiööle järgnenud päeval sündis Eesti poliitilisse diskursusesse uus termin "punane professuur". Kuigi järgnevas poliitilises situatsioonis tähistas see termin kolme konkreetset inimest ja nende päevakajalisi arvamusi, võib täheldada, et termini taga oli fenomen, mis oli eksisteerinud enne nimetatud sündmust ja mis jätkub veel praegugi – kolm aastat hiljem. See peab meid tegema valvsaks, kui tahame säilitada ühiskonnateaduse teaduslikkuse ning selle ühiskondliku kasu ja õnnistava mõju, mida sotsiaalteadused on kutsutud inimestele avaldama.
"Punane professuur", olles kohaldatav tingnimetusena, ei pruugi olla õige täht-tähelt: see on hõlmanud mitte ainult professoreid, vaid puhtakadeemiliselt võttes ka teistsuguse staatusega intellektuaale ning ei pruugi alati väljendada punaseid või isegi roosakaid vaateid. Lihtsustatult öeldes võib "punase professuuri" tähise alla mõnikord käia sotsiaalsete nähtustena ka "konservatiivsete vaadetega assistentuur" ja "must dotsentuur" (mis mäletatavasti VAK-i aegadel ka eksisteeris!)[1].
Tegemaks ennast mõistetavaks nendele akadeemilistele kolleegidele, kelle vaated tõepoolest kalduvad tsentrist oluliselt vasakule, viitan probleemiasetusena oma Õpetajale, viljakale ja andekale eesti teadusfilosoofile professor Jaan Rebasele, kelle marksistlik tunnetusteoreetiline positsioon on väljaspool kahtlust. Mäletatavasti oli tema elutöö keskne teema ühiskondlik mälu ja selle materiaalsed determinandid. (Selle eest sai tema juhitud kollektiiv ka Nõukogude Eesti preemia.) See oli – mida mõned kolleegid praegu ka ei arvaks – tõsine teadus ja arvestatav filosoofia. Ühiskondliku teadvuse struktuurist rääkides pidi Rebane oma teooria terviklikkuse pärast rääkima ka teadlase eetikast. (Lühidalt öeldes, probleemi gnoseoloogia ja aksioloogia ontilise korrelaadi vahekorrast.) Ning ta tegi seda talle omaselt täpselt ja lakooniliselt. Niisiis Jaan Rebane ütles ja kirjutas (Teaduse metodoloogia 1979, 242–261):
a) teadlane kannab moraalset vastutust oma teadustulemuste objektiivse tõesuse eest ja
b) teadlane vastutab oma tegevuse ja järelduste rakendamise sotsiaalsete tagajärgede eest.
Loengutes lisas ta nimetatule: mitte igaüks, kellel on teaduslik tiitel või teaduslik positsioon, ei pruugi sellele vastata igal hetkel ja igas olukorras. Isegi teadlase tiitel ei pruugi tähistada teadlast, ja vastupidi. Einstein ei söandanud kunagi enda kohta kasutada sõna *scientist* (kelleks ta pidas ainult Newtonit), vaid eelistas termineid *student*ja (visiitkaardil) *research fellow*. Selle näite tõi Andrus Park.

Liialdatud eneseusaldus

Tehtud sissejuhatusega sõnastan käesoleva teema järgmiselt: kas tohib ennast teadlasena esitada ühiskonnale inimene, kes seda antud olukorras ei ole, ja kas ta ka sellisel juhul kannab endas teadlase moraalset vastutust? Täpsemalt: kas mingi valdkonna teadlane tohib endale võtta teadlase positsiooni valdkonnas, mida ta ei tunne? Meenutan, et "punase professuuri" teema kerkis üles seoses sellega, et teaduslikena näivaid, kuid sisult mitteteaduslikke poliitilisi vaateid esitasid inimesed, kes just poliitika ja politoloogia valdkonnas polnud miskit moodi teadlased. Teadlastena olid nad sotsioloogid, filosoofid ja isegi – psühholoogid. (Vastandnäide: professor Peeter Tulviste on teadlasena psühholoog, aga veel praegu, 2010. aastal, ka professionaalne poliitik, kelle poliitilistel vaadetel on kutsealane, professionaalne kaal. Elukutselise poliitikuna võttis ta eespool nimetatud

sündmustes ka professionaalse poliitilise hoiaku, mis vastandus "punase professuuri" diletantismile.)
Politoloogia seos oma uurimisobjektiga on mõnevõrra ebatavaline. Iga õigusteaduskonna õppejõu puhul võib öelda, et ta on nii või teisiti osalenud praktilises seadusloomes. Endine justiitsminister professor Varul on Eesti võlaõigusseaduse enamalt jaolt ise kirjutanud. Eeldame, et pensioneeruv kirurgiaprofessor oskab vajaduse korral ka omal käel teha vähemalt pimesooleoperatsiooni või jalga amputeerida. On tavaline nähe, et sõjaolukorras kaovad akadeemiliste meedikute mobiliseerimisel nii erialapiirid kui ka vanusetsensused, nagu juhtus Krimmi sõja ajal Tartu ja Oxfordi ülikooli meditsiiniõppejõududega. Ent teadlased-politoloogid ilmutavad uuritava objekti – poliitika – suhtes hämmastavat praktilist tundmatust. Tuntud USA politoloog, nüüdne osariigi asekuberner, täheldas mulle poole aasta eest: "Meie politoloogia kateedris oli 12 õppejõudu ja neist kuuel, kes tahtsid, ei õnnestunud saada isegi kateedrijuhatajaks!" Kui tehnikadoktoril on alati ette näidata vähemalt paar patenti, valemit või projekti läbiarvutust, siis politoloogidel pole sageli kogemust isegi linnaosa halduskogust. Kaks kuud enne 1991. aasta augustiputši ilmus USA-s fundamentaalne (mitte vaimses, vaid füüsilises mõttes – ligi 800 lehekülge) "uurimus", milliseks kujuneb 21. sajandil USA ja NSV Liidu strateegiline vastasseis. Politoloogia viletsus ja selle laastav mõju suurriikide strateegilise luure koostatavatele analüüsidele oli minu viimane teema enne poliitikasse tulekut ja loodetavasti saan ma seda kunagi jätkata …
Öeldust järeldub: ka politoloogiline teadusteadmine ei garanteeri selle väärtust tegelikkusele, ei selle kirjeldamise ega kujundamise mõttes. Seda enam käib see teadusalade kohta, mis pole üldse politoloogiad ja mis isegi teoreetiliselt ei anna alust teha loogilisi järeldusi poliitika kui olemise valdkonna kohta.

Teadlase kui kutseala devalveerimine

Käsitlen küll abstraktset teemat teadlase eetikast Eestis, aga arvan, et teen probleemi selgemaks siis, kui tulen tagasi alustatud näite juurde, milles probleemi seisukohalt figureerivad absoluutselt juhuslikud, siinkohal vaid näite väärtusega subjektid. Rakendades *full disclosure* reeglit enda suhtes, räägin siinkohal mitte kui poliitik (Reformierakond) ega teadlane (minu eriala on hoopiski õigustekstid – Lotman, Kafka jne), vaid kui üks eesti ametliku akadeemilise pere, teadlaskonna esindaja, kellele teeb muret teadlase kui kutseala, kutsumuse ja funktsiooni devalveerimine Eesti ühiskonnas ning kultuuriruumis. Teaduslikel erialadel pole siin tähtsust: kompromiteeriv sotsioloog kompromiteerib ka füüsikut ja laboris narkotsi sussutav keemik teeb häbi psühholoogist kolleegile. Küsimuse asetus on seda olulisem, et teadlaskonnas eneses olevad professionaalsed pinged ja intriigid (rahajagamine, koolkondadevaheline administratiivne võistlus, publikatsioonide purelus jms) ei aita kaasa meie "tsunfti" prestiiži hoidmisele ühiskonnas. Arvan, et seda puhtamad peame olema oma eetikas siis, kui kasutame teadlase nimetust suhetes selle teadusvälise maailmaga, kes austab meid tihtipeale just teadlase staatuse pärast. Sageli ka teenimatult.
Tuleme tagasi sündmuse juurde: NSV Liidu okupatsiooni sümboliseeriva ausamba teisaldamine 27. aprillil 2007 kutsus esile märgatava osa Tallinna elanike ja isegi teatava osa Eesti kodanike raevu, mis väljendus massilistes korratustes, marodööritsemises, rohkete kehavigastuste tekkimises, rünnetes politseile ja ühel juhul isegi tapmises. Paralleelselt sellega alustasid Venemaa võimud ründeid Eesti Vabariigi saatkonna vastu Moskvas, mis kulmineerusid grupi meesekstremistide tungimisega saatkonna territooriumile ja füüsilise kallaletungiga Eesti Vabariigi suursaadikule – daamile. Ükskõik mispidi seda olukorda vaadata, oli tegemist kriisiga. Ja nagu igas kriisis, oli ka siin 3–4 võrdväärset lahendust, mille vahel tehti valik poliitilise otsusena. Kriisi eskaleerinud Venemaa (määratsevate noorukite kallaletungi eestlannale, suursaadikule alles plaanitseti) saatis Eestisse kolleegidega kohtuma grupi Riigiduuma saadikuid, mis koosnes üksiku

erandiga KGB ja Venemaa salaluure endistest kõrgohvitseridest. Esimene Vene kolleegide lause rahvusvahelise kohtumise sissejuhatuseks (Toompeal ruumis L 262) oli nõue: Eesti valitsus astugu tagasi. Jättes kõrvale selle avalduse provokatiivse iseloomu ja rahvusvahelis-õigusliku tähenduse (kuriteona – agressioon teise riigi vastu, lõpetatud katse staadiumis), oli tegemist Venemaa enese seisukohalt legitiimse ja poliitiliselt professionaalse sammuga.
Ent paradoks seisnes selles, et täpselt samal ajal esines samasuguse avaldusega üks Eesti ühiskonnateadlane (sotsioloog) ja seejärel mitmed teised. Seejuures esitasid nende mõtteavalduste autorid ennast teadlastena. Vaatame seda lähemalt.
Kui valitsuse tagasiastumise ettepanek (teadlane ei saa teha enamat kui sellekohast nõu anda) tulenenuks teaduslikust argumentatsioonist, pidanuks ta sisaldama vähemalt järgmisi uurimisandmetel põhinevaid komponente:
1) tagasiastumise eesmärk ja võimalike arengute prognoos;
2) tagasiastumiste praktika analoogilistes olukordades minevikus ja mis tagajärgi nad andsid;
3) tagasiastumise juriidilised võimalused ja nende tagajärjed konkreetses situatsioonis;
4) tagasiastumise mõjud Eestiga seotud väärtpaberitele ja majanduslikele reitingutele;
5) võimalikud mõjud ja muutused NATO doktriinis;
6) poliitilise tagasiastumise alternatiivid erinevate isiku- ja erakondade kombinatsioonide puhul.
Lisades veel mitu olulist küsimusteringi, võinuks siis öelda: järeldusel vajadusest peaministri tagasiastumiseks on olemas teatav teaduslik põhi. Antud juhul polnud aga mitte midagi peale avaliku arvamuse küsitluse tulemuste ja konkreetse sotsioloogi ülimalt isikliku ja poliitiliselt ebaprofessionaalse arvamuse. Mis järelduse sai teha isegi avaliku arvamuse küsitlusest? Kui oli leitud, et X protsenti inimestest peab otstarbekaks peaministri tagasiastumist, siis teadusliku rangusega tuleneks sellest ainult üks järeldus: X protsenti küsitletutest pooldab peaministri tagasiastumist. Ja ei enamat. Kõige vähem on see küsitlus aga seotud reaalse probleemiga, mis võinuks olla politoloogilise uurimise objekt, s.o küsimus sellest, kas peaminister peab tagasi astuma või ei. Seda enam, et valitsus ja peaminister pole üks ja seesama.

Teaduslikena näivad, kuid tegelikkuses kinnitamata väited

Leian, et niisugustel juhtumitel on tegemist teadlase tiitli ja formaalse positsiooni kuritarvitamisega. Lugedes arvamuse alt isiku nime koos tiitliga “professor” või “teadlane”, arvab tavainimene, et tegemist on kaalutud, põhistatud ja väärika arvamusega. Ka siis, kui see seda ei ole. Mis siis rääkida tavainimesest, kui seesama “punane professuur” lõi sisuliselt poliitilise noa selga isegi ministrile, kes tegeles rahvastikuküsimustega! Talle esitatud ebateadusliku idee “rahvuste integratsioonist” põhjendamatus Eestis sai selgeks just neil samadel 2007. aasta aprilli-, õigemini juba maipäevadel. Teaduslikult kahtlane ja mõistuslikult läbi mõtlemata “soovitus” edasisest “integratsioonist” viis algul ministri tagandamiseni ja seejärel kogu tema ministeeriumi (büroo) likvideerimiseni. Seda ei juhtunuks, kui poliitik suutnuks näha teaduslike ideedena serveeritavate mõtete taga nende juhuslikkust ja subjektiivsust. Poliitikas oli siis näha ja nüüd on ka kinnitust leidnud, et nn integratsioon (s.t venelaste assimileerimine) oli selleks ajaks saavutanud kõik, milleks ta oli võimeline. Edasi sai toimuda vaid selle protsessi kustutamine. Oma büroo ümberkorraldamise asemel ajas minister oma büroo tupikusse, kuulates vormilt teaduslikena näivaid ja tegelikkuses kinnitamata väiteid. Siit ilmnebki oluline vahe: kui rumal ka poleks teadlase esitatud poliitiline idee, selle autor ei vastuta millegi eest! Vastupidi: teatavat kriitikat oma raame ületanud ühiskonnateadlaste aadressil võtsid nende kolleegid kui rünnakut kogu teadlaskonna ja sõnavabaduse vastu! Nende hulgas ei leidunud ainsatki, kes öelnuks: see, mida te teadlaste nimede all räägite,

on teie isiklik ja mitteteaduslik arvamus! Aga poliitik, teadlaste poolt ärahullutatud minister, vastutas oma ametikoha ja kogu oma bürooga, mis oli töötanud ligi 20 aastat. Faktilise ja analüütilis-metodoloogilise aluse rabedus on saanud viimastel aastatel selgeks ka teaduses, mida erinevalt teistest ühiskonnateadustest on peetud suhteliselt eksaktseks, s.o majandusteaduses. Kõigepealt paneb muidugi imestama asjaolu, et tänaseni puudub Eestis meie unikaalse ja eduka majandusmudeli teaduslik üldistus. Ja seda vaatamata sellele, et alles 2010. aasta jaanuaris ütles üks tähtsamaid Euroopa keskpankureid eravestluses: "Krooni tegemise eest ootab teist kedagi [s.t eesti teadlast – I. G.] veel Nobeli preemia. Eriti veel siis, kui maailm näeb, kuivõrd teaduslikult täpne oli see samm nüüdse rahaühiku euro sisseviimisega võrreldes …" Ent laiemalt võttes: 90 protsenti tänapäevasest maailma üldkriisist oli statistika ja statistiliste hinnangute kriis. Rehkendati valesid väärtpabereid, neid lasti välja väärtustega, mis neile ei vastanud, väärtpabereid hinnati kunstlike ühikute ja valemitega ning siit edasi – hinnangud rahvuslike majanduste kohta olid "laest võetud". Kreeka "majandusauk" ei olnud äkilise laviini, vaid pikaaegse kaevamise tulemus. Reitinguagentuuride tegevus oli üldse domineerivalt emotsionaalne ja sarnanes pigem posimise kui analüüsiga. Viga pole analüütikutes, vaid faktilises ja statistilises aluses. Selle moodustavad sageli andmed, mis imbuvad teadvusse pressist, mis on küll autoriteetne (Financial Times, The Wall Street Journal), kuid arvandmete tekkelugu on enamikul juhtudel kahtlane. Majandusmull, mille olemuseks oli mitte niivõrd kinnisvara-, kuivõrd vastavate väärtpaberite mull (sai alguse firmadest Fannie Mae ja Freddie Mac, millede eelarvemuutust Edgar Savisaar pidas – küllap jälle teadlasest nõunikku uskudes – USA valitsuse kriisiabiks!), kujutas endast eeskätt massipsühhoosi ja mitte teadusliku analüüsi tulemit.

Isiklikku arvamust ei tohi maskeerida teadlase tiitliga

Nüüd õiendan selle, millises mõttes termin "punane professuur" peegeldab teatavat reaalset sotsiaalset fenomeni eesti teaduses. Professuur on korrektne selles mõttes, et teda esindavad isikud kuuluvad akadeemilisse ringi nii või teisiti või pretendeerivad sellesse kuulumisele. Punasus aga tähendab teatavat hüpertrofeeritud sotsiaalset aktivismi, entusiastlikku soovi osaleda käsitletava objekti diskursuses, seda muuta, allutada mingisugustele isiklikele abstraktsetele kriteeriumidele. Punasus on siin teatava "valgekraelise" "viriseva" revolutsioonilisuse tähis. Lihtsamalt öeldes: "punase professuuri" iseloomulik joon on "toppida nina sinna, kus auku ees ei ole", tehes seda pretensiooniga oma arvamuse autoriteetsusele. Siin ongi oluline vahe: teadlasel nagu mis tahes teisel kodanikul on vabadus ja isegi kohustus võtta sõna mis tahes sotsiaalselt olulisel teemal. Enamgi veel: omades kokkupuudet teadmiste valdkonnaga, mis asub nii-öelda eespool meie tavapärast teadmiste ja tunnetuse taset, on ta võimeline viitama ka nendele probleemidele, mida me argielus ei pruugi tähele panna. Kuid väljudes oma teadusliku eriala või lihtsalt kompetentsuse raamest, ei tohi teadusega seotud isik maskeerida oma isiklikku arvamust teadusliku autoriteediga. Meenutame. Maailma üks juhtivaid sioniste, kellele tungivalt pakuti ka Iisraeli esimese presidendi kohta, oli Albert Einstein. Paljud tema selleteemalised kirjutised pole Iisraeli poliitilises ajaloos vähem tähtsad kui tema tööd relatiivsusteooria vallas kogu meie maailmamõistmisele. Kuid oma poliitiliste ideaalide eest võideldes rõhutas Einstein ikka ja jälle, et teeb seda mitte kui füüsik, vaid kui oma rahva poeg ja tulevase Iisraeli riigi üks poliitiline juht (Isaacson 2009, 13. pt).

On aeg teha kokkuvõte. Fakt on see, et eesti teadlaskonnas, eriti sotsiaalteadustes on piisavalt inimesi, kes tunnevad soovi ja vajadust kaasa rääkida meie riigi mis tahes ühiskondlikes protsessides. Mõistagi on see tore. Kuid sel juhul tuleks – arendades edasi professor Jaan Rebase ideid – kehtestada kaks täiendavat eetilist reeglit.

1. Esinedes oma erialal, on teadlase kohus esitada ühiskonnateaduslikud seisukohad, mis vastavad tema teaduslikele veendumustele ja mitte parteilistele eelistustele. See tähendab

– teadlane esitab need seisukohad, mida ta peab teaduslikult põhjendatuks, kontrollituks ja õigeks. (Muidugi võib ta seejuures eksida, aga see eksimine on inimlik, see tähendab moraalselt vastuvõetav.)
2. Esinedes väljaspool oma eriala, peab teadlane märkima, et ta astub üles kodanikuna, mitte teadlasena, ning kasutab ainult neid teaduslikke tiitleid, mis ei seosta teda käsitletava valdkonnaga kui spetsialisti.
Vene keelest ületoodud sõnal "intelligent" (vastandina "intellektuaalile") on negatiivne alatoon, sest pika aja jooksul ühendas ta endas täiuslikku ühiskondlikku ambitsiooni kuni aplombini välja ja mittetäielikku haridust. On teada suure teadlase Lev Gumiljovi vastus küsimusele: "Kas te olete intelligent?" Ta vastas: "Hoidku jumal! Ma olen haritud inimene ja täie mõistuse juures." Ei tahaks, et samasugune suhtumine kanduks üle auväärsele tiitlile professor. Selleks aga on vaja õppida vastutama selle kasutamise eest.
Lõpumärkus … Kolleegide-ühiskonnateadlastena peame probleemi mõistma, ent samas pead mitte norgu laskma! Väike õelusekuradike sosistab kõrva, et puhtaim loodusteadus – meteoroloogia – on kukkunud isegi nii alla, et selle auväärsete traditsioonidega teaduse "esindaja" ametinimetus "ilmatüdruk" on siirdunud otseteed kollase pressi veergudele.Tagasipöördumatult.

[1] VAK – Высшая аттестационная комиссия – oli riigiorgan, mis andis ja kinnitas teaduskraadid ja -kutsed.

Kasutatud kirjandus

Isaacson, W. (2009). Einstein. Tema elu ja universum. Tallinn: Eesti Raamat.
Teaduse metodoloogia (1979). Koost R. Vihalemm. Tallinn: Eesti Raamat.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2004.–2009. aasta kohtulahendite täitmine[1]

Gea Suumann, Riigikohtu analüütik

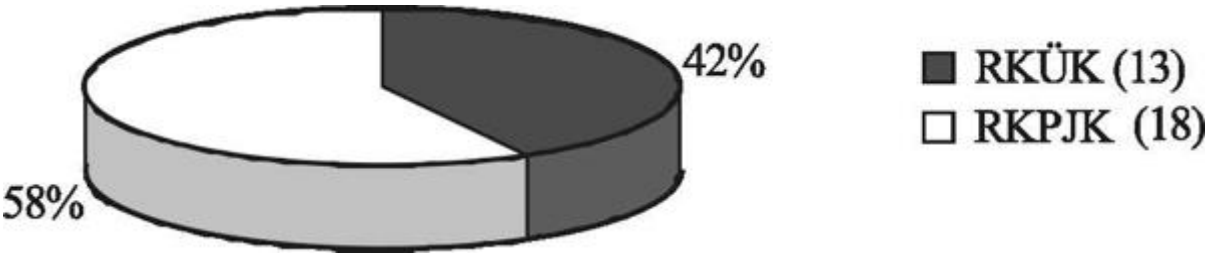
Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendid mõjutavad nii parlamendi kui ka ametiasutuste ja kohtute tegevust.

Artikkel käsitleb Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite täitmist ja mõju seadusandjale. Välja on toodud Riigikohtu kodulehel avaldatud samanimelise põhjalikuma analüüsi järeldused, kuidas on muutunud õiguslik raamistik ja kohtute praktika pärast seda, kui Riigikohus on mõne normi tunnistanud põhiseadusevastaseks ja kehtetuks või on tuvastanud õiguslünga.
Uuringu aluseks on Riigikohtu kohtulahendid (kohtuasja numbri järgi kättesaadavad http://www.riigikohus.ee/?id=11) viimasel kuuel aastal (s.o ajavahemikus 1.01.2004–31.12.2009), milles tuvastati normi põhiseadusevastasus või õiguslünk. Vaatluse alt jäid välja kohtulahendid, milles hinnati täitevvõimu või kohaliku omavalitsuse määrusandluse põhiseaduspärasust, samuti nn individuaalkaebused ja valimiskaebused. Analüüsis otsitakse vastust järgmistele küsimustele:
–kas põhiseadusevastaseks tunnistatud normi on sisuliselt muudetud;
–kas õigustloova akti andmata jätmise tuvastamise korral on õiguslünk täidetud;
–kuidas on reageeritud Riigikohtu nn leevendava mõjuga otsustele (näiteks tähtaja andmine otsuse täitmiseks; õigusnormi tunnistamine põhiseadusevastaseks, mitte aga kehtetuks; normi osaline kehtetuks tunnistamine).
Eesmärk on hinnata seadusandja tegevust iga kohtuotsuse järel ning teha selle põhjal üldistusi. Analüüsi põhjal on võimalik järeldada, kas ja mil moel on seadusandja Riigikohtu otsustele reageerinud ehk mil määral on nad võtnud arvesse Riigikohtu antud tõlgendusi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses. Kui lahendite täitmisega ilmneb probleeme, saab otsida takistuse põhjuseid ja pakkuda välja lahendusi, mis aitaksid paremini tagada otsuse elluviimist.

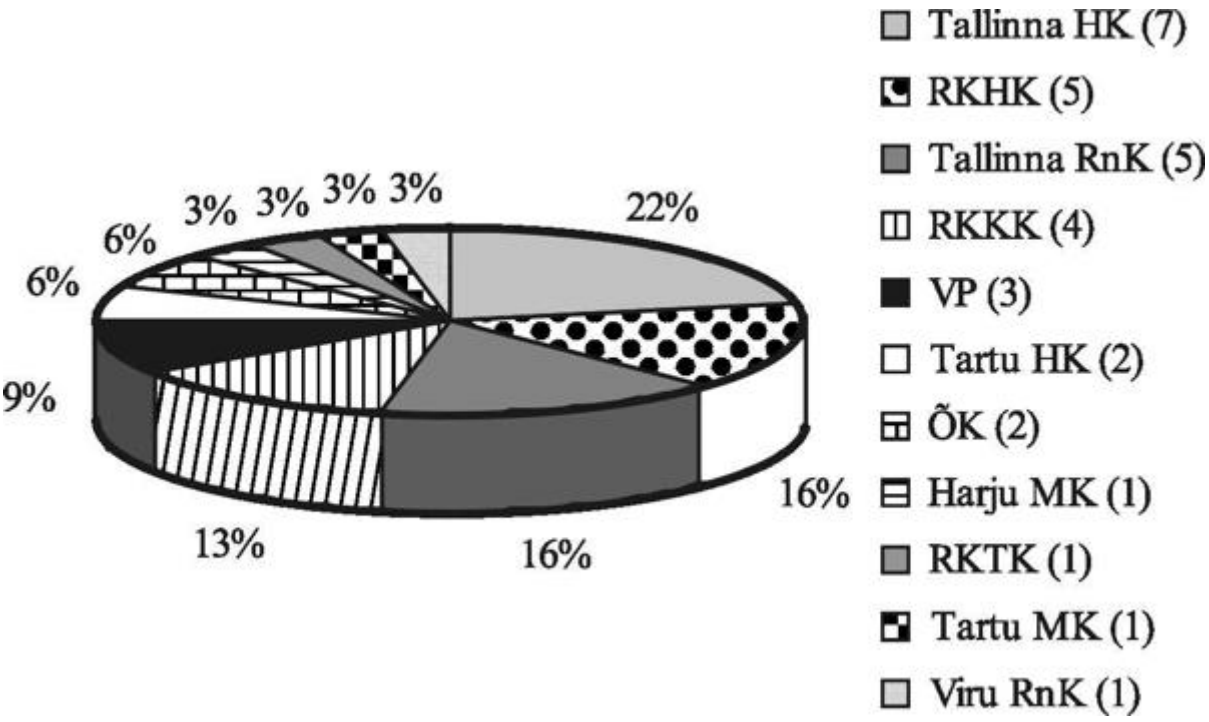
Analüüsi tulemused

Analüüsi eset ja mahtu silmas pidades on Riigikohus vaadeldud ajavahemikus lahendanud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses 31 kohtuasja, milles tuvastati normi põhiseadusevastasus või õiguslünk. Neist 13 on Riigikohtu üldkogu (RKÜK) ja 18 põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi (RKPJK) otsused.
Vaadeldud kohtuasjadest kaks on algatanud õiguskantsler ning kolm Vabariigi President abstraktse normikontrolli raames. Aktiivseimad on põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamisel olnud siiski madalama astme kohtud, kes on menetluse algatanud 17 juhul. Riigikohtu kolleegiumi taotlusel on asjassepuutuva normi põhiseaduslikkuse küsimuse lahendanud üldkogu 10 korral. Ligi pooled analüüsis käsitletud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjadest on tõusetunud halduskohtumenetluse rüpest.
Analüüsi tulemustest selgub, et ligi 2/3 vaadeldavate kaasuste puhul on seadusandja tegevus olnud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendiga kooskõlas või seda ennetanud (19 korral 31-st). Lisades siia kohtuotsused, mille täitmiseks Riigikogu on näidanud tõsist tahet, kuid probleemi keerukuse tõttu on kooskõlastamine võtnud aega, võib seadusandja positiivset tegevust täheldada kokku 25 otsuse puhul, mis moodustab ¾ vaadeldud 31 kaasusest.

Joonis 1. Asja läbivaatamine Riigikohtus



Joonis 2. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algataja



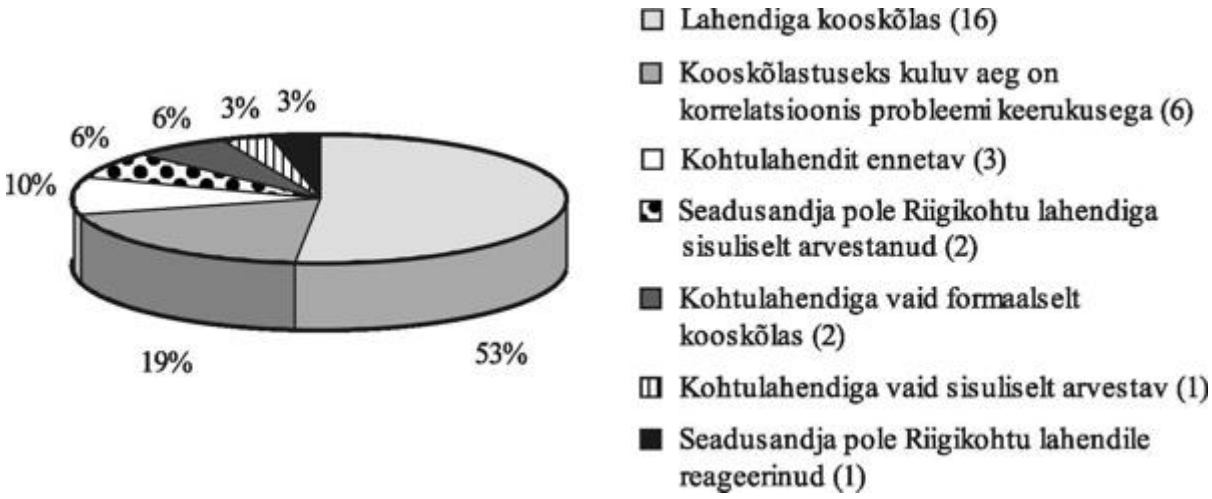
Märkus: Tallinna HK – Tallinna Halduskohus; RKHK – Riigikohtu halduskolleegium; Tallinna RnK – Tallinna Ringkonnakohus; RKKK – Riigikohtu kriminaalkolleegium; VP – Vabariigi President; Tartu HK – Tartu Halduskohus; ÕK – õiguskantsler; Harju MK – Harju Maakohus; RKTK – Riigikohtu tsiviilkolleegium; Tartu MK – Tartu Maakohus; Viru RnK – Viru Ringkonnakohus.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendi ennetamine

Kohtulahendit ennetava tegevuse kohta, kus Riigikogu on vaidlusalust regulatsiooni muutnud enne Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse otsust, on 2004. aastast alates võimalik tuua kolm näidet. Need juhud on:
a) sotsiaalhoolekande seaduse muutmine enne RKPJK 21.01.2004 otsust nr 3-4-1-7-03, millega seadusandja laiendas toimetulekutoetuse määramisel eluruumi kasutamise õiguslikuks aluseks olevate lepingute ringi;
b) väärteomenetluse seaduse muutmine enne RKPJK 25.03.2004 otsust nr 3-4-1-1-04, millega seadusandja võimaldas vaidlustada ka kaebuse läbi vaatamata jätmise määrust;
c) politsei ja piirivalve seaduse vastuvõtmine enne RKÜK 20.10.2009 otsust nr 3-3-1-41-09, mis ei sisaldanud enam politseiametniku teenistusest vabastamisel soolist diskrimineerimist võimaldavat regulatsiooni.

Nn ennetava tegevuse puhul ei pruugi seadusandja kohtuasja menetluse käigus ega seaduseelnõu seletuskirjas isegi otseselt tunnistada varasema regulatsiooni puudulikkust, aga võib arvata, et muu hulgas just vaidlustatud normi suhtes algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus on ajendanud seadusandjat tegutsema.

Joonis 3. Seadusandja tegevus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendi järgselt



Kohtulahendi kooskõlastamine

Enamasti võib seadusandja tegevust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuse järgi liigitada "lahendiga kooskõlas" olevaks. Selline üldistus on mõneti tinglik, sest siia alla paigutuvate lahendite hulk on võrdlemisi suur, kuid igal lahendil on oma saatus. Siiski on võimalik välja tuua ühiseid näitajaid.
Alustades positiivsematest näidetest ja liikudes järjest probleemsemate kaasuste poole, tuleks kõigepealt välja tuua need, kus Riigikogu on erakordselt kiiresti reageerinud Riigikohtu otsusele põhiseaduslikkuse järelevalve asjas:
a) seadusandja täitis RKÜK 25.02.2004 otsuse nr 3-3-1-60-03 relvaseaduse § 30 lõike 2 osaliselt põhiseadusevastaseks ja kehtetuks tunnistamise kohta 4 kuu jooksul, viies relvaseadusesse sisse mitmed Riigikohtu otsusega arvestavad muudatused, mis puudutasid Eestis viibivale välismaalasele relvaloa väljastamise eeldusi;
b) seadusandja muutis ligi kuu aega pärast RKPJK 30.09.2008 otsust nr 3-4-1-8-08 riikliku pensionikindlustuse seaduse § 28, mis puudutas kohustusliku sõjaväeteenistuse aja pensionistaaži hulka arvamise tingimusi.
Analüüsi teemapüstituse seisukohalt võib probleemituks pidada ka neid kaasusi, kus lahendi täitmiseks on piisanud seadusandja passiivseks jäämisest. Siia alla võib liigitada esmalt kaasused, mille on tõstatanud Vabariigi President abstraktses eelkontrollis ning kus põhiseadusevastasuse tunnistamise tagajärjena seadusandja polegi pidanud reageerima (ei ole tekkinud õiguslikku vaakumit). Jõustumata jäänud seadused tuvastati:
a) RKPJK 14.10.2005 otsusega nr 3-4-1-11-05 (Riigikogu liikme õiguse kuuluda kohaliku omavalitsuse volikogusse)[2];
b) RKPJK 31.01.2007 otsusega nr 3-4-1-14-06 (27. septembril 2006 vastu võetud omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamise seadus);
c) RKÜK 23.02.2009 otsusega nr 3-4-1-18-08 (ametisoleva Riigikogu koosseisu jaoks Riigikogu liikme palga muutmine).
Tihti kantakse märge põhiseaduslikkuse järelevalve otsuse kohta küll seaduse algusesse või asjassepuutuvate sätete juurde, kuid seadusandja jätab regulatsiooni sõnastuse

muutmata. Sellisel juhul tuleb konkreetseid kaasuse asjaolusid ja Riigikohtu antud tõlgendust silmas pidada, et mõista, kas niisugune teguviis vastab kohtuotsuse mõttele ja kas sellest piisab, et kehtivat õiguslikku raamistikku probleemivabalt rakendada. Kui seadusandja on jätnud uue regulatsiooni vastu võtmata, võib seda lugeda lahendiga kooskõlaliseks teguviisiks, kui märke tegemisega on saavutatud piisavalt õigusselge olukord normi rakendamiseks. Selliste kaasuste näiteid on neli:
a) märge RKÜK 25.01.2007 otsusega nr 3-1-1-92-06 avalikust teenistusest lahkunud isiku jätkuva ametikitsenduse osalise põhiseadusevastasuse kohta on sisse viidud korruptsioonivastase seaduse § 19 lõike 2 punkti 6 juurde;
b) piletita sõidu eest väärtegude menetlemine on RKÜK 16.05.2008 otsuse nr 3-1-1-86-07 valguses jätkuvalt võimalik ka riigi karistusvõimu delegeerimata, ilma et tarvitseks ühistranspordiseaduse või väärteomenetluse seadustiku kehtetuks tunnistatud sätteid muuta;
c) relvaseaduse § 43 lõike 1 punktile 2 on lisatud viide RKPJK 26.03.2009 otsusele nr 3-4-1-16-08, mille kohaselt relvaloa andmisest keeldumisel kaalutlusõiguse puudumine on põhiseadusevastane; lisaks on parlamendis menetluses eelnõu, mis pakub välja põhiseaduslikkuse järelevalve otsusele vastava regulatsiooni;
d) märge meresõiduohutuse seaduse § 95^2 lõike 1 esimese lause RKPJK 20.10.2009 otsusega nr 3-4-1-14-09 osalise kehtetuks tunnistamise kohta on sisse viidud sätte järele, lisaks on põhiseadusevastaseks tunnistatud lauseosa kustutatud.
Ehedaks kooskõlastavaks tegevuseks võib pidada käitumismudelit, kus Riigikogu tegeleb põhiseadusevastaseks ja kehtetuks tunnistatud sättega mõistliku aja jooksul pärast Riigikohtu lahendi tegemist, võttes vastu uue põhiseadusega kooskõlas oleva regulatsiooni. Vaadeldud perioodi kohta võib tuua viis sellist näidet:
a) Eesti Haigekassa seaduse § 4 lõige 2 tunnistati kehtetuks pärast RKÜK 17.06.2004 otsust nr 3-2-1-143-03, millega vabastati sotsiaalmaksuvõlglane kohustusest tasuda lisaks sotsiaalmaksule ka ravikindlustushüvitise summasid;
b) vanemahüvitise seaduse §-le 3 lisati RKPJK 20.03.2006 otsuse nr 3-4-1-33-05 kohaselt lõige 7^1, milles nähti ette täiendavad alused, mille puhul hüvitise vähendamist ei rakendata;
c) käibemaksuseadust muudeti pärast RKPJK 26.09.2007 otsust nr 3-4-1-12-07, lõpetades põhiseadusevastaseks tunnistatud ebavõrdse kohtlemise nende etendusasutuste ja kontserdikorraldajate kahjuks, kelle tegevuskulusid riigieelarve ei katnud. Võrdsetel alustel kõigile soodustuse ettenägemise asemel otsustas seadusandja aga kõikidele nendele piletitele käibemaksusoodustuse ära kaotada;
d) avaliku teenistuse seaduse §-de 120, 130, 131 ja 133 (osalise) kehtetuks tunnistamise järel võeti vastu võrdse kohtlemise seadus, mis võtab arvesse RKPJK 1.10.2007 otsuses nr 3-4-1-14-07 toodud argumentatsiooni võrdsuspõhiõiguse järgimiseks ametniku vanuse tõttu teenistusest vabastamisel;
e) karastusjookide mõiste kui maksuobjekt määratleti RKPJK 26.11.2007 otsuse nr 3-4-1-18-07 kohaselt pakendiaktsiisi seaduse §-s 2.
Huvitavamate kaasustena tõusevad esile need, kus seadusandja reaktsioon on lahendiga kooskõlas alles analüüsi vaatlusalusel perioodil, pärast mitmendat korda probleemile tähelepanu juhtimist, kuid varasemate sarnase sisuga põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite täitmisega on olnud probleeme. Seetõttu asetab praegune analüüs seadusandja soodsamasse valgusesse, kui seda mõned aastad varem oleks teha saanud. Sellised näited on valimisliitude keelustamise ja nn ümberasujate kaasused:
a) erinevalt RKPJK 15.07.2002 otsusest nr 3-4-1-7-02, on seadusandja pärast RKÜK 19.04.2005 otsust nr 3-4-1-1-05 Riigikohtu seisukohta valimisliitude puhul aktsepteerinud ega ole püüdnud valimisliite enam küsimärgi alla seada;
b) erinevalt RKÜK 28.10.2002 otsusest nr 3-4-1-5-02, on pärast RKÜK 12.04.2006 ja 6.12.2006 otsustega asjas nr 3-3-1-63-05 omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamist leidnud lahenduse pikaajaliselt vaidlusi tekitanud nn

ümberasujatele kuulunud vara tagastamise küsimus; seadusandja on põhiseaduslikkuse järelevalve lahendite valguses asunud otsima sobivaid ja proportsionaalseid meetmeid omandireformi lõpuleviimiseks.

Kohtulahendi kooskõlastusaegon korrelatsioonis probleemi keerukusega

Eespool välja toodud seadusandja ennetavale või kooskõlastavale tegevusele lisaks on Riigikogu vaadeldud perioodil püüdnud tõsiselt tegelda veel kuues põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuses välja toodud probleemiga, kuid probleemi keerukuse tõttu on lahendi kooskõlastuse aeg veninud pikale.
Ühest tähtaega, mis lahendi täitmisele peaks kuluma, on raske määrata, kuid keskeltläbi võib lahenduse leidmiseks kulunud enam kui kaht aastat pidada pikaks ajavahemikuks, mille puhul tuleks hinnata, kui keerukad on lahendi kooskõlastamise ees seisvad takistused:
a) RKÜK 6.01.2004 otsustes nr 3-1-3-13-03 ja nr 3-3-2-1-04 tuvastatud põhiseadusevastane olukord (õigustloova akti andmata jätmine) kõrvaldati 2006. aasta jooksul, misjärel kõik kohtumenetluse seadustikud näevad jõustunud kohtuotsuse ühe teistmise alusena ette inimõiguste konventsiooni rikkumise tuvastamise Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt;
b) RKPJK 30.04.2004 otsuses nr 3-4-1-3-04 juhiti tähelepanu, et seaduses tuleks tehnorajatiste talumisel ette näha rohkem tagatisi maaomanikele ja võimaldada erinevate huvide kaalumist. Tervikliku tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamist, talumist ja talumise eest tasumist puudutav regulatsioon jõustus 2007. aasta märtsis;
c) RKPJK 15.06.2007 otsusega nr 3-4-1-9-07 kehtetuks tunnistatud kohtutäituri ülemäärase lisatasu asemel kehtestas Riigikogu 1.01.2010 jõustunud kohtutäituri seaduses täituri lisatasu kindla tasumääraga tunnitasuna. Üksikküsimusena võinuks ju lisatasu määra kehtestada kiiremini, et aga parlament menetles kohtutäituri seadust tervikuna, võib Riigikohtu lahendi täitmiseks kulunud aega pidada mõistetavaks.
Sellesse rühma võib liigitada ka kaks lahendit, mille täitmiseks on seaduseelnõude menetlus alles algusjärgus. Veel ei ole teada, kui palju aega võib kooskõlastuseni jõudmine võtta ning kas mõne aasta pärast hinnates saab nende kaasuste kohta endiselt väita, et "kooskõlastuseks kulunud aeg on korrelatsioonis probleemi keerukusega". Kuid esialgu võib need siia gruppi liita põhjendusel, et menetluse algatamisega iseenesest väljendab seadusandja tahet probleemiga tegelda:
a) üheks probleemseks päevakorral olevaks põhiseaduslikkuse järelevalve lahendi täitmist puudutavaks küsimuseks võib pidada riigihankevaidluste lahendamiskorra reguleerimist. RKÜK 8.06.2009 otsusega nr 3-4-1-7-08 tunnistati kehtetuks riigihangete seaduse § 129 lõige 1, mis välistas halduskohtud riigihankevaidluste lahendamise menetlusest. Vabariigi Valitsus algatas seaduseelnõu, milles muu hulgas pakuti välja võimalus riigihangete vaidlustusmenetluse põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Hiljem jättis seadusandja vaidlustusmenetlust puudutavad sätted eelnõust välja, sest leidis, et temaatika vajab põhjalikumat analüüsi uue riigihangete seaduse eelnõu raames. Seega, kuigi Riigikogu ei ole riigihangete seadust pärast RKÜK 2009. aasta 8. juuni otsust muutnud, on ta näidanud üles tahet probleemiga tegelda;
b) endiselt on puudu regulatsioon, mis võimaldaks maksta palka või muud hüvitist kohtunikule, kelle teenistussuhe on kriminaalmenetluse ajaks peatunud – õigustloova akti andmata jätmine, mille RKÜK 14.04.2009 otsuses nr 3-3-1-59-07 tunnistas põhiseadusevastaseks. Nii nagu kohtutäituri lisatasu kaasuse puhul, võiks ka selles lahendis tuvastatud õiguslünga üksikküsimusena täita kiiremini, kuid parlamendi menetluses on uus kohtute seaduse eelnõu tervikuna, mistõttu lahendi täitmine on takerdunud põhjalike kohtureformi teemaliste arutluste taha.

Kohtulahendit on arvesse võetud vaid sisulisest või formaalsest aspektist

Põhiseaduslikkuse järelevalve otsuse täitmine on küsitav neil kolmel juhul, kus seadusandja pole Riigikohtu lahendis põhiseadusevastaseks tunnistatud norme muutnud, kuid regulatsioon on sisuliselt põhiseadusega kooskõlla viidud, või kus seadusandlust on formaalselt küll muudetud, kuid sisu poolest jätkub põhiseadusega vastuolus olev olukord.
Mõnikord muudab seadusandja seadust, viies selle põhiseaduslikkuse järelevalve lahendi mõtte kohaselt põhiseadusega kooskõlla, ehkki jätab puutumata õigusnormid, mille põhiseadusevastasusele viidatakse Riigikohtu otsuse resolutsioonis. Nii juhtus RKPJK 9.04.2008 otsusega nr 3-4-1-20-07, millega tunnistati tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 390 lõike 1 esimene lause ja § 660 põhiseadusevastaseks ning kehtetuks osas, milles need ei võimalda edasi kaevata hagi tagamise taotluse rahuldamata jätmise määruse peale, millega arvati tasutud kautsjon riigituludesse. Seadusandja jättis põhiseadusevastaseks tunnistatud normid muutmata, kuid muutis tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 149 lõiget 5, mille tagajärjel hagi tagamise taotlemisel enam kautsjonit tasuma ei pea. Sellega kõrvaldas seadusandja sisuliselt takistuse kaebeõiguse teostamisel. Nii võib seadusandja tegevust siiski lahendiga kooskõlas olevaks pidada.
Kui formaalne viide Riigikohtu lahendile seaduses ei kõrvalda põhiseadusevastast olukorda, ei saa Riigikohtu lahendit siiski korrektselt täidetuks pidada:
a) nii tuleks RKÜK 16.05.2008 otsuse nr 3-1-1-88-07 tagajärjel väärteomenetluse seadustikku õigusselguse huvides täiendada, et sellest üheselt nähtuks, millistel alustel ja kuidas saab menetlusväline isik kaitsta oma õigusi tema vara konfiskeerimisel väärteomenetluses;
b) samuti ei saa piisavaks pidada RKPJK 15.12.2009 otsuse nr 3-4-1-25-09 kohta tehtud märget tsiviilkohtumenetluse seadustikus ja riigilõivuseaduses, milles vaid nenditakse, et teatud summa suurune riigilõiv teatud juriidiliste isikute otsuste vaidlustamiseks on liiga suur. Et Riigikohtu lahend ka sisuliselt täidetud oleks, tuleks kehtestada uued alused riigilõivu määramiseks, nii et võimalus sellise juriidilise isiku, kelle eesmärk ei ole traditsioonilise varalise hüve saamine, organi otsuseid vaidlustada oleks tegelik, mitte pelgalt illusoorne. Samas on tegu vaevalt poole aasta vanuse kohtulahendiga, nii et probleemi mitmetahulisust arvestades võib vahemikku lahendi kooskõlastamiseks pidada mõistetavaks.

Seadusandja passiivsus või kohtulahendi eiramine

Vaid kolmel juhul 31 kaasusest võib seadusandjale ette heita passiivsust või Riigikohtu lahendi eiramist. Huvitav on täheldada, et kõik need kolm kaasust on algatanud madalama astme kohtud ning need on lahendanud põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium konkreetse normikontrolli raames. Vahest pole liiga meelevaldne sellest järeldada, et kohtute algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus võib pälvida vähem avalikkuse tähelepanu, mistõttu parlament tunneb enesel vähem survet, et võimalikult kiiresti ja täpselt nendes kaasustes väljatoodud probleeme ületada. Mõnel puhul võib olla tegemist eriti keeruka probleemiga.
Riigikogu pole reageerinud RKPJK 21.06.2004 otsusele nr 3-4-1-9-04, millega tunnistati põhiseadusevastaseks välismaalaste seaduse § 12 lõike 4 punkt 1 ja § 12 lõige 5 osas, milles need ei näe ette kaalutlusõigust elamisloa andmisest keeldumisel valeandmete esitamise tõttu. Põhiseadusevastaseks tunnistatud sätteid pole muudetud ega lisatud seadusesse ka märkust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuse kohta.[3]
Analüüsi tulemusel ilmnes kaks juhtumit, kus jätkuvalt on kehtiv Riigikohtu otsust eirav regulatsioon, mis sisuliselt ei erine põhiseaduslikkuse järelevalve otsuses põhiseadusevastaseks tunnistatud normidest:

a) RKPJK juhtis oma 8.10.2007 otsuses nr 3-4-1-15-07 tähelepanu sellele, et vedelkütusevaru seaduse vaidlustatud regulatsioonist hilisemad, kuid enne põhiseaduslikkuse järelevalve otsust jõustunud vedelkütuse varumakse tasumise sätted ei erine menetlusreeglite osas olulisel määral vaidlustatud ja põhiseadusevastaseks tunnistatud redaktsioonist. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium on lubanud, et Riigikohtu otsusega kooskõlas olev varumakse kogumist reguleeriv seaduseelnõu valmib ja saadetakse kooskõlastusringile 2009. aasta juulikuus (Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Riigi vedelkütusevaru moodustamine ja haldamine, lk 17–18). Märkusest ja lubadusest hoolimata pole seadusandja enam kui kahe aasta jooksul vedelkütusevaru seaduse küsitavaid paragrahve muutnud ega ka vastavat eelnõu algatanud;
b) RKPJK tunnistas 1.07.2008 otsusega nr 3-4-1-6-08 põhiseadusega vastuolus olevaks lennundusseaduse sätte, millega kehtestati avalik-õiguslik rahaline kohustus, määramata selle kohustuse nõutavaid elemente. Pärast Riigikohtu otsust on lennundusseadust mitmel korral muudetud, kuid ka kehtiv õigus kohustab ettevõtjat tasuma tsiviilõhusõiduki nõuetele vastavuse kontrolli teostamise kulusid, täpsustamata selle kohustuse elemente. Seega on seadusandja jätnud Riigikohtu lahendi sisuliselt ellu viimata. Samas näiteks Riigikohtu halduskolleegiumi praktika (12.11.2008 otsus kohtuasjas nr 3-3-1-48-08) järgib RKPJK seisukohta lennundusseaduse § 7^1 lõike 2 teise lause põhiseadusevastasuse osas.
Üldiselt saab Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2004.–2009. aasta kohtulahendite täitmise ülevaate võtta kokku positiivse noodiga. Statistika näitab, et Eesti seadusandja on viimase kuue aasta jooksul enamasti andnud endast parima, et võimalikult kiiresti ja täpselt täita Riigikohtu antud tõlgendusi õigustloova akti tühistamisel või õiguslünga tuvastamisel.

Kokkuvõtteks

Põhiseaduskohtu mõju ühiskonnas on piiratud eelkõige nn negatiivse seadusandja rolliga. Samas ei saa siiski eitada põhiseaduskohtu ennetavat mõju, poliitika kohtulikustumist. Seadusandja kaalub juba normi loomise käigus, milline regulatsioon jääks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kehtima. Põhiseaduskohtu ennetavat mõju võib täheldada ka nende kohtuasjade puhul, kus seadusandja on põhiseaduslikkuse järelevalve otsust ära ootamata menetluse jooksul ise vaidlustatud regulatsiooni ära muutnud. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendid ei mõjuta ainult parlamendi, vaid ka ametiasutuste ja kohtute tegevust. Põhiseaduslikkuse järelevalve otsuste eiramine ei kaota põhiseaduslikke vastuolusid; suure tõenäosusega võivad samad küsimused uuesti tõusetuda järgmistes vaidlustes. Seadusandja tegevusetuse korral võib juhtuda, et seaduste rakendamisel ei lähtuta enam põhiseadusevastaseks tunnistatud õigusnormist, vaid võetakse käitumisjuhiseks Riigikohtu tõlgendus. Vastasel korral tuleb haldusorganil või kohtul arvestada võimalusega, et tema otsus edasikaebemenetluses tühistatakse. Seega tegevusetuse tagajärjel kannatab parlamendi autoriteet.
Järelikult toimib Riigikohtu lahend, millega tunnistatakse kehtetuks põhiseadusevastane norm või tuvastatakse õigustloova akti andmata jätmine, koos võimaliku tõlgendusega lünga ületamiseks, otsetäidetavana. Ühelt poolt tuleks muidugi Mandri-Euroopa õigusruumi kuuluvas riigis lähtuda eelkõige seadustest. Teisest küljest aga survestab just reaalne, toimiv põhiseaduskohtu kontroll seadusandjat seaduste vastuvõtmisel lähtuma põhiseaduslikest väärtustest. Eri võimuharud täiendavad ja tasakaalustavad teineteist põhiõigusi ja -vabadusi austava ning lünkadeta õiguskorra loomisel ja tagamisel.
Seega võib järeldada, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtulahendite täitmist tagavate sunnivahendite järele puudub vajadus. Demokraatlikus riigis pole ka mõeldav, et seadusandjat saaks otseselt sundida teatud seadust vastu võtma. Põhiseaduskohtu lahendite täitmine on tagatud avalikkuse surve kaudu, mis juba ise motiveerib seadusandjat vabatahtlikult tegutsema ning keerukaidki probleeme lahendama.

[1] Artikli aluseks on samanimeline analüüs, mis on avaldatud Riigikohtu kodulehel. Selles uuritakse seadusandja kõrval ka kohtute tegevust põhiseadusevastase õigusnormi tuvastamise tagajärjel.

[2] Optimismi vähendab siiski asjaolu, et jätkuvalt on raskusi Riigikohtu põhimõttelise seisukoha järgimisega, mille kohaselt valimisseaduse muutmine vahetult enne valimisi ei ole kooskõlas demokraatia põhimõttega. Valimistega seotud seadusemuudatusi ei suudeta piisava ajavaruga enne nende rakendamist vastu võtta, kuhjunud pingeid lahendatakse kiirustades valimiste eel.

[3] Märkus: 10. mail 2010, pärast Riigikohtu analüüsi avaldamist, viis Riigikantselei välismaalaste seaduse nimetatud sätete juurde nende muutmismärke Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve otsuse alusel. Märge oli jäänud varem tegemata seoses üleminekuga elektroonilisele Riigi Teatajale. Sellega liigitub antud kohtulahend kooskõlastamise kategooriasse, mille puhul märke tegemisega on saavutatud piisavalt õigusselge olukord normi rakendamiseks.

Kirjandust

Aaviksoo, B. (2005). Kohtulik aktivism põhiseaduslikkuse järelevalve funktsioonina. Kui aktivistlik on Eesti põhiseaduskohus? – Juridica, nr 5, lk 295–307.
Annus, T. (2007). Kohtud kui poliitilised institutsioonid. – Juridica, nr 9, lk 599–607.
Järvamägi, R. (2006). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu mõju seadusandjale. – Juridica, nr 6, lk 414–422.
Riigikohtu vastused Euroopa Konstitutsioonikohtute XIV konverentsi küsimustikule "Seadusandliku tegematajätmise probleemid põhiseaduslikkuse järelevalves."
Suumann, G. (2010). Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve 2004.–2009. a kohtulahendite täitmine. Analüüs. Riigikohus, õigusteabe osakond.

Lisa

Põhiseaduslikkuse järelevalve 2004.–2009. aasta kohtuotsuste täitmise ülevaatlik tabel

Jrk nr	Analüüsi ptk nr	Lahendi nr ja märksõnad	Menetluse algataja	Kohtu-koosseis	Kohtulahendi resolutsioon	Seadusandja tegevus	Märkused lahendi täitmise ja mõju kohta
	(1) VALIMISPÕHIMÕTTED						
1	1.	19.04.2005 otsus nr 3-4-1-1-05 (valimisliidud II)	ÕK	RKÜK	Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 70[1] tunnistati kehtetuks.	Lahendiga kooskõlas	Esimene otsus valimisliitude asjas tehti 2002. a. Pärast 2005. a otsust on seadusandja Riigikohtu seisukohta aktsepteerinud.

2	2.	14.10.2005 otsus nr 3-4-1-11-05 (Riigikogu liikme õigus kuuluda kohaliku omavalitsuse volikogusse)	VP	RKPJK	Riigikogu töökorra seaduse muutmise seadus (jõustumata) tunnistati põhiseaduseva staseks.	Lahendiga kooskõlas	Samaaegne kuulumine Riigikogusse ja valla- või linnavolikogusse pole lubatud. Samas tehakse jätkuvalt muudatusi valimiskorral duses vahetult enne valimisi.
	(2) AVALIK TEENISTUS						
3	1.	25.01.2007 otsus nr 3-1-1-92-06 (avalikust teenistusest lahkunud isiku ametikitsendus)	RKKK	RKÜK	Korruptsiooni vastase seaduse § 19 lõike 2 punkt 6 tunnistati osaliselt kehtetuks.	Lahendiga kooskõlas	Põhiseaduslikkuse järelevalve (PSJV) lahendit puudutav märge on sisse viidud kehtetuks tunnistatud sätte juurde. Õigusselguse huvides tuleks kaaluda normi terviklikku ümbersõnastamist. Praktikas probleeme pole põhjustanud.
4	2.	1.10.2007 otsus nr 3-4-1-14-07 (ametniku vanuse tõttu teenistusest vabastamine)	Tallinna HK	RKPJK	Avaliku teenistuse seaduse §-d 120, 130, 131 ja 133 tunnistati osaliselt kehtetuks.	Lahendiga kooskõlas	Võrdse kohtlemise seadus võtab arvesse Riigikohtu lahendi argumentatsiooni.

							Madalama astme kohtud on kinnitanud PSJV lahendi tagasiulatuvat jõudu.
5	3.	23.02.2009 otsus nr 3-4-1-18-08 (Riigikogu liikme palga muutmine ametisoleva Riigikogu koosseisu jaoks)	VP	RKÜK	Riigikogu liikme palga ajutise korralduse seadus (jõustumata) tunnistati põhiseaduseva staseks.	Lahendiga kooskõlas	Seadusandja on Riigikohtu seisukohta aktsepteerinud.
6	4.	14.04.2009 otsus nr 3-3-1-59-07 (palga maksmata jätmine kohtunikule, kelle teenistussuhe on peatatud kriminaalmenetluse ajaks)	RKHK	RKÜK	Sellise regulatsiooni puudumine, mis võimaldaks maksta palka vm hüvitist kohtunikule, kelle teenistussuhe on kriminaalmenetluse ajaks peatunud, tunnistati põhiseaduseva staseks.	Kooskõlas tuseks kuluv aeg on korrelatsioonis probleemikeerukusega	Üksikküsimusena võiks õiguslünga täita kiiremini, kuid parlamendi menetluses on uus kohtute seaduse eelnõu tervikuna, mistõttu lahendi täitmine on takerdunud põhjalike kohtureformi teemaliste arutluste taha.
7	5.	20.10.2009 otsus nr 3-3-1-41-09 (sooline diskrimineerimine politseiametniku teenistusest vabastamisel)	RKHK	RKÜK	Politseiteenistuse seaduse § 49 lõiked 3 ja 4 tunnistati osaliselt kehtetuks.	Kohtulahendit ennetav	Juba enne PSJV otsust võeti vastu politsei ja piirivalve seadus, mis vaidlustatud regulatsiooni ei sisalda.

	(3) KOHTUMENETLUS						
8	1.	6.01.2004 otsus nr 3-1-3-13-03 ja	RKKK	RKÜK	Lünk kohtumenetlusõiguses ületati tõlgendamise teel, tuginedes otse põhiseadusele.	Lahendite kooskõlastuseks kulunud aeg on korrelatsioonis probleemikeerukusega	Kõik kohtumenetluse seadustikud näevad ühe teistmise alusena ette inimõiguste konventsiooni rikkumise tuvastamise Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt. Ka kohtupraktika on järginud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tehtud lahendeid.
9		6.01.2004 otsus nr 3-3-2-1-04 (menetluse taasavamine pärast Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust)	RKHK	RKÜK			
10	2.	25.03.2004 otsus nr 3-4-1-1-04 (kaebeõigus väärteomenetluses kaebuse läbi vaatamata jätmise määruse peale)	Viru RnK	RKPJK	Väärteomenetluse seadustiku (VTMS) § 191 punkt 10 tunnistati osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks.	Kohtulahendit ennetav	Juba enne PSJV otsust muutis seadusandja VTMS-i, võimaldades vaidlustada ka kaebuse läbivaatamata jätmise määrust.
11	3.	9.04.2008 otsus nr 3-4-1-20-07 (kaebeõigus tsiviilkohtumenetluses hagi tagamata jätmise määruse peale)	Harju MK	RKPJK	Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 390 lõike 1 esimene lause ja § 660 tunnistati osaliselt põhiseaduseva	Kohtulahendiga sisuliselt arvestav	Vormiliselt jättis seadusandja põhiseadusevastaseks tunnistatud normid seaduses alles, kuid muutis TsMS-i § 149 lõiget 5,

					staseks ja kehtetuks.		kõrvaldades sellega takistuse kaebeõiguse teostamisel. Kohtupraktika võtab PSJV menetluses antud tõlgendust arvesse.
12	4.	16.05.2008 otsus nr 3-1-1-88-07 (kaebeõigus väärteomenetluses konfiskeerimisotsuse peale)	RKKK	RKÜK	Väärteomenetluse seadustiku § 114 lõike 1 punkt 2 tunnistati osaliselt kehtetuks.	Kohtulahendiga formaalselt kooskõlas	Õigusselguse huvides tuleks täiendada VTMS-i nii, et sellest üheselt nähtuks, millistel alustel ja kuidas menetlusvälinе isik oma õigusi tema vara konfiskeerimisel kaitsta saab. Praktikas probleeme pole põhjustanud.
13	5.	16.05.2008 otsus nr 3-1-1-86-07 (riigi karistusvõimu delegeerimise lubamatus)	RKKK	RKÜK	Ühistransporditeaduse § 54^{11} lõige 3 ning väärteomenetluse seadustiku § 9 punkt 3 ja § 10 lõige 5 tunnistati kehtetuks.	Lahendiga kooskõlas	Piletita sõidu eest väärtegude menetlemine on Riigikohtu lahendi valguses võimalik, ilma et oleks tarvis seadust muuta.
14	6.	8.06.2009 otsus nr 3-4-1-7-08 (halduskohtut	Tallinna RnK	RKÜK	Riigihangete seaduse § 129 lõige 1	Kooskõlas tuleks kuluv aeg on	Seadusandja leidis, et temaatika vajab

		e välistamine riigihankevaidluste lahendamise menetlusest)			tunnistati kehtetuks.	korrelatsioonis probleemikeerukusega	põhjalikumat analüüsi uue riigihangete seaduse eelnõu raames. Kohtupraktika järgib PSJV menetluses antud tõlgendust.
15	7.	15.12.2009 otsus nr 3-4-1-25-09 (kaebeõiguse piiramine tsiviilkohtumenetluses hooneühistu otsuse vaidlustamise hagi riigilõivu tõttu)	Tallinna RnK	RKPJK	Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 131 lõige 2 ja lõige 3 (ulatuses, milles viimases viidatakse lõikele 2) ning riigilõivuseaduse lisa 1 tunnistati osaliselt kehtetuks.	Kohtulahendiga formaalselt kooskõlas	PSJV lahendit puudutavad märkused on sisse viidud kehtetuks tunnistatud sätete juurde. Õigusselguse huvides tuleks täiendada TsMS-i ja riigilõivuseadust, et võimalus juriidilise isiku (mille eesmärk ei ole traditsioonilise varalise hüve saamine) organi otsuseid vaidlustada oleks tegelik, mitte pelgalt illusoorne.
	(4) OMANDIREFORM						
16	1.	12.04.2006 ja 6.12.2006 otsused asjas nr 3-3-1-63-05 ning	RKHK	RKÜK	Omandireformi aluste seaduse (ORAS) § 7 lõige 3 - tunnistati	Lahenditega kooskõlas (erinevalt varasemast ORAS-i	ORAS-i § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamisega leidis lahenduse

17		31.01.2007 otsus nr 3-4-1-14-06 (omandireformi aluste seadus ja 1941. a Saksa riigiga sõlmitud lepingute alusel Eestist lahkunud isikute õigused)	VP	RKPJK	kehtetuks; ORAS-i § 7 lõike 3 kehtetuks tunnistamise seadus (jõustumata) tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks.	§ 7 lg 3 osas tehtud PSJV lahendites t)	pikaajaliselt vaidlusi tekitanud nn ümberasujatele kuulunud vara tagastamise küsimus. PSJV otsus on käitumisjuhiseks nii kohtutele kui ka seadusandjale.
18	2.	30.04.2004 otsus nr 3-4-1-3-04 (tehnorajatiste talumise kohustus)	Tallinna RnK	RKPJK	Asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15^2 lõige 1 tunnistati osaliselt põhiseaduseva staseks ning § 15^4 lõige 2 - tunnistati kehtetuks.	Kooskõlastuseks kulunud aeg on korrelatsioonis probleemi keerukusega	Seadusandja lõi tervikliku tehnovõrkude ja -rajatiste ehitamist, talumist ja talumise eest tasumist puudutava regulatsiooni. Vahepealset õiguslünka püüdsid kohtud täita PSJV lahendis antud tõlgendust aluseks võttes.
	(5) SOTSIAALÕIGUS						
19	1.	21.01.2004 otsus nr 3-4-1-7-03 (toimetulekutoetuse saajate ringi piiramine)	ÕK Tartu HK	RKPJK	Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) 2002.–2003. a kehtinud § 22^1 lõige 4 tunnistati osaliselt põhiseaduseva staseks.	Kohtulahendit ennetav	Juba enne PSJV otsust muutis seadusandja SHS-i, laiendades toimetulekutoetuse määramisel eluruumi kasutamise õiguslikuks

							aluseks olevate lepingute ringi.
20	2.	17.06.2004 otsus nr 3-2-1-143-03 (ravikindlustushüvitise tasumise kohustus lisaks sotsiaalmaksule)	RKTK	RKÜK	Eesti Haigekassa seaduse 2001.–2002. a kehtinud § 4 lõige 2 tunnistati põhiseaduseva staseks.	Lahendigakooskõlas	Pärast PSJV otsust tunnistas seadusandja Eesti Haigekassa seaduse § 4 lõike 2 kehtetuks.
21	3.	20.03.2006 otsus nr 3-4-1-33-05 (vanemahüvitise maksmisest keeldumine)	Tartu HK	RKPJK	Vanemahüvitise seaduse (VHS) § 3 lõike 7 teine lause tunnistati osaliselt kehtetuks.	Lahendigakooskõlas	VHS-i on täiendatud vastavalt PSJV lahendile §-le 3 lõikega 7^1. Kohtupraktika pole sätete kohaldamise osas järjekindel.
22	4.	30.09.2008 otsus nr 3-4-1-8-08 (pensionistaaži hulka kohustusliku sõjaväeteenistuse aja arvamine)	Tallinna HK	RKPJK	Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 28 lõike 2 punkt 3 tunnistati osaliselt kehtetuks.	Lahendigakooskõlas	Seadusandja täitis erakordselt kiiresti PSJV lahendi, tunnistades põhiseadusevastase punkti kehtetuks ja täiendades paragrahvi lõikega 5.
	(6) MAKSUD JA MUUD AVALIK-ÕIGUSLIKUD RAHALISED KOHUSTUSED						
23	1.	15.06.2007 otsus nr 3-4-1-9-07 (kohtutäituri lisatasu)	Tartu MK	RKPJK	Kohtutäituri seaduse § 25^{21} tunnistati osaliselt kehtetuks.	Kooskõlastuseks kuluv aeg on korrelatsioonis probleemi	Kaks aastat hiljem võttis Riigikogu vastu uue kohtutäituri seaduse, mis näeb

						keerukusega	kohtutäituri lisatasu ette kindla tasumääraga tunnitasuna.
24	2.	26.09.2007 otsus nr 3-4-1-12-07 (etenduste ja kontsertide piletite käibemaksuso odustus)	Tallinna HK	RKPJK	Käibemaksuseaduse § 15 lõike 2 punkt 6 tunnistati osaliselt kehtetuks.	Lahendigakooskõlas	Kõikide etenduste ja kontsertide piletite suhtes kehtinud käibemaksuso odustus kaotati ära.
25	3.	8.10.2007 otsus nr 3-4-1-15-07 (vedelkütuse varumakse tasumise menetlus)	Tallinna HK	RKPJK	Vedelkütusevaru seaduse kuni 30.11.2006 kehtinud redaktsioonis § 9 ja § 8 lõige 2 tunnistati kehtetuks.	Seadusandja pole Riigikohtulahendigasisuliselt arvestanud	Muudetud vedelkütusevaru seaduse sätted ei erine menetlusreeglite osas olulisel määral vedelkütusevaru seaduse vaidlustatud redaktsioonist.
26	4.	26.11.2007 otsus nr 3-4-1-18-07 (pakendiaktsiisi maksuobjekt)	Tallinna RnK	RKPJK	Pakendiaktsiisi seaduse 2000.–2004. a kehtinud redaktsioonis § 2 punkt 7 tunnistati põhiseadusegavastuolevaksolnuks.	Lahendigakooskõlas	Seadusandja sätestas maksualased piirangud, s.t määratles karastusjookide mõiste pakendiaktsiisi seaduses.
27	5.	1.07.2008 otsus nr 3-4-1-6-08 (lennundusseaduse alusel makstavad kontrolli kulud)	Tallinna RnK	RKPJK	Lennundusseaduse § 7^1 lõike 2 teine lause tunnistati osaliselt kehtetuks.	Seadusandja pole Riigikohtulahendigasisuliselt arvestanud	Ka kehtiv lennundusseadus (§ 7^1 lõige 3) näeb ette, et tsiviilõhusõiduki nõuetele vastavuse kontrolli teostamise

							kulud tasub ettevõtja, ent ei täpsusta selle kohustuse elemente.
28	6.	20.10.2009 otsus nr 3-4-1-14-09 (tuletorni- ja jäämurdetasude sissenõudmine)	Tallinna HK	RKPJK	Meresõiduohutuse seaduse § 95^2 lõike 1 esimene lause tunnistati osaliselt kehtetuks. Kaubanduslikumeresõidu koodeksi § 6 punkti 1 alapunkt 13 kuni 24.04.2004 kehtinud redaktsioonis koos rakendusaktidega tunnistati põhiseadusega vastuolus olnuks.	Lahendiga kooskõlas	Märkus PSJV lahendi kohta on sisse viidud mereohutuse seaduse § 95^2 lõike 1 järele.
	(7) KAALUTLUSÕIGUSE SISUSTAMINE						
29	1.	25.02.2004 otsus nr 3-3-1-60-03 (välismaalasele relvaloa väljastamise eeldusena tööloa olemasolu)	RKHK	RKÜK	Relvaseaduse § 30 lõige 2 tunnistati osaliselt põhiseaduseva staseks ja kehtetuks, lükates otsuse jõustumise neli kuud edasi.	Lahendiga kooskõlas	Seadusandja täitis PSJV lahendi kiiresti, s.t etteantud nelja kuu jooksul, viies relvaseaduses se sisse Riigikohtu otsusega arvestavad muudatused.
30	2.	21.06.2004 otsus nr 3-4-1-9-04 (elamisloa andmisest	Tallinna HK	RKPJK	Välismaalaste seaduse § 12 lõike 4 punkt 1 ja § 12 lõige	Seadusandja pole Riigikohtu lahendile	Seadusandja pole muutnud põhiseadusevastaseks

		keeldumisel kaalutlusõiguse puudumine)			5 tunnistati osaliselt põhiseaduseva staseks.	reageerinud	tunnistatud sätteid ega lisanud märkust PSJV otsuse kohta. (Märkus: pärast analüüsi avaldamist on tehtud nimetatud sätete juurde nende muutmismärge PSJV otsuse alusel, millega on saavutatud piisavalt õigusselge olukord normi rakendamiseks.)
31	3.	26.03.2009 otsus nr 3-4-1-16-08 (relvaloa andmisest keeldumisel kaalutlusõiguse puudumine)	Tallinna HK	RKPJK	Relvaseaduse § 43 lõike 1 punkt 2 tunnistati osaliselt kehtetuks.	Lahendiga kooskõlas	Relvaseaduse kehtetuks tunnistatud sätte juures on viide PSJV lahendile. Lisaks on parlamendis menetluses eelnõu, mis pakub välja PSJV otsusele vastava regulatsiooni.

Avatud innovatsioon ning selle tähendus Eesti ettevõtlusele ja innovatsioonipoliitikale*

Erkki Karo, Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse instituudi teadur
Rainer Kattel, Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse instituudi juhataja
Tarmo Kalvet, Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse instituudi vanemteadur

Avatud innovatsioon on populaarsemaid kontseptsioone innovatsiooniteooria arengus. Üha enam on hakatud tähelepanu pöörama ka avatud innovatsioonil põhinevale poliitikakujundamisele ja selle ees seisvatele väljakutsetele.

Avatud innovatsiooni kontseptsioon on omandanud kiirelt populaarsuse nii teadlaste ja poliitikaanalüütikute kui ka poliitikakujundajate seas. Seda kirjeldatakse kui uut paradigmat, mis kajastab kõige adekvaatsemalt üleilmastumise mõju majanduse arengule. Kontseptsiooni aluseks on uus ja teisenenud mõtlemine innovatsioonist ettevõtete ja tööstuse tasemel ning selleks vajalike ettevõtete võimekusest. Samuti rõhutab see vajadust võtta kasutusele uut tüüpi või kujundada ümber olemasolevaid uuenduslikke poliitikameetmeid. Nimetatud kontseptsiooni vastu on suurt huvi üles näidanud poliitikakujundajad nii riigi kui ka rahvusvahelisel tasandil (OECD 2008). On isegi väidetud, et avatud innovatsiooni põhist kontseptsiooni võib pidada oluliseks alternatiiviks praegu domineerivale rahvuslike innovatsioonisüsteemide põhisele -lähenemisele innovatsioonipoliitika kujundamisel.
Artikkel tugineb baasuuringu "Innovaatiliste ettevõtete intellektuaalomandil põhinevad ärimudelid. Avatud innovatsioonil põhinevad ärimudelid ja nende rakendusvõimalused Eestis" tulemustel. Projekt viidi ellu Tallinna Tehnikaülikooli (koordinaator) ja Tartu Ülikooli koostöös ning seda finantseeris Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium innovatsioonipoliitika uuringute programmi (IPUP) raames. Kaasfinantseerija oli Eesti Teadusfond (grant nr ETF8423). Projekti raames on valminud kokku 38 teaduslikku publikatsiooni (tulemuste ülevaadet vaata Kalvet *et al* 2010).

Innovatsiooniteooriate areng

Viimastel kümnenditel on muutunud üldlevinud arusaam innovatsioonist ehk sellest, kuidas ettevõtted juhivad oma ressursse, et kasutada ära teaduse ja tehnoloogia ning turu võimalusi eesmärgiga tuua turule uusi tooteid ja teenuseid ning juurutada uusi tootmisprotsesse, aga ka uuenduslikke turustus- ja organisatsioonilisi lahendusi (Rothwell 1992; Dodgson *et al* 2008, 54–93).
Ilmekas näide on Mark Dodgsoni, David M. Ganni ja Ammon Salteri (2008, 54–93) käsitlus, kus tuuakse välja, et innovatsiooniprotsessi käsitluste erinevused on nii suured, et võib rääkida isegi põlvkondadest. 1950. ja 1960. aastatel valitses *uurimistööpõhine tõukestrateegia* mudel. Selle kohaselt on innovatsioon lineaarne protsess, mis algab teadusliku avastusega, läbib leiutamise, konstrueerimise ja tootmise faasid ning lõpeb uue toote turustamisega. Niisugust arusaama toetas ka ettevõtluses valitsev masstootmise tehnoloogiline paradigma, kus hierarhilised suure turujõuga organisatsioonid olid võimelised rakendama ja arendama teadus- ja arendustegevuse tulemusi (tehnoloogilis-majanduslikest paradigmadest vt Perez 2002). Masstootmise paradigma piirideni jõuti 1960. aastate lõpus. Sellest ajast kuni 1970. aastate keskpaigani kasutasid riigi tasemel otsustajad ja tööstusjuhid arenenud kapitalistlikes majandussüsteemides teist lineaarset uuendusmudelit – *nõudlusepõhist tõmbestrateegia*mudelit. Selle mudeli kohaselt tulenevad uuendused tunnetatavast nõudlusest, mis mõjutab tehnoloogia arengu suunda ja kiirust. Järgmisedmudelid keskendusid nii uurimistööpõhise tõukestrateegia kui ka nõudlusepõhise tõmbestrateegia ühendamisele interaktiivseks protsessiks. Neis rõhutatakse tagasiside mõju (*feedback*) varasemate lineaarsete mudelite päri- ja vastassuuna

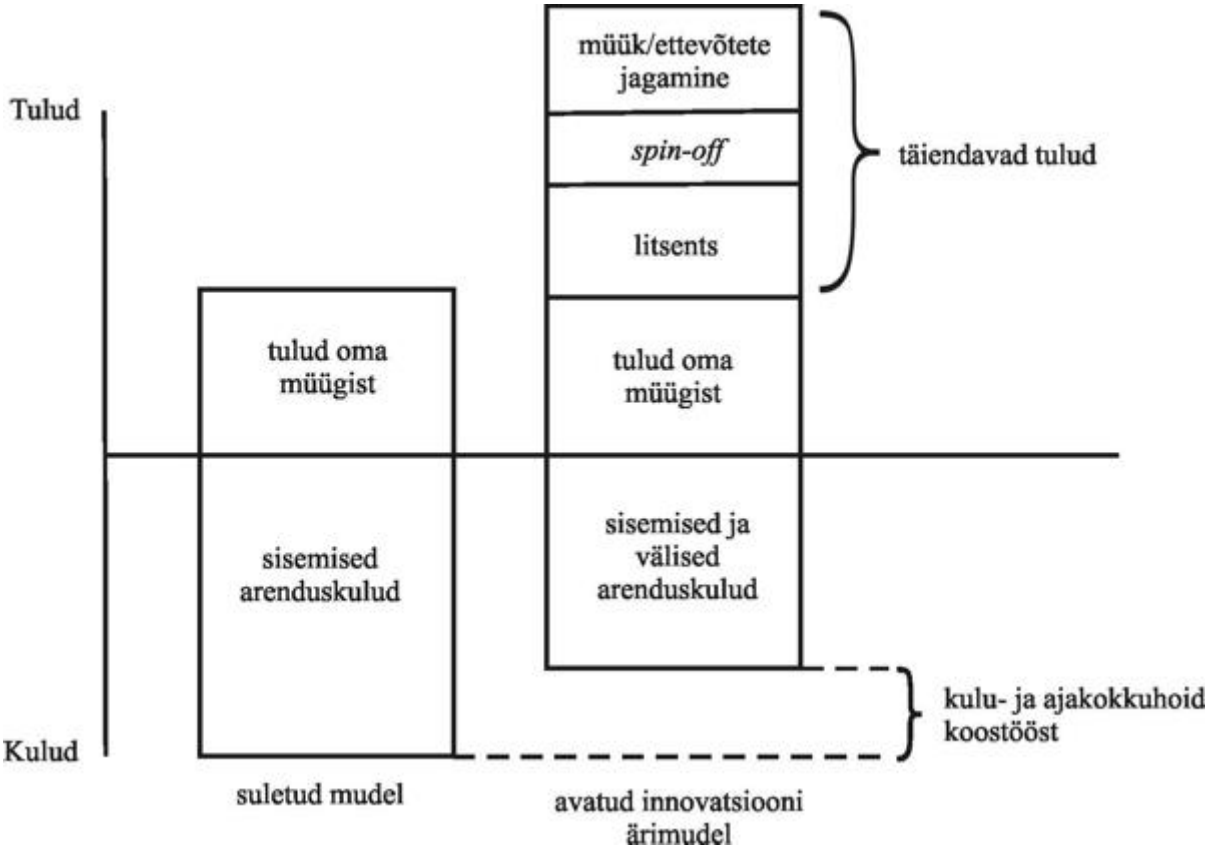
etappide vahel. Määravaks saavad majandussüsteemi tõuke- ja tõmbestrateegiate komplementaarsus, aga ka paindlikkus ja kohanemisvõimelisus.
Innovatsiooniprotsessides toimivad korduste ja tagasiside efektid ning omavahelised seosed turunduse, uurimis- ja arendustegevuse, tootmise ja levitamise vahel. Innovatsioon hõlmab nii laialdast sisendit teadusbaasist ja turult kui ka tihedaid suhteid peamiste klientide ja tarnijatega. Teoreetiliste arengute taustaks on info- ja kommunikatsioonitehnoloogial põhineva uue tehnoloogilis-majandusliku paradigma tõus 1990. aastail, kus oluline roll on võrgustikel, nišiturgudel jms (Benkler 2006).
Seega on innovatsiooniuuringutes üha enam hakatud pöörama tähelepanu ettevõttesisesele tegevusele, see tähendab keskendutakse rohkem sellele, kuidas organisatsiooni vormid, organisatsioonide tavad, oskused ja rutiinid ning paindlikkus aitavad kaasa innovatsioonile. Rõhutatakse, et ettevõtte väärtust loovad tegevused on seotud tarnijate ja klientidega ning ettevõtte kõiki tehnoloogiaalaseid tegevusi juhitakse järjest ühtlasemate ja tõhusamate innovatsioonistrateegiate abil. Uute kombinatsioonide otsimisel tuleb ühendada ettevõtte eri osade teadmised ning teha koostööd ettevõtteväliste tegijatega, kaasa arvatud konsultantide, klientide, tarnijate ja ülikoolidega.
Avatud innovatsioon seob teadus- ja arendustegevusega tegelevate ettevõtete ärimudelid ettevõtteväliste innovatsiooniallikatega ehk tõlgendab viimaste kümnendite süsteemseid innovatsioonilähenemisi ettevõtete tootmis- ja innovatsioonistrateegiate abil.

Avatud innovatsioon

Terminit “avatud innovatsioon” kasutati esimest korda 2003. aasta kevadel seoses Henry Chesbrough’ raamatu “Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from Technology”ilmumisega. Selles rakendatakse nimetatud kontseptsiooni juhtimisele ning vastandutakse nn suletud innovatsiooni mudelile. Viimane mudel on praeguseks aegunud, kuid peaaegu kogu 20. sajandil peeti seda enamiku ettevõtete puhul edukaks juhtimisvormiks. Suletud innovatsiooni mudeli järgi põhineb ettevõtete innovatsioon ja konkurentsivõime säilitamine/saavutamine ennekõike nende sisemistel uuendustel – ettevõttesisestel uute ideede genereerimisel ja edasiarendamisel.
Laialdastest tehnoloogilistest muudatustest tulenevalt on ettevõtetel tekkinud võimalus ja suisa vajadus arvestada tõsiselt teiste loodud uuenduslikke lahendusi ning kasutada väljaspool ettevõtet loodavaid teadmisi ja informatsiooni. Teisisõnu on suletud innovatsiooni mudeli aegumise põhjus olnud kõrgelt haritud ja kogemustega inimeste kasvav mobiilsus, pidevalt suurenev erariskikapitali osakaal, ülikiiresti kahanev uute toodete ja teenuste turule toomise aeg, jätkuva üleilmastumise tingimustes suurenev ettevõtetevaheline konkurents ning üha laiahaardelisem eri teadmiste allikatele tuginemine (Chesbrough 2003). Seda kõike toetab ka liberaliseerimine ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia areng.
Avatud innovatsioon on seega “ühelt poolt eesmärgipärane sisemiste ja väliste teadmiste voogude ärakasutamine ettevõttesisese innovatsiooni kiirendamiseks ning teisalt innovatsiooni teiste osaliste kasutamise (innovatsiooni levimise) soodustamine laiema turuosaluse kaudu” (Chesbrough *et al* 2006, 1).
Lisaks sellele, et avatud innovatsiooni mudeli järgi ettevõtted võivad ja peavadki oma innovatsiooniprotsesside edendamiseks arvesse võtma nii ettevõttesiseseid kui ka -väliseid ideid ja teadmisi, kehtib sama ka nimetatud ideede turule toomise puhul: lisandväärtuse loomiseks võivad ettevõtted sisemisi ideid turustada ka väliste kanalite (näiteks *spin-off*’id, intellektuaalomandi litsentseerimine) kaudu. Teisisõnu on uue paradigmaatilise lähenemise põhirõhk suunatud konkreetsele uuele tootele või teenusele, millest lähtudes püütakse leida turustamiseks kõige sobivamat ärimudelit. Seejuures peab ettevõte olema avatud, et leida vajaminev ärimudel iseseisvalt või koostöös välispartneritega. Seega

võimaldab avatud innovatsiooni mudelil põhinev tegutsemine ettevõtjal kokku hoida aega, raha ja muid ressursse, samal ajal suurendades ja mitmekesistades tulusid (joonis 1).

Joonis 1. Avatud innovatsioonil põhinev ärimudel



ALLIKAS: Chesbrough 2006, 17.

Joonise põhjal saab välja tuua kaks tasandit – ettevõtte ja innovatsioonisüsteemide (või ka tootmissüsteemide) tasandi –, kus avatud innovatsiooni mudel aitab illustreerida olulisi muutusi innovatsiooniprotsessides.
Kõigepealt on avatud innovatsiooni mudeli kohaselt ettevõtteväliselt loodud ideed ja turustamiskanalid samaväärsed nendega, mis varem loodi ja viidi ellu ettevõttesisese tegevuse tulemusel. Avatud innovatsiooni mudelis on intellektuaalomandi kaitse korraldatud ettevaatavalt. See tähendab, et ühelt poolt on ettevõttel oma sisemise teadus- ja arendustegevuse kiirendamiseks ja toetamiseks võimalik kasu lõigata välisest intellektuaalomandist. Teisalt on tal võimalik realiseerida loodud, kuid seni kasutamata jäänud intellektuaalomandit teiste, erineval ärimudelil põhinevate ettevõtete kaudu koos uute võimalike tulutoovate ja väliskanalitel põhinevate lahendustega ideede turustamiseks.
Ilmunud on mitmeid käsitlusi, kuidas nii suured rahvusvahelised (Chesbrough 2003 ja 2006; Chesbrough, Appleyard 2007; Kirschbaum 2005) kui ka väikese ja keskmise suurusega ettevõtted, mis tegutsevad tehnoloogia arengu eesliinil (Lichtenthaler 2008; Van de Vrande *et al* 2009), on edukalt rakendanud avatud innovatsiooni strateegiaid. Teiseks on avatud innovatsioonil põhinev lähenemine seotud innovatsioonisüsteemide põhise lähenemisega. Viimane on viimastel kümnenditel kujunenud põhiliseks innovatsioonipoliitikat toetavaks raamistikuks. Ehkki need lähenemised on omavahel seotud ja osalt sarnased, täiendab avatud innovatsiooni käsitlev kirjandus

innovatsioonialast diskussiooni uute aspektidega. Seda seetõttu, et tegemist on ettevõttekeskse lähenemisega. Joonis 1 toob välja ühe olulise innovatsioonisüsteemide tasandi muutuse, millega avatud innovatsioon püüab kohaneda. Võrreldes avatud innovatsiooni ärimudeli tulude ja kulude jaotust vana mudeliga, näeme tunduvalt suuremat fragmenteeritust: ettevõtetel on avatuse ja suurema koostöö abil võimalik tootmisprotsessides kulusid rohkem kokku hoida ning suurendada tulusid litsentseerimise, *spin-off*'ide ja muude strateegiate abil. Selline ettevõtete ärimudelite mitmekesistumine iseloomustab üht peamist muutust, mis on kaasnenud info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arenguga viimastel aastakümnetel: on kasvanud informatsiooni, teadmiste, tehnoloogiate loomise ja tootmisprotsesside modulaarsus (Benkler 2006) ehk üha suurem ettevõtete ja innovatsioonisüsteemide võrgustumine, üleilmsete tihedalt seotud tootmis-, innovatsiooni- ja allhankevõrgustike teke, fragmenteeritus jms.

Avatud innovatsioon ja innovatsioonipoliitika

Avatud innovatsiooni on enamasti uuritud ettevõtte tasandil ning põhilistes teostes (Chesbrough 2006; Chesbrough *et al* 2006) ei käsitleta selle tähendust poliitikakujundamisele. Samal ajal on rahvusvahelised organisatsioonid hakanud üha rohkem tähelepanu pöörama avatud innovatsioonil põhinevale poliitikakujundamisele ning selle ees seisvatele ülesannetele.
2008. aastal tehtud ning IPUP raames edasi arendatud uuring avatud innovatsiooni ja poliitikakujundamise seostest (De Jong *et al* 2008; De Jong *et al* 2010) üritab analüüsida avatud innovatsiooni toetavat ja kujundavat poliitikat. Uuringus võetakse vaatluse alla ettevõtete käitumismudelid, see tähendab tegevused, mida ettevõtted viivad ellu avatud innovatsiooni praktiseerides. Need on liigitatud järgmistesse kategooriatesse:
–võrgustumine(kui innovatsioonisüsteemi osaliste üha tihedam sidusus);
–koostöö(kui süstematiseeritud võrgustumisest kasusaamine);
–korporatiivne ettevõtlikkus(ehk täiendavate mehhanismide kasutamine oma pädevusest majandusliku kasu saamiseks, näiteks *spin-off*'id);
–intellektuaalomandi juhtimine ettevõttes(intellektuaalomandit ei kasutata mitte ainult kaitsmise, vaid ka täiendava tulusaamise eesmärgil);
–ettevõttesisene teadus- ja arendustegevus.
Avatud innovatsiooni toetavate peamiste väliskeskkonna kriteeriumidena tuuakse välja:
–laiaulatusliku baasteaduse olemasolu ühiskonnas;
–haritud ja mobiilne tööjõud;
–toimiv finantseerimistugi.
Neid väliskeskkonna kriteeriume võib pidada eeldusteks, millel avatud innovatsioon põhineb, ehk ettevõtete käitumismudelite kooskõla avatud innovatsiooni ärimudelitega sõltub väliskeskkonna vastavusest avatud innovatsiooni eeldatavale ideaalsele keskkonnale (mis omakorda eeldab konkurentsivõimelist baasteadust, konkurentsivõimelist ja haritud tööturgu ning stabiilset ja väljakujunenud institutsionaalset keskkonda).
Eeltoodust lähtudes on välja töötatud 21 avatud innovatsiooni toetavat poliitikasoovitust (De Jong *et al* 2008; De Jong *et al* 2010). Need rõhutavad, et laialdaselt rakendatud poliitikatele (nagu teadus- ja arendustegevuse poliitika ning koostöö soodustamine partnerite vahel) lisaks on äärmiselt oluline näha poliitikaid laiemalt, sealhulgas käsitleda innovatsioonipoliitika osadena ka hariduspoliitikat, immigratsioonipoliitikat jms, sest kaugemas perspektiivis võib neil olla väga suur mõju avatud innovatsioonil põhinevate ärimudelite arengule.
Ka poliitikasoovitustele keskenduvates uuringutes ei ole siiani vaadeldud konvergeerumis- (ehk *catching-up*) protsesside eripära ning poliitikasoovituste kohandamist nendega. Järgnevalt käsitleme avatud innovatsiooni ja poliitikakujundamise seoseid ning arutleme

selle üle, mida ja kuidas peaksid konvergeerumisprotsessides olevad innovatsioonisüsteemid avatud innovatsioonist õppima ning kuidas seda mõistma (vt täpsemalt ka Karo, Kattel 2010).

Avatud innovatsioon ja konvergeerumisprotsessid

Varasemad konvergeeruvate riikide innovatsioonisüsteeme ja -poliitikaid käsitlevad uuringud (Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kohta vt Radosevic 2004 ja 2009; Tiits *et al*2008; Kesk- ja Ida-Euroopa ja Ladina-Ameerika riikide võrdluse kohta Kattel, Primi 2010) on välja toonud, et konvergeeruvate riikide innovatsioonisüsteemide probleemid on erinenud arenenud riikidele omastest väljakutsetest. Nimelt ei ole konvergeerumise kontekstis peamine probleem mitte tehnoloogiline, vaid ennekõike institutsionaalne mahajäämus: vähene oskus ja võimekus välja kujundada nüüdisaegseid ja jätkusuutlikke innovatsiooni toetavaid norme, väärtusi ja kultuuri, mis omakorda kajastub innovatsioonipoliitikates ning ettevõtete ärimudelites ja strateegiates. Seetõttu tuleb ka innovatsiooni ja konvergeerumist vaadata institutsionaalse ja tehnoloogilise õppimise ja arengu tervikliku lähenemise kaudu. Paigutades avatud innovatsiooni konvergeerumisprotsesside konteksti, võib öelda, et konvergeeruvate riikide sotsiaal-majanduslik keskkond ehk avatud innovatsiooniks vajalikud väliskeskkonna tingimused ei ole avatud innovatsiooni toetamiseks kõige sobilikumad. Seega muutub põhjendatuks vajadus analüüsida avatud innovatsiooni kontseptsiooni viisil, mis ei küsi, kuidas saavad riiklikud poliitikad avatud innovatsiooni praktikaid ettevõtetes toetada, vaid mis seab põhimõttelisemaid eesmärke, analüüsides, kas ja kuidas saab avatud innovatsioon konvergeerumist takistavaid sotsiaal-majanduslikke barjääre vähendada.

Teaduse ja tootmise modulaarsus

Lühidalt tuleks avatud innovatsiooni põhiste ärimudelite ja muude sarnaste tendentside levikut (üleilmsed tootmis- ja teadusvõrgustikud, üleilmselt sündinud ettevõtted, nišiturud ning vertikaalsete ja integreeritud organisatsioonide asendumine paindlike koostöö- ja allhankevõrgustikega jne) vaadata kui ettevõtete ja ettevõtlussektori kohandumist nii tootmise kui ka teadus- ja arendustegevuse kasvava modulaarsusega, mille on esile toonud tehnoloogia areng eelkõige info- ja kommunikatsioonitehnoloogia sektoris. Nende protsessidega kohandumine väljendub eri tehnoloogiate ja ettevõtete puhul mõneti erinevalt: biotehnoloogia sektor on üldjuhul üritanud kohaneda aktiivse patenteerimise abil, info- ja kommunikatsioonitehnoloogia sektoris on enam levinud kohanemisstrateegia olnud litsentseerimine (kui ärimudelite ja intellektuaalomandi süsteemide kohandamine). Suurettevõtted on suutnud osaleda üleilmses, modulaarsusel põhinevas tootmissüsteemis, tuginedes tugevale intellektuaalomandile – ostes ja müües teadus- ja arendustegevuse sisendeid ja väljundeid, et oma strateegilisi konkurentsieeliseid kaitsta ja arendada. Väikeettevõtted on teadus- ja arendustegevuse suhteliselt madala võimekuse tõttu pidanud piirduma kohandumisstrateegiatega, mis põhinevad tihedal põimitud koostööl ning teadmiste ja oskuste (ka riskide) pragmaatilisel jagamisel (Chesbrough 2006).
Seega ilmneb ettevõtete tasandil ebaühtlust ja erinevusi: info- ja kommunikatsioonitehnoloogia läbimurdeline areng, mis on päädinud info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kui tootmissüsteemide võtmetehnoloogia üha laialdasema levikuga, on kaasa toonud teatud (peamiselt suur-)ettevõtete konkurentsieelise teiste ees. Avatud innovatsiooni ärimudelid põhinevad paljuski konkurentsieelist omavate ettevõtete kogemusel, vähem võimekatel ettevõtetel tuleb leida oma nišš või teha pragmaatilist koostööd ja võrgustuda, et leida seni kasutamata teid suurettevõtete konkurentsivõimele järelejõudmiseks.

Sotsiaal-majanduslikult on konkreetsetest taktikatest isegi olulisem innovatsioonisüsteemi terviklik võimekus pöörata teaduse ja tehnoloogia areng elukvaliteedi parandamiseks. Teadmiste ja tootmise suurenev modulaarsus muudab selle üha keerulisemaks eriti siis, kui innovatsioonisüsteemi iseloomustab mõnetine mahajäämus tehnoloogilise arengu eesliinist. Veelgi keerulisem on see ülesanne väikeriikides (Kattel *et al* 2010). Võtmeküsimuseks muutub tasakaalu leidmine lühiajalise üleilmse kohanemise ja integreerituse ning pikaajalise võimekuse vahel pidevalt tehnoloogia progressiga kaasas käia. Integreeritus üleilmsetesse äri- ning teadus- ja arendustegevuse võrgustikesse võib kaasa tuua mõnede ettevõtete kiire kasvu, omamata samal ajal laiemat mõju majanduse ja ühiskonna üldisele arengule (Kalvet 2010). Teisisõnu võib üleilmsetes võrgustikes integreeritus olla areneva innovatsioonisüsteemi jaoks isegi negatiivse mastaabiefektiga näiteks ajude väljavoolu näol. Lühikest aega võivad ettevõtted ja ka innovatsioonisüsteemid areneda avatud innovatsiooni ärimudelite najal äärmiselt kiiresti. Pikema aja jooksul, kui toimub järgmine hüpe tehnoloogia arengu eesliinil, on tugeva inovatsioonisüsteemi toeta kiiret ja ennekõike stabiilset arengutaset suhteliselt keeruline säilitada. Seega onkonvergeerumisprotsessides ettevõtete strateegiliste ärimudelite ning neid toetavate riiklike majanduspoliitikate valikule lisaks oluline ka viimaste seotus tehnoloogia arengu dünaamikaga. Avatud innovatsioon eeldab, et ettevõtete uued avatusele suunatud ärimudelid suurendavad ka sotsiaal-majanduslikku kasu innovatsioonist. Konvergeeruvatele riikidele omane madal institutsionaalne võimekus takistab potentsiaalset arengut, seetõttu tuleks lähendada poliitikaid, mis suurendavad innovatsioonisüsteemide autonoomset võimekust.

Teaduse ja tehnoloogia arengu autonoomsus *versus* imiteerimine

Konvergeeruvateinnovatsioonisüsteemide ja valdava osa nendes tegutsevate ettevõtete peamine ühine tunnus on paiknemine suhteliselt kaugel tehnoloogia arengu eesliinist, kus tegutsevad arenenud innovatsioonisüsteemide teadusasutused ja võtmeettevõtted, mis määravad üleilmsete ja modulaarsusel põhinevate tootmisvõrgustike arengu. Sellistele innovatsioonisüsteemidele on omane tehnoloogiasiire ja ka institutsioonide jäljendamine (emulatsioon) nende impordi ja imiteerimise näol ehk tehnoloogia arengu eesliinil küpseks saanud tehnoloogiate rakendamine majandusprotsessides (Reinert 2009, 2007).
Eesliinilt imporditavate tehnoloogiate rakendamiseks on olnud erinevaid strateegiaid. Aasia konvergeeruvadriigid jõudsid oma edulugudeni *reverse-engineering*'u ja seda toetava autonoomset tehnoloogia arengut luua üritava laiema innovatsioonisüsteemi keskkonna – investeeringud teadus- ja arendustegevusse, turgude kaitse jne – abil. Praeguste juhtivate tehnoloogiate tingimustes (info- ja kommunikatsioonitehnoloogia) ei ole see enam nii hõlpsasti korratav. Ladina-Ameerika ning Kesk- ja Ida-Euroopa, kes on viimased kümnendid püüdnud luua võrdlemisi avatud innovatsioonisüsteeme, kuid kogenud ennekõike sotsiaal-majanduslikku ebaedu, on püüdnud imporditud tehnoloogiaid majanduslikult rakendada ennekõike *protsessiinnovatsiooni* kaudu, mis on tähendanud loobumist eesmärgist luua autonoomseid tehnoloogilisi arenguvõimekusi. (Protsessiinnovatsioon on keskendunud ennekõike välisinvesteeringutele ja kuluefektiivsusele ning lootnud, et toimub piisav teadmiste ja oskuste ülekanne ning tehnoloogiline konvergeerumine.) Mõlema puhul saab välja tuua nii vastavate strateegiate toel kiirelt arenenud ettevõtete edulugusid kui ka läbikukkumisi. Samal ajal on nende strateegiate ühine eesmärk olnud kogu innovatsioonisüsteemi võimekuse kasv, tehnoloogia arengu kiirendamine ja innovatsioonisüsteemi muutumine arenenud innovatsioonisüsteemide sarnaseks. Eesmärk on omada võimekaid ja üleilmselt konkurentsivõimelisi ettevõtteid, piisavat teaduslikku võimekust autonoomseks majandusarenguks ning innovatsioonisüsteemi, mis võimendaks tehnoloogia arengut, selle sotsiaal-majanduslikku ülekandumist ning heaolu kasvu. Teisisõnu on eesmärgiks

tagada tehnoloogiate ja institutsioonide ühine ja üksteist toetav evolutsioon (Nelson 1994). Teaduse ja tootmise modulaarsus muudab selle aga üha keerulisemaks, mistõttu konvergeerumisprotsessides olevad innovatsioonisüsteemid peavad leidma sobiliku tasakaalu eri taktikate vahel, mida soovitavad avatud innovatsioon, innovatsioonisüsteemide käsitlus jms.
Ka selle artikli aluseks olev uuring näitas Eestile, laiemalt ka Kesk- ja Ida-Euroopale omase sotsiaal-majandusliku keskkonna puhul üsna ilmekalt, milles raskused seisnevad. Esiteks on nii Eesti kui ka enamiku arenevate riikide majandusele, sealhulgas kõrgtehnoloogilistele sektoritele, omane suhteliselt tugev enklaavistumine. See tähendab esiteks, et on üksikud tugevad ja üleilmselt konkurentsivõimelised või isegi juhtivad ettevõtted (head näited on Eesti info- ja kommunikatsioonitehnoloogia sektori juhtivad ettevõtted nagu Skype jt), kelle seotus kohaliku keskkonnaga (haridus-, teadus- ja arendustegevuse süsteemi, tarnijate, klientide ning poliitikakujundamisega) on nõrk. Selliste ettevõtete edukus tuleneb pigem üksikisikute ja nende teadmiste, rahvusvaheliste kontaktide, ühe-kahe tehnoloogilise või turundusliku läbimurde vms edukusest kui kogu innovatsioonisüsteemile iseloomulikust reeglipärasest potentsiaalist. Väikesemahuline koduturg ainult võimendab seda probleemi.
Teiseks on enklaavistunud ettevõtluse ja eriti kõrgtehnoloogilise ettevõtluse puhul teadus- ja arendustegevuse süsteemi lekke võimalused väga suured. Riiklike meetmete abil loodaval teadus- ja arendustegevusel ei pruugi olla jätkusuutlikku mõju kohalikule ettevõtluse arengule, sest seosed on nõrgad ja konkurentsivõimelised ettevõtted eelistavad üleilmseid võrgustikke. See tähendab, et iga riigi investeeritud krooniga kaasneb teatud leke. Eesti kõrghariduses on selle ilmekas näide tudengite rahvusvaheline vahetus, kus Eesti on muutunud pigem doonorriigiks. Lahendus ei ole majanduse avatuse piiramine, teadus- ja arendustegevuse investeeringute vähendamine jms. Pigem vastupidi: leke tuleb ümber pöörata, see tähendab kohandumist globaliseerumise, modulaarsuse ja pärast majanduskriisi muutunud rahvusvaheliste investeerimisvoogudega. Majanduskriisi šokk peaks olema piisavalt sobiv ajend kohandumise strateegiate ja taktikate läbimõtlemiseks.

Globaliseerumise ja modulaarsusega kohandumise strateegiad

Tootmise ja teaduse modulaarsusega kohandumine on äärmiselt keeruline ülesanne isegi arenenud innovatsioonisüsteemidele ja juhtivatele suurettevõtetele (Chesbrough 2003 ja 2006). Konvergeerumiseloogika kohaselt lisanduvad neile veel mõneti vastuolulised ülesanded, mis on seotud innovatsioonisüsteemi võimekuse arenguga ehk riigisisese võrgustumise soodustamine ja teaduse komplementaarsuse tagamine, et kindlustada - pikaajalist ja jätkusuutlikku tehnoloogia arengut. Viimased kaks väljakutset on sisuliselt väliskeskkonna tingimused, mida avatud innovatsioon eeldab.
Intellektuaalomandi süsteemid
Avatud innovatsiooni puhul on väga oluline roll tasakaalustatud intellektuaalomandi süsteemide väljatöötamisel. Riiklike poliitikate tasemel on tegemist pigem väljakutsega, mis eeldab tihedat rahvusvahelist koostööd ja kokkuleppeid, mida üldjuhul rakendavad arenenud suurriigid. Konvergeeruvate riikide poliitikakujundajate roll on siin ennekõike rahvusvaheliste arengutega kohandumine, kuid ka oma eripärast tulenevate vajaduste kaitse, mis eeldab teatud erandeid tehnoloogia arengutoetamiseks (nagu klassikaliselt*reverse-engineering*'u protsesside lubamine, riigisisese teadmiste ja tehnoloogiate turu kaitsmise võimalused väliste tehnoloogiate eest jms). Viimaste kümnendite areng on aga selliste erandite tagamise muutnud üha vähem tõenäoliseks, mistõttu konvergeeruvate riikide ülesandeks on saanud ka uute lahenduste ja kompromisside aktiivne otsimine rahvusvahelistes läbirääkimistes. See ei ole lihtne ja eeldab tugevat rahvusvahelist koostööd sarnaste huvidega riikide vahel (Cimoli *et al* 2009). Ettevõtete intellektuaalomandi strateegiate puhul tuleb konvergeerumisekontekstis tähelepanu pöörata ennekõike ettevõtete teadus- ja arendustegevuse võimekusele ning

praktikatele. Puuduliku võimekuse puhul tunduvad intellektuaalomandi strateegiad esmapilgul võrdlemisi vähetähtsad olevat – ka üleilmsetes võrgustikes allhanketöid tehes ei pruugi teadus- ja arendustegevust ettevõtte tasemel toimuda. Eeldusel, et ettevõtetel on teatav teadus- ja arendustegevuse võimekus ning iseseisvalt väljatöötatud toode või tehnoloogia, muutub intellektuaalomandi strateegia võrdlemisi oluliseks. Samal ajal muutuvad siin tähtsaks *tehnoloogia valdkond* (näiteks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia *versus* biotehnoloogia ja erinevad intellektuaalomandi strateegiad), *tehnoloogia tunnused* (kergesti kommertsialiseeritav ja kiiresti kasutatav*versus* täiendavate teadus- ja arendustegevuse võimekustega partneri vajalikkus tehnoloogia turuleviimiseks ja nende partnerite olemasolu) ja *ettevõtte tunnused* (suur*versus* väike; suunitlus siseturule *versus* suunitlus välisturule; globaalsete partnerite olemasolu *versus* vajadus neid leida), mis võivad oluliselt erineda. Seetõttu peavad ka ettevõtete intellektuaalomandi strateegiaid ja praktikaid toetavad poliitikameetmed olema piisavalt paindlikud, et erinevustega arvestada ning erinevaid strateegiaid toetada. Seega on edukate intellektuaalomandi juhtimise strateegiate ulatus äärmiselt lai: peale informatsiooni kodifitseerimise ja kaitsmise võimaldavad intellektuaalomandi strateegiad kohanduda ka modulaarsuse tingimustes äärmiselt olulise koostöö ja võrgustumise arendamise vajadustega. Konvergeerumise perspektiivist on oluline, et need strateegiad oleksid kooskõlas innovatsioonisüsteemi jätkusuutliku arenguga, mis omakorda on seotud globaalse *versus* riigisisese põimituse taseme ja sisuliste vastuoludega.

Rahvusvaheline võrgustumine

Nii modulaarsust kui ka avatud innovatsiooni ärimudelite olulisust rõhutavad käsitlused peavad integreeritust rahvusvahelistesse teadus- ja tootmisvõrgustikesse ettevõtete strateegilise edukuse aluseks. Seotuna intellektuaalomandi strateegiate loogikaga – alandada rahvusvahelisi barjääre ettevõtete teadus- ja arendustegevuse väljundite turustamiseks, nii litsentseerimiseks, tehnoloogiate müümiseks kui ka oluliste teadus- ja arendustegevuse partnerite leidmiseks –, on oluline intellektuaalomandi strateegiate olemasolu, mis tagavad juurdepääsu ja kontaktid rahvusvaheliste võrgustikega ning võivad avada võimalusi uute turgude ja uute partnerite leidmiseks ning neist kasu saamiseks.
Oluline on ka küsimus, kas üleilmsetesse võrgustikesse pürgivatel ettevõtetel on peale tehnoloogia ja toote piisavalt võimekust üleilmsetes võrgustikes võrdväärse partnerina tegutseda. Üldjuhul puuduvad sellised võimekused imiteerimisele ja arenenud riikide tehnoloogia importimisele keskendunud innovatsioonisüsteemide ettevõtetel, seetõttu ei pruugi arendatavad ning patenteeritavad tehnoloogiad olla rahvusvahelistes võrgustikes piisavalt konkurentsivõimelised ja ettevõtetele jääb madala lisandväärtusega allhankija roll. Erandiks on siin rahvusvaheliselt konkurentsivõimelised ettevõtted, mis peavad aga rahvusvahelistes võrgustikes tegutsemiseks suutma välja töötada üleilmses konkurentsis pinnal püsida aitavaid intellektuaalomandi strateegiaid. Sellistele ettevõtetele on ka avatud innovatsiooni ärimudelid olulised. Konvergeerumiseperspektiivist muutub oluliseks nende ettevõtete integreeritus riigisiseste võrgustikega, et kogu innovatsioonisüsteemi lisandväärtust ning arengupotentsiaali edasi viia.
Riigisisesed võrgustikud
Kuigi teaduse ja tootmise modulaarsus vähendab riigisiseste seoste ja võrgustike mõjukust ning olulisust, mistõttu ka avatud innovatsioon ei tee enam vahet, kust partnereid, turge ja uusi teadmisi otsitakse, eeldatakse samas, et teatud mõjurid, mida riigisisesed võrgustikud pakuvad, on siiski innovatsioonikeskkonnas olulised. Seega on konvergeerumise perspektiivis tegemist olulise teguriga. Kui arvestada aga eespool mainitud enklaavistumise ja lekke trende arenevates riikides, muutub riigisisene võrgustumine sisuliselt peamiseks mehhanismiks, kuidas mõlemat trendi vastu- ja

tasakaalustada. Eriti oluliseks muutub see kriisijärgses maailmas, kus tõenäoliselt nii investeeringud kui ka kaubandus enam ei kasva nii nagu 1990. aastail ja 2000. algusaastail. Riigisiseste võrgustike (teadusasutuste ja ettevõtete ning ettevõtete endi vahel) peamine väärtus on ettevõtete teadus- ja arendustegevuse täiendamine ja nn tagasiside mehhanismide kaudu oskuste ja rutiinide pideva nüüdisajastamise soodustamine. See on oluline ennekõike seetõttu, et teadus- ja arendustegevusel on alati kaks poolt – kodifitseeritav ja kodifitseerimatu informatsioon. Esimese poole juhtimine ja strateegiline ärakasutamine ettevõtluses toimib eelnevalt käsitletud intellektuaalomandi süsteemide kaudu, mis omakorda soodustab rahvusvahelist (ja ka riigisisest) võrgustumist. Kodifitseeritud teadmisega tihedalt seotud kodifitseerimatu informatsioon (tavad, kogemused, praktikad, normid, väärtused) on ülekanduv ja omandatav ennekõike laiemas sotsiaal-majanduslikus keskkonnas, milles see tekkinud on. Seega toimub see eelkõige riigisiseste võrgustike kaudu, sest ühised sotsiaal-majanduslikud ja kultuuri tunnused määravad kodifitseerimatu teadmise ülekandumise potentsiaali. Tihti ei ole ka kodifitseeritav teadmine ilma kodifitseerimatu teadmiseta mõistetav. Avatud innovatsiooni ja globaalsete võrgustike kesksed käsitlused sellele teadlikku rõhku ei pane – info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ning modulaarsus vähendavad keskkondade omavahelisi erinevusi ning kitsendavad kodifitseerimatu teadmise hulka. Samas mida väiksem on kodifitseerimatu teadmise ja informatsiooni hulk, seda olulisemaks strateegiliseks eeliseks saab see muutuda. Kriisijärgses globaalses keskkonnas võib selle väärtus aga oluliselt kasvada, sest üleilmne tehnoloogia arengu finantseerimine (ennekõike riskikapital, aga ka riiklik jne) muutub tunduvalt konservatiivsemaks oma riskivalmiduses, mistõttu tihe seotus konkreetse innovatsioonisüsteemi muude osistega on äärmiselt oluline. See tagab võimekuse kiiremini tehnoloogiliselt kohanduda. Seega saab riigisisene võrgustik muutuda ettevõtete strateegiliste riskide maandajaks. Konvergeerumise perspektiivist on see oluline, sest tihedad riigisisesed võrgustikud kiirendavad ja laiendavad õppimise ulatust, tagades samal ajal kõrgema konkurentsivõime abil loomuliku kaitse väliste ettevõtete võimaliku ekspluateeriva ekspansiooni eest. Vähem arenenud innovatsioonisüsteemide puhul on riigisisesed võrgustikud sisuliselt ainus loomulik õppimise ja konkurentsivõime arendamise vahend. Muudes pelgalt tehnoloogiapõhistes arendustegevustes on arenenud innovatsioonisüsteemidel olulised eelised, mis kajastuvad ka tugevamas rahvusvahelises absorbeerimisvõimes.

Mida väiksem ja vähem võimekas on innovatsioonisüsteem, seda väiksem on loogiliselt võimalus õppida sisevõrgustikest. Seetõttu liiguvad ka tehnoloogiliselt rohkem arenenud ettevõtted üleilmsete koostöövõrgustike´suunas. Ühe ettevõtte perspektiivis on tegemist olulise ja kasumliku strateegiaga, innovatsioonisüsteemi arengu seisukohast muutub aga äärmiselt oluliseks nende üksikute ettevõtete sidumine riigisiseste tehnoloogiliste, teaduslike ja tööstuslike võrgustikega. Loomuliku arengu teel nendel ettevõtetel sellist vajadust ei pruugi tekkida. Vastasel korral on oht, et tekivad üleilmselt edukad tehnoloogiapõhised ettevõtted, mille edu innovatsioonisüsteemi siseselt üle ei kandu. Pigem tegutsevad sellised enklaavistunud ettevõtted rahvusvaheliste ettevõtete sarnaselt innovatsioonisüsteemi valikuliselt ära kasutades. Poliitikate tasandil on oluline pigem soodustada selliste ettevõtete tihedat seotust riigisiseste võrgustikega (näiteks teadlaste rotatsiooni jmt kaudu) kui keskenduda rahvusvahelise patenteerimise jms edukuse väärtuskriteeriumidele; viimane toimib avatuse tingimustes iseenesest. Riigisiseste koostöövõrgustike puhul muutub äärmiselt oluliseks ka teaduse komplementaarsus ettevõtluse ja innovatsioonisüsteemi üldise arenguga.

Teaduse komplementaarsus

Innovatsioonisüsteemi tervikliku arengu seisukohalt on võtmeküsimus ka see, et riiklikult rahastatav teadus- ja ettevõtlussüsteem areneksid sarnase, teineteist täiendava loogika

alusel. Avatud innovatsiooni puhul on see iseenesestmõistetav eeldus. Selleks et ettevõtted ja innovatsioonisüsteem tervikuna saaksid kasu üleilmsetest võrgustikest ja modulaarsusest, on oluline, et innovatsioonisüsteemil tervikuna oleks konkurentsivõimeline baasteaduse võimekus, mis kanduks üle ettevõtete teadus- ja arendustegevuse võimekusse nii kodifitseeritud kui ka kodifitseerimatu teadmise kaudu. Ka teadussüsteem seisab vastakuti kahe arengusuunaga: ühelt poolt peab kaasas käima rahvusvahelise arenguga, teiselt poolt toetama riigisisese ettevõtlussüsteemi ootusi ja vajadusi. See tähendab, et ka teadussüsteem peab leidma tasakaalustatud (või suutlikkuse mitmekesistada) intellektuaalomandi strateegiad ning võimekuse osaleda nii rahvusvahelistes kui ka riigisisestes võrgustikes.
Kui ettevõtlussüsteem lähtub strateegiate ja taktikate arendamisel ettevõtlikest ning ettevõtte tasemele individualiseeritud eesmärkidest ja väärtuskriteeriumidest ning avalike poliitikate roll on luua tasakaalustatud arengutrajektoore (pannes ettevõtete käitumismudeleid teenima innovatsioonisüsteemi tervikuna), peaks riiklik teadussüsteem oma strateegiate loomisel lähtuma ennekõike nn avalikest ehk avaliku huvi tasandile üldistatud eesmärkidest ja väärtuskriteeriumidest. Avaliku huvi sõnastamise ja strateegiate loomise eeldus on kokkulepe avaliku huvi täpsest sisust ning selle täitmise viisidest.
Konvergeerumise kontekstis on eriti oluline see, et teadussüsteem toetaks kõikide ettevõtlussüsteemi kuuluvate ettevõtete arengut, olles võimeline tegutsema eesliini teaduse lähedal ja toetades nii globaalselt konkurentsivõimelist ettevõtlust (baas- ja rakendusliku teaduse abil) kui ka suurendama teadus- ja arendustegevuse vähem intensiivsete ettevõtete baasvõimekust (ettevõtluskoolituste, konsultatsioonide ja muude kodifitseerimatut teadmist arendavate meetmete abil). See tähendab, et riiklikus teadussüsteemis peab olema äärmiselt tugev ja komplementaarne kompetentsus nii teaduse kui ka hariduse vallas. Komplementaarsus on saavutatav kahe suuna ühise arendamisega. Globaliseerumine, modulaarsus jakonvergeeruvateinnovatsioonisüsteemide võimekuse oluline varieerumine suurendavad teadussüsteemi paindlikkuse, reageerimisvõime ja mitmekesisuse vajadust, mis omakorda eeldab riiklikult aktiivset (sekkuvat ja kaasavat) ja läbimõeldud teadussüsteemi kujundamist ning suunamist.

Kokkuvõte ja poliitikasoovitused

Avatud innovatsiooni võib mõnevõrra kriitilisemate käsitluste alusel (Mowery 2009; Karo, Kalvet 2009; Karo, Kattel 2010) pidada suurte, juba küpsete rahvusvaheliste suurettevõtete (tekkinud ja muutunud edukaks ehk saanud oma globaalse konkurentsieelise “suletud innovatsioonimudeli” toel) kohandumisstrateegiaks. Avatud innovatsiooni peamiseks puudujäägiks saab pidada viimase suhet tehnoloogia arengusse: avatud innovatsiooni alusideid on arusaam, et “mitte tehnoloogia iseenesest, vaid tehnoloogilistel innovatsioonidel põhinev ärimudel avab uusi võimalusi ettevõtluses” (Vanhaverbeke, Cloodt 2006). Seetõttu keskendub ka avatud innovatsioon ennekõike ettevõtete ärimudelitele ja nende muutustele, eeldades, et ettevõtetel on teatud omadused ja võimekus. Näiteks on joonisel 1 toodud kulude kokkuhoiu potentsiaal sisemiste arendusprotsesside tõhusamaks muutmise kaudu võimalik eeldusel, et ettevõtete arendusprotsessid on muutunud liiga intensiivseks ning ettevõtted arendavad või juba omavad tehnoloogiaid ja tooteid, mis ei ole otseselt seotud nende keskse äritegevusega ning võtmekompetentsidega ning mida on võimalik tehnoloogiaturgudel teistele ettevõtetele edasi müüa. Samamoodi sõltub avatud innovatsiooni ärimudelite tulude suurendamise võimalus ettevõtete arendustegevuse tasemest ja traditsioonist. Suurettevõtetel on tõenäoliselt rohkem intellektuaalomandi kapitali, mida avatud ärimudelite põhjal rahaks teha (litsentseerimise, *spin-off*-firmade loomise ning nende

müümisega jmt), väikeettevõtted sõltuvad rohkem koostöö ja võrgustumise strateegiatest (Chesbrough 2006).
Tehnoloogia arengu eesliinist maha jäävaidriike tervikuna iseloomustab tehnoloogiate import arenenud riikidest, sest nii ettevõtetel kui ka teadussüsteemil puuduvad sisemise arendustegevuse kogemus, praktika, suutlikkus ja võimekus, ning nende rakendamine tootmisprotsessidesse toimub ennekõike kulueeliste, nagu odava tööjõu jms ärakasutamise kaudu. Seega ei ole konvergeeruvad riigid tervikuna (omades samal ajal ka väga tugeva innovatsioonivõimekusega ettevõtteid, mis aga kipuvad olema ülejäänud innovatsioonisüsteemist eraldiseisvad) tehnoloogilise innovatsiooni keskmes. Need riigid keskenduvad ennekõike protsessiinnovatsioonile, mis on pigem osa kuluefektiivsuse suurendamisest. Tehnoloogiline konvergeerumine sõltub laiemast innovatsioonisüsteemi tugistruktuurist – teadmiste loome, protsessiinnovatsiooni kogemustest õppimine ja selle soodustamine laiemate institutsionaalsete muutuste kaudu. Innovatsioonisüsteemide terviklik areng ja avatud innovatsiooni ärimudelite kasutamine on tihedalt seotud Eesti peamise majandusarengu küsimusega – paiknemine üleilmsete tootmisvõrgustike väärtusahelates ning potentsiaal neis ülespoole liikuda ehk tänapäeva tehnoloogia arengus innovatsioonisüsteemi teadmistepõhisus ja soodumus liikuda tehnoloogilise arengu eesliini suunas.
Avatud innovatsiooni kontekstis loodud poliitikameetmete raamistik (De Jong *et al* 2010; De Jong *et al* 2008; Vanhaverbeke *et al* 2008) on oma eelduste ja soovituste osas teistest käsitlustest laiem, hõlmates innovatsioonipoliitika kujundamisse ka tööjõu-, konkurentsi- jmt poliitikat. Ka Eesti innovatsioonipoliitikat on selle raamistiku alusel analüüsitud (Karo, Kalvet 2009; De Jong *et al* 2008). Eesti innovatsioonipoliitika meetmete formaalne raamistik vastab suures osas avatud innovatsiooni ettekirjutustele, eeldades, et riigi arengutaseme tõustes muutuvad ka innovatsioonipoliitika meetmed komplekssemaks (teadlikum intellektuaalomandi juhtimise poliitika, paindlikum maksupoliitika ning tehnoloogiate spetsiifilisuse sissetoomine jne). Seejuures käsitleb nimetatud raamistik innovatsioonipoliitika meetmeid ja meetmete seoseid võrdlemisi kontseptuaalselt ja lihtsustatult, seetõttu ei ole võimalik tuvastada sisulisi ja põhjapanevaid vastuolusid avatud innovatsiooni ja innovatsioonipoliitikate vahel, eriti konvergeerumisekontekstis (Karo, Kattel 2010).
Eeltoodust tulenevalt seisavad Eesti innovatsioonisüsteemi ees järgmised põhilised lahendust vajavad probleemid:
1) innovatsiooni- ja teadusvaldkondade juhtimise sisemine killustatus ning vastuoluliste väärtuste toetamine;
2) sisemaise nõudluse ja võrgustumise nõrkus, mis globaalsete võrgustike ja modulaarse tootmis- ning teadus- ja arendustegevuse keskkonna mõjul muutub peamiseks innovatsioonipoliitikate tulemuslikkust piiravaks teguriks;
3) innovatsioonipoliitika kallutatus üksikute rahvusvaheliselt konkurentsivõimeliste kõrgtehnoloogiliste ettevõtete otsingule, mis jätab lõviosa kohapealsest tööstusest ja ettevõtlusest laiemalt innovatsioonisüsteemist välja.
Olulisim ülesanne on leida lahendus akadeemilise teaduse arengu ja kommertsialiseerimise probleemile. Lahenduseks ei ole sisuliselt pidevalt toimuv ja üha enam äärmustesse liikuv teadusasutuste juhtimise reform, vaid ettevõtlusvaldkonna poliitikate juhtimise reform. Kuna Eesti innovatsioonipoliitikas on märkimisväärne kallutatus kõrgtehnoloogia suunas, siis antud poliitikad ei haara suurt osa Eesti ettevõtlusest. Poliitikate horisontaalsus, ettevõtlusvaldkondade eristatuse puudumine ning teadussüsteemi ja -asutuste autonoomia tekitavad olukorra, kus innovatsioonipoliitika teaduse ja tööstuse koostööle ning võrgustumisele suunatud meetmete edukuse ja tegeliku sisu määravad akadeemilise teaduse võimekus ja prioriteedid, mitte ettevõtlusvaldkondade vajadused.
Samamoodi võib öelda, et praegu ei paku rahvusvahelistes innovatsioonipoliitika debattides domineeriva avatud innovatsiooni käsitlus retsepte innovatsioonipoliitika

kõrgtehnoloogilise kallutatuse probleemi lahendamiseks. Kõrgtehnoloogilise kallutatuse vähendamiseks on oluline süsteemse institutsionaalse õppimise ja arengu tagamine. Avatud innovatsiooni horisontaalsusele ja avatusele suunatud poliitikakujundamise raamistik muudaks aga autonoomse institutsionaalse õppimise ja õpitu sidumise innovatsioonisüsteemi tervikliku arenguga veelgi suuremaks väljakutseks. Seega tuleks avatud innovatsiooni pidada vaid osaks komplekssest innovatsioonikäsitlusest. Riigisisene nõudlus ja võrgustumise arendamine peab paratamatult kasvama, seega tuleb muuta ka ettevõtlusvaldkonnas senist poliitikate horisontaalse juhtimise iseloomu. Harukondliku juhtimise algeid on nii eksporditoetamise kui ka klastriprogrammide dokumentides. Mõistlik oleks see põhimõte üldistada innovatsioonipoliitika juhtimisele sellisel moel, et tekiks harukondlik juhtimine kõigi ettevõtlusvaldkondade jaoks, näiteks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ja elektroonika, turism jms; Eesti väiksust arvestades ei oleks valdkondi palju (5–7). See võimaldaks luua valdkondliku poliitika alused, mis toimiks komplementaarsena teadussüsteemile.
Arvestades, kui vähe suudab Eesti makromajanduspoliitiliselt oma majanduskeskkonda mõjutada (nii valuutakomitee kui ka euro kasutuselevõtu tingimustest tulenevalt on need võimalused piiratud ning samuti ei ole praegu kuigi tõenäolised maksupoliitiliselt olulised muutused), on Eesti majanduse struktuurimuutuste peamine riigisisese poliitika võimalus valdavalt innovatsioonipoliitika ja sellega seonduvad poliitikad, näiteks tööjõuturg, (kutse)haridus. Meie analüüsi tulemusi vaadeldes saab öelda, et eeltoodud väljakutsetega tegelemise intensiivsusest ja tõsidusest sõltub, kui kiiresti ja millistel tingimustel väljub Eesti kriisist.

* Eelretsenseeritud artikkel.

Kasutatud kirjandus

Benkler, Y. (2006). The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom. New Haven, CT: Yale Press.
Chesbrough, H. (2003). Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. Harvard, MA: Harvard Business School Press.
Chesbrough, H. (2006). Open Business Models: How to Thrive in the New Innovation Landscape. Boston: Harvard Business School Press.
Chesbrough, H., Appleyard, M. M. (2007). Open Innovation and Strategy. – California Management Review, vol 50, no 1, pp 57–76.
Chesbrough, H., Vanhaverbeke, W., West, J. (2006). Open Innovation: Researching a New Paradigm. Oxford: Oxford University Press.
Cimoli, M., Coriat, B., Primi, A. (2009). Intellectual Property and Industrial Development: A Critical Assessment. – M. Cimoli, G. Dosi, J. E. Stiglitz (eds). The Political Economy of Capabilities Accumulation: The Past and Future of Industrial Policies for Development. Oxford: Oxford University Press, pp 506–538.
De Jong, J. P. J., Kalvet, T., Vanhaverbeke, W. (2010). Exploring a Theoretical Framework to Structure the Public Policy Implications of Open Innovation. [Käsikiri].
De Jong, J. P. J., Vanhaverbeke, W., Kalvet, T., Chesbrough, H. (2008). Policies for Open Innovation: Theory, Framework and Cases. Research project funded by VISION Era-Net. Helsinki, Finland: VISION Era-Net.
Dodgson, M., Gann, D., Salter, A. (2008). The Management of Technological Innovation. Oxford: Oxford University Press.
Kalvet, T. (2010). Business Models of the Largest Enterprises in a Small Country Context: The Case of Estonia. – Halduskultuur, vol 11, no 1, pp 128–151.

Kalvet, T., Karo, E., Kattel, R. (toim-d) **(2010).** Eesti ettevõtete uued võimalused – ärimudelid, avatud innovatsioon ja riigi valikud. – Innovation Studies, 14. Tallinn: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.
Karo, E., Kalvet, T. (2009). 'Open Innovation' and Innovation Policy in the Eastern European Countries. IEEE Conference Proceedings, Atlanta Conference on Science, Technology and Innovation Policy. Atlanta, GA: IEEE
Karo, E., Kattel, R. (2010). Is 'Open Innovation' Re-Inventing Innovation Policy for Catching-up Economies? Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics, 30. The Other Canon Foundation, Norway, and Tallinn University of Technology.
Kattel, R., Kalvet, T., Randma-Liiv, T. (2010). Small States and Innovation. – R. Steinmetz, A. Wivel (eds). Small States in Europe Challenges and Opportunities. Aldershot, England: Ashgate, pp 65–85.
Kattel, R., Primi, A. (2010). The Periphery Paradoks in Innovation Policy: Latin America and Eastern Europe Compared. Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics, 29. The Other Canon Foundation, Norway, and Tallinn University of Technology.
Kirschbaum, R. (2005). Open Innovation in Practice. – Research Technology Management, vol 48(4), pp 24–28.
Lichtenthaler, U. (2008). Open Innovation in Practice: An Analysis of Strategic Approaches to Technology Transactions. – IEEE Transactions on Engineering Management, vol 55, pp 148–157.
Lundvall, B. (1992). National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Pinter.
Mowery, D. C. (2009). Plus ca change: Industrial R&D in the 'Third Industrial Revolution'. – Industrial and Corporate Change. Advance Access published on January 12, 2009, 1–50.
Nelson, R. R. (1994). The Co-evolution of Technology, Industrial Structure, and Supporting Institutions. – Industrial and Corporate Change, vol 3, no 1, pp 47–63.
OECD (2008). Globalization and Open Innovation. Paris: OECD.
Perez, C. (2002). Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages. Cheltenham: Elgar.
Radosevic, S. (2004). A Two-Tier or Multi-Tier Europe? Assessing the Innovation Capacities of Central and East European Countries in the Enlarged EU. – Journal of Common Market Studies, vol 42, no 3, pp 641–666.
Radosevic, S. (2009). Policies for Promoting Technological Catch up: Towards a Post Washington Approach. – International Journal of Institutions and Economies, vol 1 (1), pp 22–51.
Reinert, E. S. (2007). How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor. London: Constable & Robinson.
Reinert, E. S. (2009). Emulation versus Comparative Advantage: Competing and Complementary Principles in the History of Economic Policy. – M. Cimoli, G. Dosi, J. E. Stiglitz (eds). The Political Economy of Capabilities Accumulation: The Past and Future of Industrial Policies for Development. Oxford: Oxford University Press, pp 79–106.
Rothwell, R. (1992). Successful Industrial Innovation: Critical Factors for the 1990s. – R&D Management, vol 22, pp 221–239.
Tiits, M., Kattel, R., Kalvet, T., Tamm, D. (2008). Catching up, Forging ahead or Falling behind? Central and Eastern European Development in 1990–2005. – Innovation: The European Journal of Social Science Research, vol 21 (1), pp 65–85.
Van de Vrande, V., De Jong, J. P. J., Vanhaverbeke, W., Rochemont, M. (2009). Open Innovation in SMEs: Trends, Motives and Management Challenges. – Technovation, vol 29(6–7), pp 423–437.

Vanhaverbeke, W., Cloodt, M. (2006). Open Innovation in Value Networks. – H. Chesbrough, W. Vanhaverbeke, J. West. Open Innovation: Researching a New Paradigm. Oxford: Oxford University Press.
Vanhaverbeke, W., De Jong, J., Kalvet, T., Chesbrough, H. (2008). Policies for Open Innovation: Theory and Framework. – E. Huizingh, M. Torkelli, S. Conn, I. Bitrain (eds). Proceedings of the 1st International Society for Professional Innovation Management (ISPIM) Innovation Symposium. Singapore, 14–17 December 2008. Manchester: ISPIM CD-ROM.

Otsedemokraatia mõju õigusloome legitiimsusele

Ero Liivik, Tartu Ülikooli doktorant

Otsedemokraatia ei lahenda õigusloome küsimusi tingimata paremini kui esindus-demokraatia.

Seaduste legitiimsus on õigusloome kesksemaid probleeme. Regulatiivne roll võib olla ainult korralikult legitimeeritud seadustel ja normidel. Seaduste legitiimsus on nende efektiivsuse põhieeldus. Legitimatsioon laiemalt kujutab institutsionaalse korra või korralduse seletamise ja õigustamise protsessi, mille väljund ongi selle korra legitiimsus. Legitiimsus tähendab poliitiliste või laiemalt sotsiaalsete süsteemide (kordade, korralduste) tunnustatust. Tuleb eristada kaht tihedalt seotud legitiimsust: poliitiliste institutsioonide ja seadusloome legitiimsus.
Institutsiooni legitiimsus võib ühelt poolt olla tingitud tema seaduslikkusest ehk legaalsusest ning teiselt poolt mõjutatud tema teostatava õigusloome legitiimsusest. Õigusloome legitiimsus on mõjutatud omakorda poliitilise institutsiooni legitiimsusest (Käärik 1998). Positivistliku käsitluse kohaselt lähtub õiguse legitiimsus selle legaalsusest (õiguspärasusest): õigus, mis on loodud formaalselt kehtivaid norme täites, on ühtlasi - legitiimne (Cotterrell 1992, 152–178; Přibáň 2003), s.t pädeva organi, näiteks parlamendi poolt seaduste vastuvõtmiseks kehtestatud korra täitmisel on vastuvõetud seadus legitiimne sõltumata selle sisust, väärtustest, kooskõlast ühiskondlike väärtushinnangutega jms. Samal ajal on legitiimsuse mõiste mitmetasandiline, hõlmates erinevaid komponente, näiteks David Beetham (Beetham 1991, 20) on pakkunud välja mudeli, kus nii legaalsus kui ka väärtuselised elemendid on omavahel gradatsioonis (vt tabel 1).

Tabel 1. Legitiimsuse kriteeriumid Beethami järgi

	Legitiimsuse kriteerium	**Mittelegitiimse võimu vorm**
I	Vastavus reeglitele (õiguslik kehtivus ehk legaalsus)	Illegitiimsus (reeglite rikkumine)
II	Reeglite õigustatuse kooskõla jagatud uskumustega	Legitiimsuse defitsiit (reeglite ja uskumuste mittevastavus)
III	Legitimatsioon väljendatud nõusoleku kaudu	Delegitimatsioon (nõusolekust keeldumine)

Esimese kriteeriumi kohaselt tuleb järgida süsteemi normatiivsust – vormiline õigusnormidest kinnipidamine, kehtiva õiguse täitmine. Teise kriteeriumi kohaselt peab normatiivne süsteem vastama laiemalt ühiskonnas levinud uskumustele – arusaamadele, väärtustele jms –, mille allikas on traditsioon ja rahvas laiemas tähenduses. Kolmanda kriteeriumi kohaselt peab rahvas väljendama vabatahtlikult oma nõusolekut valitseva režiimi ja selle toimingutega (Beetham 1991, 95–97). Nõusolek nõuab spetsiifiliste protseduuride täitmist. Poliitiline legitiimsus peab olema eelkõige nn massilegitiimsus, s.t tahtekujunduses saavad osaleda kõik hääleõiguslikud isikud, erinevalt näiteks traditsioonilisest ühiskonnast, kus see oli tagatud üksnes privilegeeritutele; osalemine võib väljenduda mitmes vormis, näiteks aktiivse ja passiivse valimisõiguse kasutamise puhul. Legitiimsust toodetakse demokraatliku valimissüsteemi kaudu. Paraku jääb

Beethami mudel formaalseks, rõhutades rohkem poliitilise tahtekujunduse vormilist poolt. Pikaaegsest edukast toimimisest ja ellujäämisvõimest hoolimata on ka liberaaldemokraatlik mudel vastuvõtlik kriisidele, mis lähtuvad kapitalismile omasest majanduslikust ja sotsiaalsest ebavõrdsusest ning ebademokraatiast, kus kodanike hääl poliitilistes küsimustes pole üheväärne (Beetham 2004, 114).
Positivistlik legitiimsusekäsitlus ei ole loomulikult ainuke lähenemisviis, seda on täiendatud eelkõige väärtuseliste dimensioonide lisamisega. Üks mõjukamaid on Jürgen Habermasi kommunikatiivse tegevuse teooria põhjal loodud diskursiivse legitiimsuse käsitlus (Habermas 1996, 408). Henn Käärik on summeerinud Max Weberi ja Habermasi käsitlused legitiimsusest ning välja pakkunud teooria, mille kohaselt saab legitiimsuse klassifitseerida A- ja B-legitiimsuseks. A-legitiimsus on kohustuslik ja normatiivne, B-legitiimsus püsib inimeste tegelikul tunnustusel. "Kõik demokraatlikuks arvatud riigid on kirjade järgi ühtaegu legitiimsed. Pole mõeldav, et demokraatia kui rahva võim ei pälvi rahva tunnustust. Ometi ei ole kõik nii lihtne ja kõigepealt sellepärast, et on olemas vähemalt kaks erinevat legitiimsust. Esiteks selline legitiimsus, mille alus on laitmatud mängureeglid, ennekõike valimisseadused. Protseduuriliselt korrektselt kujundatud võimul on õigus pidada end legitiimseks või suisa nõuda, et teda selliseks peetakse. Kehtib põhimõte: "Ise nad valisid, mida nad veel tahavad?" Olen seda tinglikult nimetanud A-legitiimsuseks. Teine on kodanike tegelikul, teadlikul ja püsival tunnustusel põhinev legitiimsus, mida olen tinglikult nimetanud B-legitiimsuseks. /…/ Ent A-legitiimsus on nõrk legitiimsus. Ainuüksi üldvalimiste ja protsendiarvutusega piirduvat võimu (nn demokraatia minimalistlik mudel) ei peeta tihti üldse legitiimseks. Me ei tea päris täpselt, mis üht või teist kodanikku valima ajendab ning millist osa etendavad tema tegevuses hetkehuvid ja rutiin, mida aeg-ajalt kodanikukohuseks nimetatakse. /…/" (Käärik 2007).
Poliitilis-administratiivse süsteemi legitiimsus on selle süsteemi kujunemise viisi tõttu lahutamatult seotud õigusloome legitiimsusega. A-legitiimne parlament genereerib eeskätt A-legitiimseid otsuseid. A-legitiimses parlamendis kinnitatavaid seadusi saab B-legitimeerida teatud piirini ainult siis, kui paralleelselt püütakse B-legitimeerida poliitilist süsteemi ja selle loomise aluseid (Käärik 2000; 2002). Käsitlusi on veel teisigi. Vasakpoolses traditsioonis on juurdunud legitiimsuse seostamine hegemoonia mõistega (Bix 2004, 126–127): kodanlik-kapitalistlik-bürokraatlik heaoluriik kestab aastaid suuremate tõrgeteta, sest ülemvõim selles ei põhine mitte niivõrd repressiivsel masinavärgil, kuivõrd ideoloogilisel hegemoonial, s.t ideede süsteemil ehk valitseval mõtteviisil, mida peetakse loomulikuks ja endastmõistetavaks, seda ei seata seetõttu ka kunagi kahtluse alla. Kodanlusel on ideoloogiline võime toota rahvamasside heakskiitu olemasolevale võimukorraldusele institutsioonide, organisatsioonide ja sotsiaalsete mustrite kaudu, mis näivad enamuse jaoks legitiimsed (Lipping 2009, 563).

Legitiimsuskriis ja normatiivne demokraatia

Autorid on leidnud, et legitiimsus väheneb (nn legitiimsuskriis) (Habermas 1975; Habermas 1996; Hardt, Negri 2004; Held 1992; Jessop 2002), mis tähendab ühelt poolt nii poliitiliste süsteemide kui ka nende samade poliitiliste kogude loodava õiguse tunnustatuse ehk aktsepteerituse vähenemist. 2004. aastal ilmunud raamatus "Post-democracy" kirjutab Warwicki ülikooli professor Colin Crouch, et maailm on jõudnud nn postdemokraatia ajastusse, kus demokraatlike institutsioonide ja protsesside tõhusus ning mõju on tugevalt kitsendatud. Crouch osutab, et arenenud demokraatiaga riikides, nagu Lääne-Euroopa riigid, USA ja Jaapan, süveneb legitiimsuskriis, sest üha rohkem kodanikke küsib, kas valitsus esindab nende huve ka tegelikult. Ka mõjuvõimsad ettevõtjad panevad liberaalse demokraatia mudeli tõsiselt proovile. Nende lobitöö mõjutab parteide kaudu valitsust neile kasulikus suunas, tõrjudes samal ajal kitsendusi oma tegevusele ja kapitalile. Kodanike poliitiline aktiivsus on ohtlikult kahanenud, selle asemele on tulnud korporatiivse eliidi mõjukas tegevus. Järjest laienev globaliseerumine teeb

postdemokraatia olulisimateks toimijateks mitmesugused rahvusvahelised korporatsioonid ja suurinvestorid. Poliitikast saab äriline tegevus, see ei ole enam avalik asi (Crouch 2004).

Otsedemokraatlikult langetatud otsused pole tingimata targemad

Üks võimalus nii õigusloome kui ka poliitilise süsteemi legitiimsust suurendada on otsedemokraatia (referendumite) laiem kasutuselevõtt (Gallagher 2008, 254). Referendumite uurijad Austin Ranney ja David E. Butler märgivad, et kodanikud ise peavad referendumit kõige autentsemaks ja vahetumaks viisiks oma tahte väljendamisel. Seetõttu on referendumitel tehtud otsustel palju suurem legitiimsus kui esindusvõimu tehtud otsustel. Autorid märgivad samas, et see ei tähenda, nagu oleksid otsedemokraatlikult langetatud otsused tingimata targemad ja et kõik poliitilises süsteemis langetatavad otsused peaksidki olema ainult otsedemokraatlikud (Ranney, Butler 1994, 14–15). See käsitlus väidab legitiimsuse mõistet otsesõnu avamata, et referendumite legitiimsus on juba mehaaniliselt suurem kui esinduskogudes tehtud otsused, osutades muu hulgas kahele printsiibile – osalusele (elanike/valijate vahetu osalemine otsus(t)e tegemises) ja aruteludele (referendumil langetatavate otsuste üle peetavate arutelude osatähtsus). Osalus ja arutelu on võtmetähtsusega mõisted legitiimsuse väärtuselise käsitluse juures. Legitiimsuse mõiste väärtuselist dimensiooni saab normatiivselt sisustada neopluralistlikke demokraatia käsitlusi evivate koolkondade kontseptsioonidega, nagu osalusdemokraatia (*participatory democracy*) ja arutleva demokraatia (*deliberative democracy*) mudelid (Held 1992, 262; Habermas 1996, 287–328). On väidetud, et mõlema mudeli toimimine (paralleelselt või iseseisvalt) arvestab kvalifitseeritud sotsiaalseid eeldusi, näiteks toimivaks poliitiliseks osalemiseks on vajalik sotsiaalne ja majanduslik võrdsus ühiskonnas, inimeste erinevates sotsiaalsetes võrgustikes osalemine ja egalitaarne haridussüsteem, sealhulgas oskus hankida ja mõista informatsiooni, osaleda kommunikatsioonis ja olla valmis pidevalt õppima (Schiller 2007, 55). Nimetatud eeldustest lähtudes tuleks käivitada vastav osalusdemokraatia poliitiline süsteem, milles omakorda:

1) indiviididel ja rühmadel peavad olema garanteeritud võimalused kujundada poliitilisi eelistusi;
2) neid eelistusi peab saama väljendada ja neid tuleks kuulata;
3) igaühel peab olema võrdne võimalus osaleda avalikes aruteludes poliitiliste küsimuste moraalsete ja kognitiivsete aspektide üle ning pakkuda välja alternatiivseid lahendusi;
4) osalejatele on tagatud võrdne võimalus võtta osa lõpphääletusest.

Käesoleva kirjutise autor ei ole seadnud eesmärgiks anda ülevaade teooriatest ja nende erinevustest, vaid näidata üldises plaanis, kas normatiivsed demokraatia mudelid oleksid rakendatavad otsedemokraatliku õigusloome legitiimsuse küsimuse lahendamisel. Theo Schilleri arvates sobib osalusdemokraatia mudel otsedemokraatia teostamiseks paremini, sest arutlevat demokraatiat on raske ühendada levinud hääletusviisidega. Paraku ei ole seda seost välja arendatud (Schiller 2007, 61).

Jürgen Habermasi õigussotsioloogias on legitiimsed üksnes sellised seadused, mis lähtuvad kodanike diskursiivsest õigusloome protsessist (Habermas 1996, 110), otsuste legitiimsuse tagatiseks on otsustamisele eelnev arutlus. Arutlus koosneb ratsionaalsest, neutraalsest, avatud ja domineerimisvabast kommunikatsioonist kõigi nende vahel, keda kõnealused otsused puudutavad. Eesmärk on jõuda konsensuseni, mille õigustatust kõik osalejad tunnistaksid (Lagerspetz 2005, 143). Lähtudes arutleva demokraatia põhimõtetest (Cohen 1989), peab igal kodanikul või nende ühendusel olema tagatud võimalus esitada ettepanekuid seaduste vastuvõtmiseks või muutmiseks (sisuliselt ka õigus rahvaalgatuseks), kuivõrd arutelude protsess ei ole seotud kehtivate formaalsete võimustruktuuridega, vaid neid võib vajaduse korral ja konsensusel muuta. Arutelu põhjal jõuab Cohen järeldusele, et arutleva demokraatia peab realiseerima tugev

parteidesüsteem, mis tagab piisavalt avara võimaluse aruteludeks. Samuti tuleb poliitilist tahtekujundust subsideerida avalikest vahenditest, et tagada kõigi huvirühmade hääle kuuldavaks tegemine. Otsedemokraatiat ei pea Cohen arvestatavaks võimaluseks.

Referendumi rakendamine praktikas

Normatiivses käsitluses on asi selge ja mõistetav. Praktikas on aga ilmne, et valitseval poliitilisel eliidil pole tahtmist lähtuda muudest kui isiklikest pragmaatilistest huvidest, sealhulgas õigusloomes. Kui ka mingeid arutleva demokraatia vorme aktsepteeritakse, ei pruugi see veel tähendada, et protsessid muutuvad sisuliselt. Näiteks Bo Carlssoni analüüs Rootsi nn avatud seaduste loomisprotsesside kohta. Carlsson jõuab järeldusele, et Rootsi avatud seaduste kujundamine on tegelikult süsteemi teostatud instseneering, mille käigus püütakse koguda süsteemi funktsioneerimiseks vajalikku infot, tekitada indiviidides süsteemile vajalikku motivatsiooni ja kanaliseerida pingeid. Tegelikku, diskursiivset kommunikatsiooni ei toimu ja sellisesse pseudokommunikatsiooni haaratud isikute ja huvirühmade arvamust ei arvestata. Vajaduse korral koaleeruvad eri taseme ametivõimud tööstuslike korporatsioonidega ning taandavad küsimuse finantsilistele ja tehnilistele aspektidele, rõhutades erinevusi diskussiooni osapoolte kompetentsuses. Teisisõnu, diskursus Habermasi tähenduses on algusest peale moonutatud iseloomuga (Carlsson 1995; Kasemets 2001, 54–57). Arutleva demokraatia mudeli kohaselt toimub legitimeerimine avalikkuse sfääri kaudu. Idee autor Habermas on hiljuti juhtinud tähelepanu asjaolule, et kodanikel on ebavõrdne võimalus osaleda kommunikatsioonis (meedias) ja tururee glite pealesurumine tsiviilühiskonnale viib moonutusteni. Ajakirjanduse omanik, kes osaleb samal ajal ka poliitikas, tunneb kiusatust kasutada eraomandit isiklikes huvides (Habermas 2006, 420–423). Oluline on siinkohal arvestada, et tegemist on poliitilise osaluse mudelitega (ideaaltüüpidega).

Referendumite legitiimsuse puhul on probleem, et nende algatamine on jäänud eelkõige valitseva poliitilise eliidi otsustada, see on rohkem või vähem päevapoliitiline instrument. Pika aja jooksul tehtud referendumite andmete analüüs on näidanud, et praktikas toimivad referendumid eelkõige valitseva eliidi võimu tugevdajatena. Neid tehakse harva, ainult siis, kui valitsus leiab, et vajab seda mingi põhiseadusliku või poliitilise probleemi*ad hoc* lahendamiseks ja tal on võidulootus (Lijphart 1984, 203–204; Ranney, Butler 1994, 221). Arend Lijphart on referendumid Gordon Smithi 1976. aastal välja pakutud kriteeriumite alusel liigitanud kahetüübilisteks:

1) algataja järgi: kontrollitud ja mittekontrollitud. Kontrollitud referendum tähendab, et selle algatamise, samuti toimumise aja ja esitatava(d) küsimuse(d) otsustab valitsus. Mittekontrollitud referendum on teisisõnu rahvaalgatus;
2) tulemuse järgi: võimusoodne ja võimuvaenulik, võimule soodne või vaenulik sõltuvalt sellest, kas tulemused on režiimile soodsad või mitte.

Lijpharti hinnangul on enamik referendumeid nii kontrollitud kui ka võimusoodsad, valitsus rakendab neid ainult siis, kui see on talle endale kasulik; rahvaalgatus on kasutusel väga piiratud ulatuses. Praktikas on ette tulnud referendumi tulemuste osas ka üllatusi. Näiteks 1972. aastal, kui Norra valitsuse algatatud referendum Euroopa Ühendusega liitumiseks tõi valitsevale eliidile ootamatu tulemuse: Norra valijad hääletasid liitumisotsuse vastu. Siia võib lisada ka hiljutised näited: 2005. aastal toimunud Euroopa põhiseaduslepingu neljast referendumist lükati kahel (Prantsusmaal ja Hollandis) põhiseadusleping tagasi, misjärel kogu protsess peatus. Ka Iirimaal 2008. ja 2009. aastal toimunud Lissaboni lepingu, s.o uuendatud põhiseaduse üle toimunud referendumitest esimesel (12. juunil 2008) lükati leping tagasi (vastu oli 53,2% valijaist) ning lepingu kinnitamiseks vajati kordusreferendumit. See toimus 2. oktoobril 2009, poolt oli 67,13% valijaist. Protsessi pikaajaline analüüs näitab aga, et tagasilöökidest hoolimata ei loobu valitsev eliit oma eesmärkidest ning protsessi korratakse soodsa tulemuse saavutamiseni. Lijphart väidab ka, et mitte kõik kontrollitud referendumid ei pruugi kujuneda

võimusoodsaks, sest valitsus ei hinda valijate toetust õigesti. Erandeist hoolimata referendumid siiski harilikult võidavad, enamasti on need poliitilised relvad valitsuste käes ja mitte relvad valitsuste vastu. Enamikus maades on otsuse referendumi korraldamise kohta langetanud võimul olev partei või koalitsioon oma võimu huvides (Ranney, Butler 1994, 3; Setälä 1999, 338). Kirjeldatud tendents on selgelt näha Euroopa Liitu astunud Ida-Euroopa riikide puhul. Liiduga ühinemiseks küsiti elanike arvamust referendumitega üheksas riigis. Hilisemaid, Euroopa Liiduga seotud aluslepinguid otsustati referendumitel mõni üksik kord (vt tabel 2).

Otsedemokraatia väidetavad eelised ei leia tegelikkuses kinnitust

Valitsuse algatatud referendumitega (nn *ex post* siduv referendum) seotud probleemidele on tähelepanu juhtinud ka Maija Setälä, rõhutades järgmist:
1) tekib küsimus referendumi algatamise tõepärastest motiividest, sest valitsus võib soovida vältida keeruliste otsuste läbipaistvust;
2) valitsuse algatatud referendum vähendab parlamendi rolli, sest viimasest minnakse mööda. Eelistada tuleks olukorda, kus arutelud toimuksid kahes astmes: kõigepealt parlamendis, seejärel avalikkuses. Lääne-Euroopa kogemus näitab, et valitsused eelistavad referendumeid, mida nad saavad ise algatada, sest see võimaldab asjade käiku kontrollida. Seega hoolimata avalikkuse üha kasvavast huvist referendumite vastu, ei looda selleks juurde konstitutsioonilisi võimalusi (Setälä 2006, 717–719).
Hilisemas uurimuses "Demokraatia mustrid" väidab Lijphart, et rahvahääletus on kõige äärmuslikum enamuslik otsustamismeetod, s.t isegi enamuslikum kui enamuslik esindusdemokraatia, sest valitud seadusandja pakub vähemustele vähemalt mingeid võimalusi esitada oma seisukohti rahulikuks aruteluks, läbi rääkida ja vastastikku teineteisele kasulik olla. Lijphart näeb siin reeglist vaid kahte erandit (Lijphart 2009, 222–223):
1) rahvahääletuse kasutamine põhiseaduse muutmise käigus, kui see on vajalik lisaks seadusandja heakskiidule, on pigem enamuslikkust vältiv kui enamuslik vahend – nimelt pakub see rahulolematutele vähemustele võimalust alustada kampaaniat kavandatava muudatuse vastu;
2) rahvaalgatus, mis annab isegi väga väikestele vähemustele võimaluse vaidlustada valitud esindajate enamuse vastu võetud mis tahes seadusi; see annab enamusele tugeva tõuke vähemuse huve arvesse võtta.
Ilmne seos on siin ka Peter Bachrachi ja Morton S. Baratzi kasutusele võetud mõistega*nondecision-making*: võim väldib teadlikult endale ebamugavate küsimuste tõstatamist, nende jõudmist arutelude ja otsusteni (Scott 2002, 58–59). Rahvaalgatus kui võimalus kodanikel endil teemasid tõstatada ei ole harilikult lubatud – poliitiline süsteem on suletud väliste mõjude eest. Seega käitub võim vastupidi arutleva ja osaleva demokraatia põhimõtetele.
Referendumitel loodud õiguse legitiimsuse küsimus tõusetub eelkõige B-legitiimsuse kategooriast kõneldes. A-legitiimsuse (normatiivsus) puhul puudub legitiimsuse mõistel eritähendus. Kui järgitakse kohaseid protseduure, on õigus automaatselt legitiimne (positivistlik õiguse käsitlus). Legitiimsuse käsitlemisel laiemalt, väärtuseliselt, omandab tähtsuse ka kõik see, mis jääks puhtnormatiivsest rakursist väljapoole, nagu arutelud ja osalemine. Referendum, mis tahab olla legitiimne, vajab nii arutelusid kui ka laia ja võrdset osalust, kodanikele kuuluvat võimalust algatada ka iseseisvalt eelnõusid ehk rahvaalgatuse õigus. Seevastu näitavad empiirilised analüüsid, et referendumite toimumine on otseses seoses valitseva poliitilise eliidi huvitatuse ja initsiatiiviga. Harilikult on enamik referendumeid kontrollitud ja ka võimusoodsad, valitsus (võim) rakendab neid ainult siis, kui see on talle endale kasulik. Rahvaalgatus on kasutusel väga piiratud ulatuses üksikutes riikides.

Tabel 2. Referendumite korraldamine Euroopa riikides

Euroopa Liidu laienemine 2004	Euroopa põhiseadusleping	Lissaboni leping
Malta	–	–
Sloveenia	–	–
Ungari	–	–
Leedu	–	–
Slovakkia	–	–
Poola	edasi lükatud	–
Tšehhi	tühistatud	–
Eesti	–	–
Läti	–	–

ALLIKAS: *Centre for Research on Direct Democracy* andmete põhjal.

Kasutatud kirjandus

Beetham, D. (1991). The Legitimation of Power. Basingtoke: MacMillan Education Ltd.
Beetham, D. (2004). Political Legitimacy. – K. Nash, A. Scott (eds). The Blackwell Companion to Political Sociology. Oxford: Blackwell Publishing, pp 107–116.
Bix, B. H. (2004). A Dictionary of Legal Theory. New York: Oxford University Press.
Carlsson, B. (1995). Communicative Rationality and Open-ended Law in Sweden. – Journal of Law and Society, vol 22, no 4, pp 475–505.
Centre for Research on Direct Democracy.
Cohen, J. (1989). Deliberative Democracy and Democratic Legitimacy. – A. Hamlin, P. Pettit (eds). The Good Polity. Oxford: Blackwell, pp 17–34.
Cotterrell, R. (1992). The Sociology of Law. London: Butterworths.
Crouch, C. (2004). Post-Democracy. Cambridge: Polity Press.
Gallagher, M. (2008). Elections and Referendums. – D. Caramani (ed). Comparative Politics. Oxford: Oxford University Press, pp 240–262.
Habermas, J. (1975). Legitimation Crisis. Boston, MA: Beacon Press.
Habermas, J. (1996). Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge: MIT Press.
Habermas, J. (2006). Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. – Communication Theory, vol 16, no 4, pp 411–426.

Hardt, M., Negri, A. (2004). Multitude: War and Democracy in the Age of Empire. New York: Penguin Press.
Held, D. (1992). Models of Democracy. Cambridge: Polity Press.
Jessop, B. (2002). The Future of the Capitalist State. Cambridge: Polity Press.
Kasemets, A. (2001). Sotsiaalteaduste rakendusvõimalusi Eesti seadusloomes: teoreetilisi ja empiirilisi aspekte. Väitekiri magistrikraadi taotlemiseks. Tartu Ülikool, käsikiri.
Käärik, H. (1998). Sotsioloogilise informatsiooni õigusloomes kasutamisega seonduvate sotsiaalõiguslike teooriate ning vastavate empiiriliste uurimuste üldistav analüüs. Tartu.
Käärik, H. (2000). Õigussotsioloogia ja õigusloome. – Riigikogu Toimetised 1, lk 125–138.
Käärik, H. (2002). Zum Legitimitätsbergiff in Max Webers Religions- und Herrschafts-soziologie. – Trames, vol 6, no 1, S 50–62.
Käärik, H. (2007). On Eesti riik ikka legitiimne? – Eesti Päevaleht, 28. mai.
Lagerspetz, M. (2005). Arutlev demokraatia ja diskursiivse korra piirid. – Vikerkaar, nr 4–5, lk 143–150.
Lijphart, A. (1984). Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven, London: Yale University Press.
Lijphart, A. (2009). Demokraatia mustrid. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu.
Lipping, J. (2009). Marxism. – 20. sajandi mõttevoolud. Tallinn, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 537–568.
Přibáň, Jiří. (2003). Legalist Fictions and the Problem of Scientific Legitimation. – Ratio Juris, vol 16, no 1, pp 14–36.
Ranney, A., Butler, D. (1994). Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy. Washington, DC: American Enterprise Institute Press.
Schiller, T. (2007). Direct Democracy and Theories of Participatory Democracy – Some Observations. – Z. T. Pallinger, B. Kaufmann, W. Marxer, T. Schiller, (eds). Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp 52–63.
Scott, J. (2002). Power. Oxford: Polity Press.
Setälä, M. (1999). Referendums in Western Europe – a Wave of Direct Democracy? – Scandinavian Political Studies, vol 22, no 4, pp 327–340.
Setälä, M. (2006). On the Problems of Responsibility and Accountability in Referendums. – European Journal of Political Research, vol 45, pp 699–721.

Uuenenud õiguskaitsevahendid Euroopa Liidus

Jaanika Erne, Tartu Ülikooli doktorant

Euroopa Liidu Kohus ja Euroopa Komisjon annavad Euroopa Liidu õiguse rikkumise korral füüsilistele ja eraõiguslikele juriidilistele isikutele kohtulikke ja kohtuväliseid õiguskaitsevahendeid.

Õiguskaitsevahendiks loetakse kohtu või kohtuvälise menetleja ettekirjutuses antavaid tertsiaarõigusi. Näide Euroopa Liidu õigusest: "Kui hagi on põhjendatud, tunnistab Euroopa Liidu Kohus asjassepuutuva õigusakti tühiseks." (Euroopa Liidu toimimise leping, artikkel 264.) Õiguskaitsevahendiks on kohtuotsuses õigusakti tühiseks tunnistamine. Ühiskondlikus lepingus lepitakse kokku ning jagatakse õigused ja kohustused, mis tagatakse õiguse realiseerimise käigus. Õiguse realiseerimise oluline osa on saada õiguse rakendamise kohta õige otsustus (s.t kehtivale õigusele ja tunnustatud õiguse põhimõtetele vastav tulemus), mis sisaldab õiguskaitsevahendit. Järelikult on tegemist õigustkaitsva õiguse osaga. Õiguskaitsevahendi kujunemist mõjutavad nii materiaal- kui ka menetlusõigus. Järelikult peab õiguskaitsevahendi andja kontrollima materiaalõiguslike koosseisude tunnuseid ja protsessuaalset lubatavust. Ehkki õiguskaitsevahend põhineb materiaalõigusel, ei ole viimane ise õiguskaitsevahend. Samuti ei ole menetlusõigus õiguskaitsevahend, ehkki õiguskaitsevahend antakse kohtuliku või kohtuvälise menetluse käigus.

Tabel 1. Materiaalõiguse seos õiguskaitsevahendiga

Primaarõigus	Sekundaarõigus	Tertsiaarõigus
Materiaalõigus	Nõudeõigus	Õiguskaitsevahend
Seadus, muu õigusakt.	*Tekib seaduses ette nähtud tingimuse saabumisel.*	*Saadakse kohtult või kohtuväliselt menetlejalt seadusest tuleneva nõude alusel tehtavas otsustuses.*

ALLIKAS: Zakrzewski 2005, 53, J. Erne selgitustega.

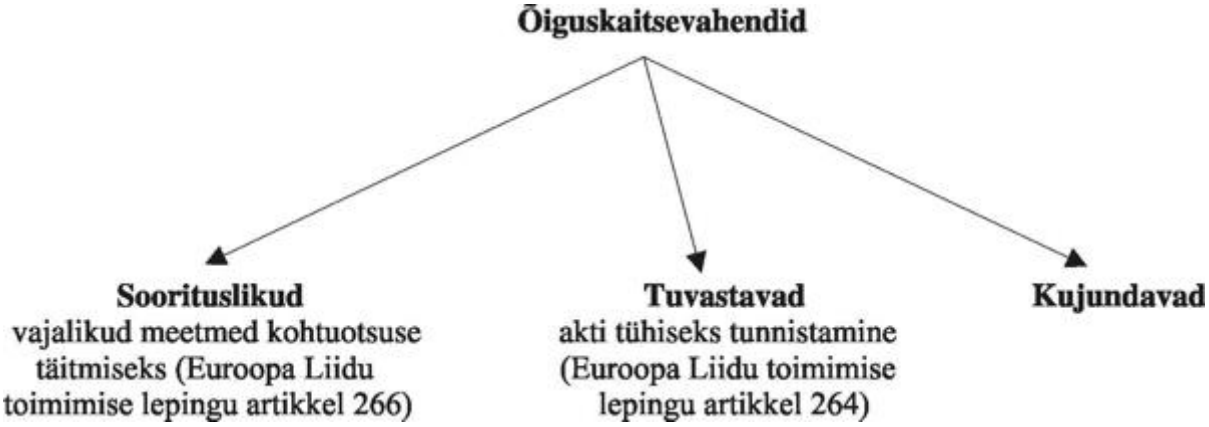
Kohtulikud õiguskaitsevahendid

Euroopa Liidu Kohtult on füüsilistel või eraõiguslikel juriidilistel isikutel võimalik otse õiguskaitsevahendit taotleda liidu institutsioonide aktide tühistamise hagiga, liidu institutsioonide tegevusetuse vaidlustamise hagiga, kahju hüvitamise hagiga ning avaliku teenistuse hagiga. Kui riik on rikkunud Euroopa Liidu õigust, saab füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik taotleda õiguskaitsevahendit riiklikult haldus- või kohtuorganilt ja alternatiivina esitada kaebuse Euroopa Komisjonile. Euroopa Komisjon võib esitatud kaebuse alusel alustada lepinguliste kohustuste rikkumise menetluse, mille raames võib esitada hagi Euroopa Liidu Kohtusse.
Lahendades Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 272 alusel vahekohtuklauslil põhinevat hagi, artikli 273 alusel erikokkuleppel põhinevat hagi ning artikli 271 alusel hagisid Euroopa Investeerimispanga ja liikmesriikide keskpankade kohustuste täitmise ja meetmete kohta, Euroopa Liidu Kohus üksikisikule õiguskaitsevahendeid ei anna, seetõttu neid hagisid artiklis pikemalt ei käsitleta.

Hagi liidu institutsioonide aktide tühistamiseks

Selle hagi eesmärk on liidu institutsioonide aktide kontroll. Liikmesriikide kohtutel puudub pädevus otsustada Euroopa Liidu õigusaktide kehtivuse üle ja liikmesriigi kohtu võimalus tõsta küsimus üles Euroopa Liidu institutsiooni akti kohta eelotsuse taotluses ei asenda füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku tühistamishagi. Tühistamishagi alused on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 263, 264 ja 266. Euroopa Liidu Kohus kontrollib siin seadusandlike aktide ning Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Komisjoni ja Euroopa Keskpanga õigusaktide seaduslikkust ning nende Euroopa Parlamendi ja Euroopa Ülemkogu ning liidu organite või asutuste õigusaktide seaduslikkust, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele (artikli 263 lõige 1).
Tühistamishagi saavad eesõigustega hagejatena esitada liikmesriik, Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon, piiratud eesõigustega hagejatena kontrollikoda ja Euroopa Keskpank ning regioonide komitee. Füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik on selle hagi puhul eesõigusteta hageja: tema saab tühistamishagi esitada temale adresseeritud või teda otseselt ja isiklikult puudutava akti ning üldkohaldatava akti vastu, mis puudutab teda otseselt ja ei sisalda rakendusmeetmeid (artikli 263 lõige 4). Õigusaktides, millega luuakse liidu organeid ja asutusi, võib ette näha eritingimused ja erikorra seoses füüsilise või juriidilise isiku hagi esitamisega nende organite ja asutuste õigusaktide vastu, mille eesmärk on tekitada isiku suhtes õiguslikke tagajärgi (artikli 263 lõige 5).
Tühistamishagi vastuvõtmiseks peab tegemist olema pädevuse puudumisega, olulise menetlusnormi, aluslepingu või selle rakendusnormi rikkumisega või võimu kuritarvitamisega. Hagi tuleb esitada kahe kuu jooksul vastavalt akti avaldamisest või teatavakstegemisest hagejale või nende puudumise korral kahe kuu jooksul pärast päeva, mil hageja sellest teada sai (artikli 263 lõige 6).
Nüüdisteaduskirjanduses õpetatakse hagi eseme konstrueerimist õiguskaitsevahendist, mitte vastupidi. Seetõttu on oluline teada, milliseid õiguskaitsevahendeid Euroopa Liidu Kohus seda hagi lahendades anda saab. Tühistamishagi tagajärjed tulenevad Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitest 264 ja 266. Kui hagi on põhjendatud, tunnistab Euroopa Liidu Kohus asjassepuutuva õigusakti tühiseks *ex tunc* ja *erga omnes* ning nõuab kohtuotsuse täitmiseks vajalike meetmete võtmist. Määruse puhul võib kohus märkida, milliseid tühiseks tunnistatud määruse tagajärgi loetakse kehtivaks. Kohus võib jätta selle hagi rahuldamata.
Et kohtu mittesisuline ettekirjutus õiguskaitsevahendit ei sisalda, on selle hagi puhul õiguskaitsevahendid *akti tühiseks tunnistamine* ja *kohtuotsuse täitmiseks vajalike meetmete võtmine* (vt joonis 1; hagide liigituse kohta soorituslikeks, tuvastavateks ja kujundavateks täpsemalt Paulus 2002, 35–37).

Joonis 1. Õiguskaitsevahendid vastusena tühistamishagile



Hagi liidu institutsioonide tegevusetuse vaidlustamiseks

Tegevusetushagi saab esitada, kui liidu institutsioonil jäi tegemata toiming, sealhulgas võtmata õigusakt; seejuures liidu õigus ei nõua, et vaidlustataval aktil oleks pidanud olema õiguslikud tagajärjed.
Hagi alused on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 265 ja 266. Euroopa Liidu Kohus kontrollib siin Euroopa Parlamendi, Euroopa Ülemkogu, Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Komisjoni, Euroopa Keskpanga ning liidu organite ja asutuste tegevust (tegevusetuse õiguspärasust). Eesõigustega hagejateks on liikmesriigid ja teised liidu institutsioonid. Füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik on ka selle hagi puhul eesõigusteta hageja: tema võib kaevata kohtule, et liidu institutsioon, organ või asutus ei ole adresseerinud sellele isikule mingit õigusakti. Hagi vastuvõetavuse kriteeriumid on, et lepingutes ettenähtud toiming jäi tegemata või akt võtmata, samas oli kohustus toiming teha või akt võtta ja eelnevalt kutsuti asjaomast organit või asutust toimingut tegema. Kui sellisest üleskutsest alates kahe kuu jooksul asjassepuutuv institutsioon, organ või asutus oma seisukohta ei võtnud, võib hagi esitada järgneva kahe kuu jooksul.
Tegevusetushagi tagajärjed tulenevad Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 266, mille kohaselt institutsioonilt, organilt või asutuselt, kelle toimingu tegematajätmine on tunnistatud aluslepingutega vastuolus olevaks, nõutakse Euroopa Liidu Kohtu otsuse täitmiseks vajalike meetmete võtmist. Kohus võib jätta selle hagi rahuldamata.
Õiguskaitsevahendid on siin sooritusliik *vajalikud meetmed kohtuotsuse täitmiseks* ja tuvastav *toimingu tegematajätmise aluslepingutega vastuolus olevaks tunnistamine*.

Hagi kahju hüvitamiseks

Selle hagi eesmärk on panna Euroopa Liit vastutama oma institutsioonide ja teenistujate ülesannete täitmisel tekitatud kahjude eest. Hagi alused on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 268 ja 340. Hageja on kahju kandnud isik ja kostja Euroopa Liit oma institutsioonide või teenistujate tekitatud kahju hüvitamiseks.
Kahju hüvitamise hagi kriteerium on kahju tekkimine õigusvastase käitumise (rikkumise) tagajärjel: rikuti Euroopa Liidu õigust, rikkumisega tekitati oluline, kvantitatiivselt kindlaks tehtav kahju, katkematu põhjuslik seos rikkumise ja kahju vahel. Euroopa Kohtu põhikirja artikli 46 kohaselt on seda hagi võimalik esitada viie aasta jooksul vastutuse aluseks olevast sündmusest.
Kahju hüvitamise hagi tagajärjed tulenevad Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 340: Euroopa Liidu Kohus nõuab Euroopa Liidult ja teistelt kostjatelt kahju hüvitamist. Näiteks kui Euroopa Liidu õiguse rikkumisega tekitasid füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule kahju nii Euroopa Liit kui ka liikmesriik, tuleb kahju hüvitada koos. Kohus võib jätta selle hagi rahuldamata.

Õiguskaitsevahend on sooritusliik *kahju hüvitamine*.

Avaliku teenistuse hagi

Hagi eesmärk on liidu töövaidluste lahendamine. Hagi aluseks on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 270, mille kohaselt kuuluvad Euroopa Liidu Kohtu pädevusse liidu ning tema ametnike ja muude teenistujate vahelised vaidlused liidu ametnike personalieeskirjade või liidu muude teenistujate teenistustingimuste kohaselt. Hagejaks on liidu ametnik liidu personalieeskirjade reguleerimisalal või liidu muu teenistuja ning teenistuse taotleja liidu teenistustingimuste reguleerimisalal. Kostjaks on institutsioon, kes andis liidu ametniku või muu teenistuja töösuhtest tulenevaid õigusi puudutava akti. Selleks et see hagi vastu võetaks, tuleb esitada kaebus akti välja andnud institutsioonile. Hagitagajärjena tühistab Euroopa Liidu Avaliku Teenistuse Kohus institutsiooni akti, nõuab akti kohaldamist või jätab hagi rahuldamata. Seda hagi lahendades kutsub kohus pooli intensiivselt üles kompromissi saavutama. Et kompromissi käsitletakse protsessitoiminguna (Paulus 2002, 104), pole kompromiss ega selles sisalduv õiguskaitsevahend.
Õiguskaitsevahendid on siin sooritusliikud *akti tühistamine* ja *akti kohaldamine*.
Riigi hagid Euroopa Liidu õiguse rikkumise korral
Siin on tegemist kolme hagiga – Euroopa Komisjoni hagi ja liikmesriigi hagi rikkumise tuvastamiseks ning Euroopa Komisjoni hagi kohtuotsuse täitmiseks. Euroopa Komisjoni hagid esitab Euroopa Liidu Kohtusse Euroopa Komisjon pärast haldusmenetlust komisjonis. Euroopa Liidu Kohus kontrollib komisjoni hagisid lahendades nii riigi kui ka komisjoni tegevust. Euroopa Liidu Kohus ei lähtu nimetatud hagisid lahendades poolte tahte ülemuslikkuse põhimõttest, vaid Euroopa Liidu huvist ja koos teise Euroopa Liidu institutsiooni, Euroopa Komisjoniga uurimispõhimõttest. See tähendab, et riigi rikkumist puudutavad asjaolud selgitavad välja Euroopa Liidu institutsioonid riigist sõltumatult. Ka üksikisikust kaebaja roll lepinguliste kohustuste menetluses piirdub kaebuse esitamisega Euroopa Komisjonile. Edasi hakkab komisjon Euroopa Liidu Kohtu kontrolli all uurima, kas riik rikkus Euroopa Liidu õigust või mitte. Rikkumishagide aluseks on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 258–260.

Euroopa Komisjoni hagi riigi rikkumise tuvastamiseks

Enne hagi esitamist Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 258 alusel toimub Euroopa Komisjonis lepinguliste kohustuste rikkumise eelmenetlus ehk rikkumismenetlus, mille võib alustada:
1) komisjon iseseisvalt või
2) komisjon füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku pöördumise alusel või
3) komisjon muu isiku pöördumise alusel.

Eelmenetluses vahetab komisjon kõigepealt riigiga kirju ning faktiliste asjaolude selgitamiseks kohtub riigiametnikega. Komisjonil on eelmenetluses õigus teha ka haldustoiminguid, näiteks järelepärimised ja kohapealne kontroll, järgides täpselt Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtteid. Kui komisjon on arvamusel, et rikkumine kestab, koostab ta märgukirja, mille alusel (kui riik ei esita komisjoni määratud tähtajaks rahuldavat seisukohta) annab põhjendatud arvamuse. Põhjendatud arvamuses näitab komisjon, milles liidu õiguse rikkumine seisneb, toob ära vahendi ja annab tähtaja rikkumise kõrvaldamiseks. Põhjendatud arvamuses ei saa komisjon väljuda märgukirja piiridest. Et põhjendatud arvamust ei saa iseseisvalt vaidlustada, puudub põhjendatud arvamuse ettekirjutuses õiguskaitsevahend.
Kui riik põhjendatud arvamuse alusel probleemi ei lahenda, võib komisjoni õigustalitus esitada hagi Euroopa Liidu Kohtusse. Komisjoni hagi ei anna, vaid küsib õiguskaitsevahendit. Komisjoni hagis ega hagimenetluses ei saa väljuda eelmenetluse

piiridest ehk muuta või täiendada põhjendatud arvamuses esitatud nõudeid. Üldiselt on rikkumise tuvastamise hagi esemeks aluslepingutest tuleneva kohustuse rikkumise tuvastamine. Kui komisjon esitab aga rikkumise tuvastamise hagi põhjendusega, et asjassepuutuv liikmesriik ei ole täitnud seadusandliku menetluse kohaselt vastuvõetud direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamise kohustust, võib komisjon näidata ka põhisumma või asjaoludele vastava karistusmakse suuruse, mille liikmesriik peab tasuma. Rikkumise tuvastamise hagi tagajärjed: kui Euroopa Liidu Kohus leiab, et liikmesriik ei ole aluslepingutest tulenevat kohustust täitnud, nõutakse riigilt kohtu otsuse täitmiseks vajalike meetmete võtmist. Direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamise kohustuse rikkumise korral mõistetakse välja ka põhisumma või karistusmakse. Kohus võib jätta selle hagi ka rahuldamata.
Õiguskaitsevahendid on tuvastav *aluslepingutest tuleneva kohustuse täitmatajätmise tuvastamine* ja soorituslikud *kohtu otsuse täitmiseks vajalike meetmete võtmine*,*põhisumma*, ja *karistusmakse*.

Euroopa Komisjoni hagi kohtuotsuse täitmiseks

Euroopa Liidu Kohtu otsused on täitmiseks kohustuslikud ja rikkumisotsuste täitmine tuleb tagada asjassepuutuva liikmesriigi pädevatel organitel. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 260 alusel esitatava hagi ese on Euroopa Kohtu kohtuotsuse täitmata jätmise tuvastamine. Ka selle hagi esitab komisjon pärast uue eelmenetluse toimumist, mille käigus annab riigile võimaluse esitada oma märkused. Kui riik märkusi ei esita või märkused komisjoni ei rahulda, võib komisjon esitada Euroopa Liidu Kohtusse hagi kohtuotsuse täitmiseks. Selles hagiavalduses näitab komisjon põhisumma või karistusmakse suuruse, mida ta peab asjaoludele vastavaks ja mille asjassepuutuv liikmesriik peab tasuma.
Kohtuotsuse täitmise hagi tagajärjed tulenevad nimetatud artiklist 260. Kui kohus tuvastab, et asjassepuutuv liikmesriik ei ole tema otsust täitnud, võib ta liikmesriigile määrata põhisumma või karistusmakse või jätab hagi rahuldamata.
Õiguskaitsevahendid on tuvastav *kohtuotsuse täitmatajätmise tuvastamine* ning soorituslikud *põhisumma* ja *karistusmakse*.

Muud nõuded Euroopa Liidu kohtus

Euroopa Liidu Kohtusse esitatavates hagides või kohtumenetlustes on võimalik esitada täiendavaid nõudeid. Füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku õiguste kaitse seisukohast võib neist tähtsamateks pidada määruse kohaldamata jätmise ja kahju hüvitamise taotlust ning ajutisi meetmeid. Peale selle saab liikmesriigi kohus taotleda Euroopa Liidu Kohtult eelotsust, Üldkohtu otsuse peale on võimalik esitada apellatsioonkaebus Euroopa Kohtule ja Avaliku Teenistuse Kohtu otsuse peale apellatsioonkaebus Üldkohtule.
Artiklis ei käsitleta kahju hüvitamise taotlust, sest selle eesmärgid, alused ja tagajärjed on samad mis kahju hüvitamise hagi puhul. Erinev on vaid see, et taotlus esitatakse täiendava nõudena põhikohtumenetluses.

Taotlus üldkohaldatava akti kohaldamata jätmiseks

Üldkohaldatava akti kohaldamata jätmise taotluse eesmärk on Euroopa Liidu institutsiooni üldkohaldatavate aktide (üksikisiku puhul määruste) õiguspärasuse laiendatud kontroll. Taotluse alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 277. See võimaldab menetlusosalistel artikli 263 kuuendas lõigus ettenähtud kahekuulise tähtaja möödumisest olenemata kohtuvaidluses, kus arutamisele tuleb liidu institutsiooni, organi või asutuse vastuvõetud üldkohaldatav akt, taotleda selle õigusakti kohaldamata jätmist. Füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik on ka selle nõude esitamisel eesõigusteta isik.

Taotluse tagajärjed: kohus jätab üldkohaldatava akti asja poolte suhtes kohaldamata *in casu*, ent ei tunnista akti tühiseks, või jätab taotluse rahuldamata.
Ehkki üldkohaldatava akti kohaldamata jätmise taotlus ei ole iseseisev hagi, vaid täiendava iseloomuga nõue põhikohtumenetluses, loetakse, et ka siin annab Euroopa Liidu Kohus õiguskaitsevahendi – *üldkohaldatava akti kohaldamata jätmine*.

Taotlus ajutise meetme kohaldamiseks

Ajutise meetme kohaldamise taotluse alused on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 278 ja 279 ning Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklites 83, 84, 86 ja 88–89, Euroopa Kohtu ja Üldkohtu kodukorras. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 278 võimaldab Euroopa Liidu Kohtul määrata, et vaidlusaluse õigusakti kohaldamine tuleb peatada, kui tema arvates asjaolud seda nõuavad. Artiklit 278 täiendab artikkel 279, mis lubab Euroopa Liidu Kohtul igasuguse tema lahendada antud asja puhul ette kirjutada vajalikke ajutisi meetmeid. Ajutiste meetmete eesmärk on tagada õiguse täielikum rakendamine. Taotleda saab pool põhimenetluses, küsimuses, mis puudutab tema huvi. Ajutise meetme taotluse vastuvõtmise kriteeriumid on põhihagi olemasolu, seos põhikohtumenetlusega, vajadus, edasilükkamatus, huvide tasakaal ja meetme taotlemine Euroopa Liidu õiguse alal.
Taotluse tagajärjena teeb Euroopa Liidu Kohus jõustamisele kuuluva ajutise iseloomuga määruse või jätab taotluse rahuldamata.
Õiguskaitsevahendid on ajutised meetmed, mis olenevad konkreetsest kohtuasjast, näiteks õigusakti kohaldamise peatamine, eseme arestimine, raha jm.

Apellatsioonkaebus Üldkohtu otsuse peale

Apellatsioonkaebuse eesmärk Üldkohtu otsuse peale on Üldkohtu kontrollimine õigusküsimustes. Apellatsioonkaebuse aluseks on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 256 ja Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklid 56–61, mille kohaselt Üldkohtu lõplikud otsused ja otsused, millega sisulised küsimused lahendatakse ainult osaliselt või millega lahendatakse pädevuse puudumist või avalduse vastuvõetamatust käsitlevaid menetlusküsimusi, võib iga pool, kelle nõue on osaliselt või tervikuna rahuldamata jäetud, Euroopa Kohtusse edasi kaevata kahe kuu jooksul alates edasi kaevatud otsuse kuulutamisest (Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikkel 56). Euroopa Kohtusse saab edasi kaevata ainult õigusküsimustes. Apellatsioonkaebuse aluseks võib olla üksnes Üldkohtu pädevuse puudumine, menetlusnormide rikkumine, mis kahjustab kaebaja huve, või liidu õiguse rikkumine Üldkohtu poolt. Apellatsioonkaebuse aluseks ei saa olla üksnes kohtukulude summa või see, kumba poolt kohustati neid tasuma (samas artikkel 58).
Apellatsioonkaebuse tagajärjed: kui apellatsioonkaebus on põhjendatud, tühistab Euroopa Kohus Üldkohtu otsuse. Euroopa Kohus võib ise teha asja suhtes lõpliku kohtuotsuse, kui menetlusstaadium lubab, või suunata asja tagasi Üldkohtusse otsustamiseks. Kui asi suunatakse tagasi Üldkohtusse, on Euroopa Kohtu otsused õigusküsimustes selle kohtu jaoks siduvad. Kui Üldkohtu menetlusse mitteastunud liikmesriigi või liidu institutsiooni esitatud apellatsioonkaebus on põhjendatud, võib Euroopa Kohus, kui ta seda vajalikuks peab, teatada, millised Üldkohtu tühistatud otsuse tagajärjed loetakse vaidluse poolte suhtes lõplikuks. Euroopa Kohus võib jätta Üldkohtu lahendi muutmata.
Apellatsioonkaebus Euroopa Liidu Avaliku Teenistuse Kohtu otsuse peale
Üldkohtusse on võimalik edasi kaevata Avaliku Teenistuse Kohtu otsus Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 256 ja 257 alusel. Avaliku Teenistuse Kohtu otsust võib edasi kaevata Üldkohtusse üksnes õigusküsimustes või, kui see on ette nähtud erikohtu moodustamise otsuses, ka faktilistes asjaoludes.

Üldkohus võib Avaliku Teenistuse Kohtu kohtuotsuse või määruse tühistada ning teha asja suhtes lõpliku kohtuotsuse või saata kohtuasi tagasi Avaliku Teenistuse Kohtule uueks arutamiseks või jätta Avaliku Teenistuse Kohtu lahend muutmata.

Eelotsuse taotlus

Eelotsustusmenetluse eesmärk on Euroopa Liidu õiguse ühetaoline kohaldamine. Eelotsust taotleb liikmesriigi kohus. Eelotsustusmenetluse aluseks onEuroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 267 ja artikli 256 lõige 3. Artikkel 267 annab Euroopa Liidu Kohtule pädevuse teha eelotsuseid aluslepingute tõlgendamise või liidu institutsioonide, organite või asutuste õigusaktide kehtivuse ja tõlgendamise kohta.
Eelotsust taotleb liikmesriigi kohus või muu seaduse alusel õigusküsimuste lahendamiseks ja riigiõiguse rakendamiseks asutatud riigi institutsioon. Liikmesriigi kohus, kelle otsust ei ole võimalik edasi kaevata, on kohustatud küsima Euroopa Kohtult eelotsust, kui see on vajalik kohtuasja lahendamiseks. Kõik liikmesriikide kohtud peavad Euroopa Kohtult eelotsust taotlema liidu õiguse kehtivuse kohta, kui see on vajalik konkreetse kohtuasja lahendamiseks. Eelotsust ei anta, kui liidu õiguse tõlgendus on kahtlusteta selge või kui Euroopa Kohus on identses küsimuses juba eelotsuse langetanud, küsimus on õigusväline, liiga üldine, puudub piisav õiguslik või faktiline taustteave, tegemist on liikmesriigi õiguse küsimusega või küsimusega, mis pole põhikohtuasja lahendamiseks vajalik.
Tagajärg on Euroopa Kohtueelotsus, mida edasi rakendab liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtu eelotsusel liidu õiguse kehtivuse kohta on *erga omnes* mõju, mis kohustab kõiki liikmesriikide kohtunikke pidama eelotsustusmenetluses kehtetuks tunnistatud akti kehtetuks (Craig, de Burça 2008, 572–573).
Õiguskaitsevahend on *Euroopa Liidu akti kehtetuks tunnistamine*.

Kohtuvälised õiguskaitsevahendid

Füüsilist või juriidilist isikut kõige otsesemalt puudutavaid õiguskaitsevahendeid Euroopa Liidu õiguse rikkumise puhul annab ka Euroopa Komisjon konkurentsimenetlustes. Konkurentsimenetlused jagatakse kaheks suureks sektoriks:
1) konkurents ja ettevõtete ühinemine, sealhulgas ettevõtjatevahelised kokkulepped, ettevõtjate ühinemine ja turgu valitseva seisundi kuritarvitamine;
2) riigiabi ja dumping.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõike 1 rikkumine

Artikli 101 lõige 1 keelab kõik sellised ettevõtjatevahelised kokkulepped, ettevõtjate ühenduste otsused ja kooskõlastatud tegevuse, mis võivad mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust ning mille eesmärk või tagajärg on takistada, piirata või kahjustada konkurentsi siseturu piires. Artikli 101 lõike 1 rikkumisi võib komisjon uurida omal algatusel, ent ka Euroopa Liidu liikmesriigi (artikkel 105) või füüsilise või juriidilise isiku kaebuse alusel. Viimased kaks peavad kaebuses tõendama õigustatud huvi (Euroopa Liidu Nõukogumäärus 1/2003/EÜ, artikkel 7 lõige 2. – ELT L 1, 04.01.2003, lk 1–25).
Ettevõtja, kelle suhtes menetlust alustatakse, tähendab siin ettevõtjat kõige laiemas tähenduses, hõlmates ka füüsilisest isikust ettevõtja. Pole oluline, kas sellise majandustegevuse eesmärk on tulu saamine või mitte. (Keerulised on juhtumid, kus ettevõtja täidab avalikku ülesannet. Avalikku ülesannet täitev ettevõtja ei ole ettevõtja artiklite 101 ja 102 tähenduses. Samas on ettevõtja artiklite 101 ja 102 tähenduses eraõiguslikku funktsiooni täitev avalik ettevõtja.)
Menetluse tagajärjena paneb komisjon ette kohased meetmed rikkumise lõpetamiseks (artikkel 105), ning võib otsusega nõuda asjaomastelt ettevõtjatelt või ettevõtjate

ühendustelt rikkumise lõpetamist (Euroopa Liidu Nõukogumäärus 1/2003/EÜ, artikli 7 lõige 1). Kui rikkumist ei lõpetata, teeb komisjon kõnealuste põhimõtete rikkumise kohta motiveeritud otsuse, mille võib avaldada. Komisjon võib teha ettekirjutuse, et liikmesriigid võtaksid olukorra parandamiseks vajalikke meetmeid, mille tingimused ja üksikasjad määrab komisjon. Nendeks meetmeteks võivad olla tegevusega seotud parandusmeetmed või struktuurilised parandusmeetmed (samas). Komisjon võib teha otsuse varasema rikkumise toimumise kohta (samas), määrata ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele trahve (samas artikkel 23) ja karistusmakseid (samas artikkel 24).
Õiguskaitsevahendid on tuvastav *siseturuga kokkusobimatuks tunnistamine ehk Euroopa Liidu konkurentsiõiguse põhimõtete rikkumise tuvastamine*; soorituslikud*konkurentsiõiguse põhimõtete rikkumise keelamine*, *rikkumise lõpetamine*, *kohased meetmed rikkumise lõpetamiseks*, *olukorra parandamiseks vajalikud meetmed*,*tegevusega seotud meetmed*, *struktuurilised parandusmeetmed*, *trahv*, *karistusmakse*ning kujundav *otsus varasema rikkumise toimumise kohta.*

Kohaldamatuks tunnistamine

Artikli 101 lõige 3 lubab artikli 101 lõike 1 sätted kuulutada kohaldamatuks teatud ettevõtjatevaheliste kokkulepete või kokkuleppeliikide, ettevõtjate ühenduste otsuste või otsuseliikide ja kooskõlastatud tegevuse või kooskõlastatud tegevuse liikide suhtes. Artikli 101 lõike 3 alusel võib taotleda lõike 1 sätete kohaldamatuks tunnistamist ehk individuaal- või grupierandit. Taotlejad on ettevõtja või ettevõtjad, kes soovivad erandit saada.
Siin võib komisjon tunnistada artikli 101 lõike 1 sätted kohaldamatuks ettevõtjatevaheliste kokkulepete või kokkuleppeliikide, ettevõtjate ühenduste otsuste või otsuseliikide või kooskõlastatud tegevuse või kooskõlastatud tegevuse liikide suhtes (määruse artikkel 10). Tehniliselt saab kohaldamatuks tunnistada üksikotsusega ehk üksikerandi andmisega ja grupiotsuse või -määrusega ehk grupierandi andmisega. Alternatiivina annab Euroopa Komisjon asjaomaste ettevõtete taotlusel sekkumatustõendi (*negative clearance*) selle kohta, et ettevõtjatevaheline leping või tegevus ei riku Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 101. Lisaks näeb määruse 1/2003 artikkel 29 ette võimaluse, et komisjon tühistab erandimäärusega antud erandi omal algatusel või kaebuse põhjal, kui leiab, et konkreetsel juhul ei ole erandimäärusega hõlmatud kokkuleppe, otsuse või kooskõlastatud tegevuse mõju kooskõlas asutamislepingu artikli 101 lõikega 3. Selle pädevuse teostamist võib komisjon teatud juhul jagada liikmesriigi konkurentsiasutusega.
Õiguskaitsevahendid on tuvastav *kohaldamatuks tunnistamine* ja soorituslik*erandimäärusega antud erandi tühistamine.*

Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine

Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist reguleerib artikkel 102, mis keelab siseturul või selle olulises osas turgu valitseva seisundi kuritarvitamise ühe või mitme ettevõtja poolt. Komisjon võib artikli 102 rikkumise tuvastamiseks menetluse alustada omal algatusel (artikkel 105), Euroopa Liidu liikmesriigi taotlusel või füüsilise või juriidilise isiku taotlusel (määrus 1/2003/EÜ artikkel 7). Viimased peavad kaebuses tõendama õigustatud huvi.
Kui komisjon menetluse tagajärjena tuvastab, et põhimõtteid on rikutud, paneb ta ette kohased meetmed rikkumise lõpetamiseks (artikkel 105). Komisjon võib otsusega nõuda asjaomastelt ettevõtjatelt või ettevõtjate ühendustelt sellise rikkumise lõpetamist (määruse artikli 7 lõige 1). Kui rikkumist ei lõpetata, teeb komisjon kõnealuste põhimõtete rikkumise kohta motiveeritud otsuse. Komisjon võib teha ettekirjutuse, et liikmesriigid võtaksid olukorra parandamiseks vajalikke meetmeid, mille tingimused ja üksikasjad määrab komisjon. Nendeks meetmeteks võivad olla tegevusega seotud või struktuurilised parandusmeetmed. Õigustatud huvi korral on komisjonil õigus teha otsus varasema

rikkumise toimumise kohta. Komisjon võib artikli 102 rikkumise eest määrata ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele trahve (artikli 23 lõige 1) ja karistusmakseid (artikkel 24).
Õiguskaitsevahendid on tuvastavad *siseturuga kokkusobimatuks tunnistamine* ja *Euroopa Liidu konkurentsiõiguse põhimõtete rikkumise tuvastamine*, soorituslikud *Euroopa Liidu konkurentsiõiguse põhimõtete rikkumise keelamine*, *rikkumise lõpetamine*, *kohased meetmed rikkumise lõpetamiseks*, *olukorra parandamiseks vajalikud meetmed*, *tegevusega seotud meetmed*, *struktuurilised parandusmeetmed*, *trahv*, *karistusmakse* ning kujundav *otsus varasema rikkumise toimumise kohta*.

Koondumised

Euroopa Liidu Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt tuleb lisaks koondumistele kohaldatavatele Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 101, 102, 103 ja 352 eraldi nimetada Euroopa Liidu Nõukogu määrust 139/2004/EÜ (koondumismäärus – ELT L 24, 29.01.2004, lk 1–22).
Rikkumismenetlust võib alustada komisjon, kui koondumisest ei teatata, või üks või mitu liikmesriiki taotlevad, et komisjon vaataks läbi mis tahes määrusele 139/2004 vastava koondumise, mis ei ole liidu seisukohalt oluline, kuid mõjutab liikmesriikidevahelist kaubandust ning ähvardab oluliselt mõjutada konkurentsi taotleva liikmesriigi või taotlevate liikmesriikide territooriumil (koondumismääruse artikli 22 lõige 1). Lisaks võib ettevõtja taotleda erandit koondumismääruse artiklis 1 ette nähtud koondumise peatamisest.
Rikkumismenetluse tagajärjed. Kui koondumine ei takista märkimisväärselt konkurentsi siseturul või selle olulises osas, kuulutab komisjon koondumise siseturuga kokkusobivaks (samas artikli 2 lõige 2). Kui koondumine tekitab turgu valitseva seisundi või tugevdab seda, takistades sellega märkimisväärselt tõhusat konkurentsi siseturul või selle olulises osas, kuulutab komisjon koondumise siseturuga kokkusobimatuks (artikli 2 lõige 3). Kui komisjon tuvastab, et juba on koondutud ning koondumine on kuulutatud siseturuga kokkusobimatuks või viidi ellu, rikkudes tingimust, mida sisaldab komisjoni otsus või ei vasta Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 lõikes 3 sätestatud kriteeriumidele, võib komisjon nõuda asjaomastelt ettevõtjatelt koondumise lõpetamist, eelkõige ühinemise tühistamist või kõikide omandatud aktsiate või varade võõrandamist, et taastada enne koondumist valitsenud olukord. Kui nimetatud olukorda ei ole võimalik koondumise lõpetamise kaudu taastada, võib komisjon võtta mis tahes muu meetme, et endine olukord võimalikult suures ulatuses taastada, või anda käsu võtta mis tahes muu asjakohane meede, et asjaomased ettevõtjad tagaksid koondumise lõpetamise. Teatud juhtudel võib komisjoni otsus anda teatatud koondumise käsitlemise üle asjaomase liikmesriigi pädevatele asutustele (artikkel 9). Komisjon võib otsusega määrata ettevõtjatele või ettevõtjate ühendustele rahatrahve (artikkel 14) ja karistusmakseid (artikkel 15). Kui isik või ettevõtja või ettevõtjate ühendus on täitnud kohustuse, mille täitmiseks karistusmakse määrati, võib komisjon määrata karistusmakse lõppsumma esialgses otsuses ettenähtud karistusmaksest väiksemana. Lisaks võib komisjon tühistada nii otsuse teatatud koondumise määruse 1/139 reguleerimisalasse mittekuulumise kohta või otsuse siseturuga kokkusobivaks kuulutamiseks, kui otsus põhineb valeandmetel, mille eest vastutab üks ettevõtjatest, või see on saadud pettusega, või asjaomased ettevõtjad rikuvad otsusega kaasnevat kohustust. Komisjon võib võtta ka asjakohaseid ajutisi meetmeid tõhusa konkurentsi tingimuste taastamiseks või säilitamiseks.
Erandi taotlemise menetluse tagajärjed: komisjon annab erandi koondumise peatamisest, liidu seisukohalt olulisest koondumisest või koondumisest, mille komisjon peab läbi vaatama ja mida ei tehta enne sellest teatamist ega enne, kui see on kuulutatud siseturuga kokkusobivaks (artikkel 7). Komisjon võib erandi andmisest keelduda.

Õiguskaitsevahendid on rikkumiste puhul tuvastavad *koondumise siseturuga kokkusobivaks kuulutamine*, *koondumise siseturuga kokkusobimatuks kuulutamine*; kujundavad *koondumise lõpetamine*, *ühinemise tühistamine*; sooituslikud *kõikide omandatud aktsiate võõrandamine*, *kõikide omandatud varade võõrandamine*, *enne koondumise elluviimist valitsenud olukorra taastamine*, *olukorra taastamise meetmed*, *asjakohased meetmed koondumise lõpetamise tagamiseks*, *rahatrahv*, *karistusmakse*. Erandi taotlemise puhul on õiguskaitsevahend *erand*. Euroopa Liidu Kohtul on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 261 tähenduses täielik pädevus läbi vaadata otsused, millega komisjon on määranud trahvid või karistusmaksed. Euroopa Liidu Kohus võib määratud trahvi või karistusmakse tühistada, vähendada või suurendada (määruse 139/2004 EÜ artikkel 16). Vastavad õiguskaitsevahendid on sooituslikud *trahvi / karistusmakse tühistamine, trahvi / karistusmakse vähendamine*, *trahvi / karistusmakse suurendamine*.

Komisjoni järelevalve riigiabi ja dumpingu üle

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõige 1 keelab riigiabi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist kui siseturuga kokkusobimatut niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.
Artikkel 108 kohustab Euroopa Komisjoni riigiabi kontrollima. Komisjon võib siin järelevalvet tehes võtta otsuse nii selle kohta, et meede, millest teatati, ei kujuta endast abi (määruse 659/1999/EÜ artikli 4 lõige 2. – EÜT L 83, 27.03.1999, lk 1–9), kui ka otsuse teatatud meetme siseturuga kokkusobivuse kohta (vastuväidete esitamata jätmise otsuses või positiivses otsuses) (samas, artikli 4 lõige 3), mis tähendab erandi tegemist. Sellepärast nõutakse, et komisjoni otsuses tuleb täpsustada, millist aluslepingute erandit on kohaldatud. Komisjon võib positiivsele otsusele lisada tingimused, mille täitmisel võib abi lugeda siseturuga kokkusobivaks, ja sätestada kohustused, mis võimaldavad jälgida otsuse täitmist (tingimuslik otsus). Eraldi on juhtumid, millal abist jäeti teavitamata. Euroopa Kohtu seisukoht on, et teavitamata jätmine iseenesest abi ebaseaduslikuks ei muuda, vaid komisjon peab esmalt tuvastama abi siseturuga kokkusobivuse (kohtuasi C-301/87: Prantsusmaa *vs* komisjon, EKL 1990, lk I-307). Ametliku uurimismenetluse alustamise otsuses annab komisjon esialgse otsuse meetme siseturuga kokkusobivuse kohta kahtluste ilmnemise tuvastamiseks (määruse 659/1999 artikli 4 lõige 4). Ametliku uurimismenetluse lõpetab komisjon samuti otsusega selle kohta, et meede ei kujuta endast abi, või otsusega, et meetme siseturuga kokkusobivuse kohta ei ole ilmnenud mingeid kahtlusi ja meede sobib siseturuga kokku, või tingimusliku otsusega meetme siseturuga kokkusobivuse kohta või negatiivse otsusega, et abi, millest teatati, ei sobi siseturuga kokku (artikkel 7). Komisjon võib pärast seda, kui ta on andnud kõnealusele liikmesriigile võimaluse esitada märkusi, tühistada enda otsuse selle kohta, et meede, millest teatati, ei kujuta endast abi, või selle kohta, et teatatud meetme siseturuga kokkusobivuse kohta ei ole ilmnenud mingeid kahtlusi ning et meede ei kujuta endast abi, või enda positiivse otsuse selle kohta, et teatatud meetme siseturuga kokkusobivuse kohta ilmnenud kahtlused on kõrvaldatud, või enda tingimusliku otsuse, kui see põhines menetluse käigus esitatud ebaõigel teabel, mis oli otsuse tegemisel määrav. Enne otsuse tühistamist ja uue otsuse tegemist algatab komisjon ametliku uurimismenetluse (artikkel 9). Kui komisjon tuvastab, et riigi või riigi ressurssidest antav abi ei sobi siseturuga kokku artikli 107 järgi või et sellist abi kasutatakse valel eesmärgil, otsustab komisjon, et asjassepuutuv riik peab säärase abi lõpetama või muutma seda komisjoni määratud tähtaja jooksul (artikkel 18). Kui komisjon leiab, et abi, millest teatati, ei sobi siseturuga kokku, otsustab ta, et abi ei tohi kehtestada (negatiivne otsus) (artikli 7 punkt 5). Komisjon võib anda korralduse abi maksmine peatada või abi ajutiselt tagastada (artikli 11 lõige 1) või võtta vastu otsuse, millega liikmesriiki kohustatakse ebaseaduslikku abi ajutiselt tagasi nõudma, kuni komisjon on teinud otsuse abi ja siseturu kokkusobivuse kohta (abi

tagastamise korraldus) (artikli 11 lõige 2). Komisjon võib anda liikmesriigile loa maksta seoses abi tagastamisega asjaomasele ettevõttele päästmisabi (artikkel 11). Kui ebaseadusliku abi korral tehakse negatiivne otsus, nõuab komisjon, et kõnealune liikmesriik peab võtma kõik vajalikud meetmed, et abisaajalt abi tagasi saada (tagastamisotsus) (artikkel 14). Tagastatava abi hulka loetakse intressid, mille kohase määra kinnitab komisjon ja mida makstakse ajavahemiku eest, mil ebaseaduslik abi oli abisaaja käsutuses, kuni selle tagastamise kuupäevani. Ka abi kuritarvitamise korral võib komisjon alustada ametliku uurimismenetluse (artikkel 16).
Õiguskaitsevahendid on deklaratiivsed: *tuvastatakse, et meede, millest teatati, ei kujuta endast abi, meetme siseturuga kokkusobivaks tunnistamine, meetme siseturuga tingimusliku kokkusobivuse tuvastamine, meetme siseturuga kokkusobivuse kohta kahtluste ilmnemise tuvastamine*, *meetme siseturuga kokkusobivuse kohta ei ole ilmnenud mingeid kahtlusi*, *riigiabi siseturuga kokkusobimatuse tuvastamine*, *komisjoni [teatud] otsuse tühistamine*, *abi valel eesmärgil kasutamise tuvastamine*; soorituslikud*abi lõpetamine*, *abi muutmine*, *abi kehtestamise keelamine*, *ebaseadusliku abi maksmise peatamine*, *abi ajutine tagastamine*, *ebaseadusliku abi ajutiselt tagasi nõudmine*,*päästmisabi maksmine*, *abi tagastamine*, *vajalikud meetmed abisaajalt abi tagasisaamiseks*, *intressid*, ning kujundav *ametliku uurimismenetluse lõpetamine*.
Kui asjassepuutuv riik ei täida ettenähtud tähtaja jooksul komisjoni riigiabi otsust, võib komisjon või mõni teine asjast huvitatud riik esitada hagi Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 lõike 2 alusel otse Euroopa Liidu Kohtusse. Selle hagi tagajärjed on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 260.

Kokkuvõtteks

Euroopa Liidu õigus puudutab füüsilisi ja juriidilisi isikuid mitmeti. Sellepärast tuleb teada, milliste nõuetega kaitsta oma huve Euroopa Liidu õiguse rikkumiste korral ning milliseid meetmeid saab Euroopa Liit enda kaitseks võtta, kui füüsilised või juriidilised isikud rikuvad Euroopa Liidu õigust.

Kasutatud kirjandus

Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT C 115, 09.05.2008, lk 1–388.
Euroopa Liidu Kohtu põhikiri. – ELT C 115, 09.05.2008, lk 210–229.
Craig, P., Burça, G. de (2008). EU Law. Text, Cases and Materials. Oxford University Press.
Gray, M. *et al* (2006). EU Competition Law: Procedures and Remedies. UK: Richmond Law and Tax Ltd.
Monti, G. (2008). EC Competition Law. Cambridge University Press.
Paulus, C. G. (2002). Tsiviilprotsessiõigus. Kohtuotsuse tegemise menetlus ja sundtäitmine. Tallinn: Juura.
Storskrubb, E. (2008). Civil Procedure and EU Law. A Policy Area Uncovered. New York: Oxford University Press.
Zakrzewski, R. (2005). Remedies Reclassified. Oxford: Oxford University Press.
Ward, A. (2007). Individual Rights and Private Party Judicial Review in the EU. New York: Oxford University Press.

Õigus haridusele – kas tasu eest või tasuta?

Anu Uritam, õiguskantsleri nõunik aastatel 2007–2009

Eestis väärib senisest laiemat arutelu, mida mõista tasuta hariduse andmise all ning millal on laste õigus tasuta haridusele ohustatud.

Eesti põhiseaduse § 37 näeb ette õiguse õppemaksuta haridusele riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides. Tegemist on isiku põhiõigusega, mille olemusele igapäevastes poliitilistes ja ühiskondlikes aruteludes eriti tihti tähelepanu ei pöörata. Küll aga on nii Eestis kui ka mujal sageli diskussiooni objektiks tasuta hariduse andmise kulukus. Õigupoolest tuleks tasuta hariduse andmise kulusid võrrelda nende kuludega, mis tekivad siis, kui tasuta haridus ei oleks inimestele kättesaadav (Tomaševski 2003, 1). Viimaste aastakümnete jooksul on paljudes riikides siiski aru saadud, et investeeringud haridusse toovad omakorda kaasa majanduse kasvu ja üldise sotsiaalse arengu (Demand-Sensitive … 2006, 34).

Enne tasuta hariduse õiguse sätestamist kehtestati laste hariduskohustus. Maailmas esimene seadus, mis nägi ette, et kõik lapsed peavad saama hariduse riigikoolis, võeti vastu Preisimaal 1717. aastal. Seejärel hakati paljudes Euroopa maades pidama hariduse andmist riigi kohustuseks (Tomaševski 2003, 44). 18. sajandil ei tuntud mõistet "õigus haridusele". Riikide õigusele anda haridust vastas isikute kohustus olla õpetatud ehk õigus väljendus koolikohustuses. Hariduse andmine oli vahend eesmärkide saavutamiseks. Tasuta hariduse andmist õigustati kasumlikul eesmärgil ja inimliku kaastundega. Kasumlik eesmärk tähendas, et vaeste perede järeltulijad kindlustati hariduse abil töökohaga, sellega takistati vaestel muutumast riigile pikaajaliseks koormaks. Teine ehk nii-öelda inimliku kaastunde eesmärk keskendus väärtustele. Selle autoriks on sageli peetud Martin Lutherit, kes 1530. aastal defineeris hariduskohustuse väärtuste kaudu: riik peab oma alamaid kohustama viima lapsed kooli, et ühiskonnal oleks jätkuvalt preestreid, juriste, kirjutajaid, arste, kooliõpetajaid jt, sest nendeta toime ei tulda (samas 45). Hariduskohustus eeldab lisaks lapse kohustusele koolis käia kellegi rahalist kohustust tema hariduskulud kanda. Kelleltki ei saa nõuda võimatut. Järelikult ei saa nõuda lapsevanematelt, et nad saadaksid oma lapsed kooli, kui see neile majanduslikult üle jõu käib. Hariduse kohustuslikuks muutmine on seotud otseselt riigi kohustusega muuta haridus kättesaadavaks tasuta (Tomaševski 2001a, 13). Põhikoolides tasuta hariduse kättesaadavaks tegemine nõuab riigilt märkimisväärseid investeeringuid ning paljudes riikides moodustavad hariduskulud riigi eelarvest väga olulise osa (samas 20). Riik ei pea hariduskulude kandmisel olema ainus investor, kuid riigil on kohustus kanda kulusid ka siis, kui keegi teine seda teha ei saa või ei soovi.

Põhiharidus peab olema lastele kättesaadav tasuta, sest lapsed ise enda eest maksta ei suuda. See ei tähenda, et hariduse andmine on vanematele, kogukonnale, ühiskonnale või riigile alati täiesti tasuta, sest vaja on ülal pidada koole ja õpetajatele palka maksta. Paljudes riikides on hariduskulude katmise kohustus üle antud kohalikele omavalitsustele, kellele antakse teatav osa maksutuludest (samas 22). Kuivõrd kohalikud omavalitsused ei saa harilikult ise oma maksutulusid suurendada, peab riik neile kompenseerima võimalikud hariduskulude puudujäägid.

Üldiselt jagunevad riigid tasuta hariduse tagamisel kahte rühma: riigid, kus tasuta haridust võimaldatakse ainult põhikoolis, ning riigid, kus tasuta haridus ulatub järgmiste astmeteni (samas 27).

Paljudes riikides ongi koolikohustuslikku iga põhikooli lõpetamiseks vajalikust vanusest edasi nihutatud. Sellel on kaks põhjust. Esiteks takistab koolikohustusliku ea tõstmine laste liialt kiiret jõudmist täiskasvanuellu, mis on eriti oluline laste töötamise ja nende varajase abiellumise välistamiseks. Teiseks võimaldab koolikohustusliku ea pikendamine

anda lastele enam tänapäeva ühiskonnas vajalikke oskusi ja teadmisi. Sidemed, mis lapsel koolis tekivad, aitavad kaasa tema sotsialiseerumisele (Tomaševski 2003, 27).

Kuidas mõista Eesti põhiseadusest tulenevat õigust õppemaksuta haridusele

Kas tasuta õpet tuleks anda ainult riigi- ja munitsipaalkoolides või võiks meie põhiseadusest lähtudes lubada kohalikel omavalitsustel avada erakoole tasuta õppe võimaldamiseks? Mida on meil õppida teiste riikide kogemusest?
Eelmainitud küsimuste püstitamise eelduseks sai 2008. aastal õiguskantsleri algatatud menetlus munitsipaalkoolide tegevuse lõpetamise ning nende asemele erakooli loomise kohta Keila linnas (õiguskantsleri asjamenetlus nr 7-8/080469). Õiguskantsler oli seisukohal, et Eestis kehtivad õigusaktid ei võimalda kohalikul omavalitsusel vabaneda munitsipaalkooli pidamise kohustusest, kui ta lubab eraõiguslikul juriidilisel isikul avada selle asemele erakooli. Sellega seataks ohtu õpilaste õigus saada tasuta haridust. Keila Linnavalitsus õiguskantsleri seisukohtadega ei nõustunud.
2009. aastal oli õiguskantsler olnud sunnitud alustama menetluse, sest Tallinna linnas hakkasid mitmed munitsipaalkoolid raha vähesuse tõttu küsima lapsevanematelt tasu pikapäevarühmas osalemise eest (õiguskantsleri asjamenetlus nr 7-8/091686). Tallinna Haridusamet oli seisukohal, et õigus tasuta haridusele ei hõlma pikapäevarühmades osalemise õigust.
Riigikogus on menetluses uus põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu, mis ei defineeri lähemalt mõistet “õigus õppemaksuta haridusele”.
Seega küsimus, mida mõista tasuta hariduse andmise all, väärib Eestis senisest laiemat arutelu. Mida piiratumad on riigi rahalised võimalused ja keerulisem kohalike omavalitsuste majandusseis, seda täpsemalt peaks teadma, millised on põhilised nõuded, millest riik ja kohalik omavalitsus tänapäeva demokraatlikus ühiskonnas lastele hariduse andmisel ei või taganeda. Samuti väärib analüüsi küsimus, millised on valikud, mille puhul võib laste õigus tasuta hariduse saamisele olla ohustatud.

Rahvusvahelised normid

Esimene rahvusvaheline dokument, mis sisaldas sätet hariduse õiguse kohta, on ÜRO Peaassamblee 10. detsembril 1948 vastu võetud ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. Selle artikkel 26 näeb ette, et igal inimesel on õigus saada haridust. Vähemalt alg- ja üldharidus peavad olema tasuta. Algharidus peab olema kohustuslik. Tehniline ja kutseharidus peavad olema üldkättesaadavad, kõrgem haridus igaühe võimete järgi kõigile ühtviisi kättesaadav. Laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel.
ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon ei ole õiguslikult riikidele siduv, sest ÜRO Peaassambleel puudub siduvate aktide väljastamise pädevus. Sellest hoolimata peetakse deklaratsioonis toodud õigusi riikidele kohustuslikuks ning inimõiguste ülddeklaratsioon on olnud lähtepunktiks mitmetele hilisematele õiguslikult siduvatele dokumentidele. Põhilistest rahvusvahelistest aktidest, milles tunnustatakse õigust haridusele ja millega Eesti on ühinenud, võib välja tuua järgmised.
1. ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt (RT II 1993, 10/11, 13), mille artikli 13 kohaselt tunnustavad paktist osavõtvad riigid iga inimese õigust haridusele. Sama artikli kohaselt peab algharidus olema kõigile kohustuslik ja tasuta ning keskharidus tema mitmesugustes vormides, kaasa arvatud kutsealane tehniline keskharidus, avalik ja kõigi abinõude, sealhulgas tasuta hariduse järkjärgulise sisseseadmise teel kättesaadavaks muudetud.
2. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (RT II 2000, 15, 93), mille artikli 17 kohaselt tuleb hartaga ühinenud riikidel tagada lastele ja noortele tasuta alg- ja keskharidus ning soodustada nende regulaarset kooliskäimist.

3. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese protokolli (RT II 1996, 11/12, 34) teine artikkel, mis sätestab, et kedagi ei või õigusest haridusele ilma jätta.
4. ÜRO lapse õiguste konventsioon (RT II 1996, 16, 56), milles lapse õigust haridusele käsitleb eeskätt artikkel 28. Artikli 28 lõike 1 punkt 1a sätestab muu hulgas, et konventsiooniga ühinenud riigid tunnustavad lapse õigust haridusele ning teevad alghariduse kõigile kohustuslikuks ja tasuta kättesaadavaks. Punkt 1b sätestab, et konventsiooniga ühinenud riigid soodustavad keskhariduse eri vormide arendamist, tehes need igale lapsele kättesaadavaks, ning rakendavad selliseid abinõusid nagu tasuta hariduse juurutamine ja vajaduse korral rahalise abi andmine.

Riigi kohustusi isikutele hariduse õiguse tagamisel on endine ÜRO haridusõiguse eriraportöör Katarina Tomaševski struktureerinud nn nelja A skeemi alusel. Tema loodud ja õigusalases kirjanduses üldtuntud nelja A skeem tähendab, et riigid peavad tagama hariduse kättesaadavuse (ingl *availability of education*), juurdepääsu haridusele (*access to education*), hariduse kohandatavuse (*adaptability of education*) ja hariduse arvestatavuse (*acceptability of education*) (Tomaševski 2001b).

Hariduse kättesaadavuse tagamine sisaldab kahte kohustust. Õigus haridusele kui isiku kodaniku- ja poliitiline õigus tähendab, et riik peab võimaldama koolide rajamist. Õigus haridusele kui sotsiaalne, majanduslik ja kultuuriline õigus eeldab, et riik tagab tasuta kohustusliku hariduse kättesaadavuse kõigile kooliealistele lastele. Kättesaadavuse nõue tähendab muu hulgas, et riigis peab olema piisavalt haridusasutusi ja haridusasutustes piisavalt õppekohti.

Juurdepääsu haridusele võib erinevate haridusastmete puhul defineerida erinevalt. Riik on kohustatud tagama juurdepääsu haridusele kõigile koolikohustuslikus eas lastele ning kohustuslik haridus peab olema tasuta. Sellele järgnev haridus (keskharidus, kutseõpe, kõrgharidus jne) võib mõnes riigis siiski olla osaliselt või täielikult tasuline (Tomaševski 2003, 51). Juurdepääs haridusele tuleb tagada kõigile ilma diskrimineerimiseta. Juurdepääsu mõiste hulka liigitatakse ka nii-öelda füüsiline ligipääs haridusele ehk haridusasutused peaksid olema õpilase elukohast mõistlikul kaugusel.

Hariduse kohandatavuse nõue tähendab, et koolid peaksid laste vastuvõtmisel arvestama laste parimaid huve. Lapsed ei pea minema mis tahes kooli, vaid sellisesse, mis arvestab laste õpetamisel nende endi huve. Riigi kohustused erivajadustega lastele hariduse tagamise puhul võib liigitada sama mõiste alla (samas 52).

Hariduse arvestatavuse põhimõte tähendab, et tagada tuleb hariduse kvaliteet. Riik peaks kehtestama miinimumstandardid laste tervise ja turvalisuse tagamiseks koolis ning professionaalsed nõuded õpetajale. Riik peab enda seatud nõudeid täitma ja kontrollima. Lapsed ei ole ainult haridussüsteemi objektid, vaid ka nende realiseeritava õiguse subjektid.

Kättesaadavuse kohustust võib riik täita erinevate mudelite abil. Esiteks võib riik ise luua avalike koolide võrgu, teiseks võib riik finantseerida koole, mida peavad ülal mitteriiklikud institutsioonid, kolmandaks võivad riigis korraga olla nii avalikud kui ka erakoolid. Enamik arenenud riike on valinud viimase tee.

Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakti artiklis 1 sätestatu kohta on ÜRO rahvusvaheline komitee oma üldises kommentaaris nr 11 (General Comment 11 … 1999) rõhutanud, et tasuta haridus ei tähenda ainult seda, et juurdepääs haridusele on tasuta ning riik ei ole sisse seadnud vastuvõtutasusid. See tähendab ühtlasi, et kõik kaudsed ja otsesed kulud (sealhulgas vanematelt nõutavad kohustuslikud või vabatahtlikud tasud) või näiteks kohustus kanda kulukat koolivormi peavad olema välistatud. Nimetatule on lisatud kulud õpikutele, lisatundidele, koolitranspordile ja koolitoidule. Sellest kommentaarist ei saa siiski järeldada, nagu oleksid vanemad või kohalikud omavalitsused mis tahes kulude katmisest täielikult vabastatud. Vanemad tasuvad kulusid maksude maksmise kaudu ning riik peab jaotama vahendeid nii, et kõigile oleks kättesaadav tasuta haridus.

Eesti põhiseadus ja teised seadused

Eesti põhiseaduse § 37 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus haridusele. Õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Sama paragrahvi lõike 2 järgi peavad riik ja kohalikud omavalitsused hariduse kättesaadavaks tegemiseks ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakoole. Lõike 3 kohaselt on laste hariduse valikul otsustav sõna vanematel. Kooskõlas § 37 lõikega 4 on igaühel õigus saada eestikeelset õpetust. Õppekeele vähemusrahvuse õppeasutuses valib õppeasutus. Hariduse andmine on riigi järelevalve all. Paragrahvi 37 tuleb tõlgendada koos teiste põhiseaduse oluliste põhimõtetega. Muu hulgas tuleb arvestada §-s 10 sätestatud sotsiaalse õigusriigi põhimõtet. Sotsiaalse õigusriigi põhimõtte kohaselt ei tohi riik olla pime sotsiaalprobleemide suhtes (Annus 2006, 92). Seega tuleks ka § 37 tõlgendada koos sotsiaalse õigusriigi põhimõttega ning lähtuda tõlgendamisel § 37 eesmärgist. § 37 eesmärk on kindlustada lastele tasuta hariduse kättesaadavus ning panna riigile ja kohalikele omavalitsustele õiguse tagamiseks otsesed ja selged kohustused.
Põhiseaduse järgi on riik kohustatud garanteerima õppemaksuta üldhariduse. Riik peab ülal pidama vajalikul arvul koole, et igaühel varalisest seisust sõltumata oleks võimalik seda õigust ka realiseerida. Tegemist on riigi otsese kohustusega garanteerida üldharidus, millele vastab igaühe õigus saada tasuta haridust (Annus 2006, 270).
Põhiseaduse Assamblee materjalidest võib § 37 sõnastuse koostamisel tuua välja järgmised huvipakkuvad sõnavõtud. Nimelt on redaktsioonitoimkonna esimees pr Liia Hänni märkinud (viidates eelnõu §-le 26, mis on kehtivas seaduses saanud §-ks 37):
“§ 26 osas olid redaktsioonitoimkonnas vaidlused, mille me pidasime vajalikuks tuua teie ette. Nimelt säte, et riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduslikes koolides õppemaksu ei ole, leidis toimkonna osade liikmete poolt kriitikat kui liialt piirav koolidele, kus juba praegu osa õppeaineid on nii-öelda lastevanemate toetusel. Jätsime teie otsustada, kas on vaja põhimõtet, et igal juhul on üldhariduslikes koolides õppimine õppemaksuta, põhiseaduslikult sätestada või ei.” (Põhiseadus ja … 1997, 551.)
Sellele järgnes Vardo Rumesseni ettepanek: “Meie toimkond arutas § 26 ja teeb omapoolse ettepaneku, et teine ja kolmas lause § 26 lõikes 1 võiks omavahel ühendada selliselt, et oleks täpselt ära määratletud hariduse kohustusliku osa ja õppemaksust vabastamise omavaheline seos. Ja ettepanek oleks selline, et riik tagab võimaluse omandada haridus kohustuslikus ulatuses tasuta.” (Samas 569.)
Seega võib põhiseaduse §-st 37 järeldada, et riik ja kohalikud omavalitsused peavad tagama koolide olemasolu, milles saab õppemaksuta omandada kohustuslikku haridust. Kuid põhiseaduse § 37 ei defineeri õppemaksu ega üldhariduskooli mõisteid. Võib vabalt spekuleerida, et § 37 lõikes 2 ette nähtud riigi ja kohalike omavalitsuste kohustus pidada hariduse kättesaadavuse tagamiseks ülal vajalikul arvul õppeasutusi ei välista olukorda, kus riik ja kohalik omavalitsus ei ole ühegi õppeasutuse pidajad, vaid pelgalt nende “ülalpidajad” (Holm 2005, 92). Põhiseadusest tulenev kohustus “pidada ülal” ei pruugi olla sama mis kohustus luua ja omada õppeasutusi.
Mõiste “õppemaks” sisustamisel võib aga lähtuda § 37 lõike 1 teise lause esimesest poolest, mille kohaselt on kooliealistel lastel õppimine seadusega määratud ulatuses kohustuslik. Sellest tulenevalt ei tohiks õppemaksu nõuda õpilaselt või tema vanematelt ulatuses, milles on tegemist kohustusliku haridusega ehk riikliku õppekava täitmisega (samas 51).
Koolivõrgu ülesehituse ja toimimise puhul võib välja tuua kolm artikli koostamise ajal kehtivat õigusakti: haridusseadus, põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ning erakooliseadus. Haridusseadus annab koolikohustuse mõiste ning näeb riigile ja kohalikule omavalitsusele ette üldise kohustuse tagada kõigile lastele võimalused koolikohustuse täitmiseks. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt on põhikoolid ja gümnaasiumid eelkõige

munitsipaalkoolid. Kohalikel omavalitsustel ja riigil on kohustus moodustada ja finantseerida vajalikul hulgal koole ning õppimine on riigi ja kohalike omavalitsuste põhikoolides ja gümnaasiumides õppemaksuta.
Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus määrab kindlaks mudeli, mille abil riik üldhariduskoolide tegevust rahastab. Koolivõrgu kujundamisel on riigi võimalused protsesse mõjutada kehtiva seaduse alusel siiski piiratud.
Erakooliseadus näeb ette alused eraõiguslike isikute loodavate ja ülalpeetavate erakoolide tegevuseks.
Käesoleva artikli koostamise ajal on Riigikogu menetluses uus põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu, mille teksti on Riigikogus toimuva menetluse jooksul oluliselt muudetud.

Hariduse erastamine: poolt ja vastu

Alates 1990. aastatest kuni maailma majanduskriisini on mitmete riikide valitsused võidelnud riikide võlakoormuse kasvust ja eelarve puudujääkidest tulenevate probleemidega. Hariduskulude katmiseks on hakatud otsima uusi investoreid (Tomaševski 2001a, 8). Kuigi erakoolide arv on paljudes riikides piiratud, tagavad enamiku riikide haridussüsteemid vanematele võimaluse valida erakoolide või avalike koolide vahel. Osas riikides on erakoolis antav haridus osaliselt või täielikult riigi finantseeritud, osas tuleb erakoolides antava õppe eest täielikult tasuda vanematel (Demand-Sensitive … 2006, 71). Isegi see, mida pidada "erakooliks", varieerub riigiti. Laiemalt võib erakooli mõiste alla liigitada kõik koolid, mille pidaja ei ole riik, kuigi mõne sellise kooli tegevust võib riik osaliselt või isegi täielikult finantseerida. Mõni riik finantseerib kõigi haridusasutuste tegevust valikuvõimaluste tagamiseks, ise otseselt ühtegi kooli pidamata (Tomaševski 2001b, 20). Mitmes riigis täiendavad erakoolid avalikku koolivõrku ning neid asutatakse seal, kus avalik koolivõrk ei taga hariduse andmist kas mõnes teatavas keeles või teatava religioosse suunitlusega. Riikide praktika erakoolide subsideerimisel varieerub, kuivõrd erakoole ja avalikke koole on mõnes mõttes keeruline eristada. UNESCO kasutab haridust puudutavate statistiliste aruannete koostamisel klassifikatsiooni, kus koolid jaotatakse nende pidaja järgi (kooli pidaja on riik või eraõiguslik isik), mille tulemusena peetakse erakoolideks ka neid riiklikult toetatud koole, mida peavad eraõiguslikud isikud (samas 20).

Vautšerite süsteem

Mitmetes riikides on sisse viidud nn kooli võlakirjade ehk vautšerite süsteem, mis on muutnud senist avalike koolide finantseerimismeetodit ning sellest tulenevat nn laste kinnistamist teatud koolide juurde mõne objektiivse kriteeriumi põhjal, näiteks elukoha lähedal asuva kooli juurde. Koolivautšerid võimaldavad vanematel endil valida õiget kooli. Vautšer kujutab endast haridusteenuse ostukupongi, mille alusel on igal õpilasel õigus saada ettenähtud ulatuses haridusteenust. Iga õpilase kohta eraldab riik aasta peale summa, mida võib kasutada astumiseks mis tahes kooli – erakooli või nn avalikku kooli (Belfield, Levin 2002, 24). Kooli tulud sõltuvad õpilaste arvust. Seega tähendab koolivautšerite süsteem, et riik rahastab endiselt hariduse andmist, kuid ei pruugi ise koole pidada. Kirjeldatud süsteemis suureneb oluliselt erakoolide arv. Mõnes riigis ei pruugi vautšerite süsteem katta aga kõiki õppega seotud kulusid.
Vautšerite abil annavad riigid vanematele valikuõiguse, kuivõrd kogu riiklik investeering lapse haridusse kaetakse vautšeriga. Vautšerite süsteemi üks eesmärk on koolidevahelise konkurentsi tekitamine. Koolid on õpilaste suuremast arvust huvitatud ning need koolid, kes ei suuda õpilasi enda juurde meelitada, saavad ka vähem rahastatud. Selle süsteemi puhul kaob erinevus avalike ja erakoolide vahel.

Üldisemalt võiks “hariduse erastamisena” mõista kõigi haridustegevuste, varade ja kohustuste üleandmist riiklike või avalike institutsioonide poolt eraisikutele või eraõiguslikele juriidilistele isikutele.

Millistel põhjustel erastamine toimub

Esiteks võivad hariduse erastamise poolt olla vanemad. Haridus on oluline perekonna sotsiaalse ja majandusarengu tagamisel, seetõttu esitatakse haridussüsteemile suuri nõudmisi (samas 29). Vanemad tahavad oma lastele anda paremat haridust, kui suudavad pakkuda avalikud koolid. Teisalt võivad vanemad soovida, et nende lapsed saaksid teistsugust haridust kui avalikus haridussüsteemis antakse, sest paljudes riikides on avalik haridussüsteem seotud teatud tüüpi religioossete, moraalsete või ideoloogiliste arusaamadega või rõhutatult sekulariseeritud.
Avalikes koolides antav haridus on standarditud ja ühtne, kuid mida ühtsem on haridussüsteem, seda suurem hulk vanemaid soovib oma lastele pakkuda alternatiive. Järjest enam tekib koole, kus haridust antakse mõnes kaduvas keeles või mõne alternatiivse maailmavaate kohaselt. Riik ei ole võimeline kõiki erisoove rahastama, seetõttu saavad vastavat haridust pakkuda ikkagi erakoolid.
Teine põhjus, mis mõjutab hariduse erastamist, on avaliku hariduse kvaliteedi langus ning riigi eraldatavate vahendite vähenemine (samas 31). Mõnes riigis on kooliõpilaste arv plahvatuslikult kasvanud, kuid riiklik rahastamine ei ole suutnud sellega sammu pidada. Haridussüsteemide erastamist võivad mõjutada ka üldisemad majanduslikud ja sotsiaalsed muutused. Globaliseerumine koos turu liberaliseerimisega sunnib riike otsima efektiivsemaid ja paindlikumaid haridussüsteeme (samas 32).

Kuidas haridussüsteemi erastamist hinnata

Esimene positiivne tegur on kahtlemata valikuvabaduse realiseerumine. Vanemad saavad oma lastele valida kooli, milles õpetatav vastab nende endi väärtustele, religioossetele arusaamadele või vaadetele. Erastamise pooldajad rõhutavad kõige enam just seda kriteeriumi. Teisalt tähendab vanematele valikuõiguse andmine seda, et koolid hakkavad rohkem muretsema hariduse kvaliteedi pärast. Kooli, kus haridus ei ole kvaliteetne, vanemad ei vali (samas 37).
Suurema valikuõiguse andmine vanematele ei ole aga ainult positiivne. Mitmed vanemate valikud võivad olla sotsiaalselt, kultuuriliselt või poliitiliselt ülejäänud ühiskonna liikmetele sobimatud. Pere võib õpetada oma lapsi viisil, mis toob kaasa eraldamise ülejäänud ühiskonnast (näiteks religioossetel kaalutlustel) (samas 38). Seepärast ei saa vanemate valikuõigus olla piiramatu ning erakoolid peavad vastama riiklikult kehtestatavatele standarditele.
Selge on see, et haridusliku valikuõiguse realiseerimine on kulukas ega pruugi olla jõukohane kõigile peredele. Erakoolid ei pruugi olla valmis vastu võtma kõiki soovijaid, näiteks ei tarvitse katoliiklik kool vastu võtta moslemiperekonna last.
Seega võib haridussektori erastamine olla oluline meetod selle süsteemi tõhustamisel ja kvaliteedi parandamisel, kuid sellega kaasnevad alati teatud ohud. Üks suuremaid ohte on hariduse muutumine osaliselt või täielikult tasuliseks.
Haridussüsteemi erastamise vastu saab peamise argumendina esitada suurema sotsiaalse ebavõrdsuse tekkimise. Suurema sissetulekuga perekonnad võidavad hariduse erastamisest mitmel moel. Näiteks saavad suurema sissetulekuga pered, kes nagunii juba maksavad ise laste hariduse eest, riigilt toetust selle teenuse ostmiseks. Seda olukorras, kus nad oleksid nimetatud teenust ostnud niikuinii ehk tegemist on peredega, kellel on kõige enam vahendeid oma valikute tegemiseks (samas 46). Kui riiklik tasustamissüsteem katab ainult õppekulud ega kata näiteks transpordi-, õppevahendite või koolivormi kulusid, on vaesemate perede valikuvõimalused endiselt piiratud. Samuti on väidetud, et

hariduse erastamine vähendab ühiskonnas sotsiaalset sidusust (samas 51). Pered ei vali kooli mitte üldise sotsiaalse, vaid isikliku heaolu eesmärgil. Kui eri koolides õpetatav on erinev, tekib rohkem sotsiaalseid gruppe.

Hollandi näide

Ühe haridussüsteemi erastamise nn klassikalise näitena võib tuua Hollandit. Hollandis õpib ligikaudu 70 protsenti lastest koolides, mida peavad eraõiguslikud isikud (samas 57). Paljusid koole peavad religioossed sihtasutused, kuid on ka erineva pedagoogilise kallakuga koole. Erakoolide asutamine on suhteliselt lihtne, kuid koolid ei tohi taotleda kasumit. Riigi toetus katab õpetamisega seotud peamised kulud ning kohalike - omavalitsuste toetus ülejäänud tegevuskulud. Seega peavad koole eraisikud, kuid koolide tegevuse rahastamine on avalik. Õigusaktidega on detailselt reguleeritud õppekava, õpetajate töötunnid, aruandlus, hindamine jms (samas 57).
Holland on näide, kus haridussüsteemi erastamine on toimunud edukalt ja valutult ka ühiskonna haavatavamate gruppide jaoks, kuid selle pinnalt ei saa teha järeldust, nagu võiks haridussüsteemi edukalt ja ohtudeta erastada mis tahes riigis. Seega vajab haridussüsteemi erastamine väga tõsistele majanduslikele analüüsidele lisaks range õigusliku regulatsiooni kehtestamist, mis keelaks erakoolidel oma õpilastelt mis tahes tasu võtmist ning majandustegevusega kasumi teenimist.
Maailmas on endiselt riike, kus mis tahes taseme hariduse finantseerimiseks napib vahendeid (Tomaševski 2003, 111). Riigieelarveliste eraldiste vähesus on iseloomulik valdkondades, kus jääb puudu poliitilisest survest: algkoolide õpilased ei saa moodustada erakondi ega valida parlamendi liikmeid, seega ei saa nad ise otsustada riigieelarveliste eraldiste suuruse üle (samas 112).
Koolivautšerite kaudu muutub haridus tasuta avalikust teenusest vabalt kaubeldavaks teenuseks ning seetõttu on kirjeldatud süsteem fookustatud enam kliendi valikutele ja konkurentsile. Süsteem on üle võetud teistest majandusvaldkondadest ning keskendunud valikutele ja konkurentsile. Erinevalt Hollandi näitest on paljudes Lõuna- ja Kesk-Ameerika riikides koolivautšerite süsteem tekitanud juurde sotsiaalseid probleeme ning toonud kaasa palju vaidlusi.
Argumendid, mida esitatakse hariduse erastamise pooldamiseks, tuginevad peamiselt isiklikule kasule, kuid neid argumente tuleb teiste argumentidega võrrelda. Isegi juhul, kui osa peresid on võimelised hariduse eest maksma, ei tule neid innustada seda tegema. Sotsiaalsed grupid, kes on kõige paremini võimelised ennast ise aitama, on harilikult niigi heas seisus. Hariduskulud moodustavad paljude perede kuludest suurima osa paljudes maailma riikides ning elanikkonna vaeseim osa kannatab alati kõige rohkem, sõltumata sellest, kas riik tervikuna areneb majanduslikult hästi (näiteks Tai) või mitte (Vietnam) (Bray 1996, 38).
Seega võib kokkuvõttes öelda, et poliitilised otsustajad peaksid hoolikamalt analüüsima kõiki hariduse erastamise plusse ja miinuseid. Lastele tasuta hariduse kättesaadavaks tegemine olukorras, kus haridussüsteem on osaliselt või täielikult erastatud, peab olema tagatud toimivate õiguslike mehhanismidega.
Käsitlenud pisut üldisemalt võimalikke haridussüsteemi erastamise poolt- ja vastuargumente, on hea peatuda kahe lähinaabri kogemusel.

Rootsi näide

Rootsi 1974. aastal vastu võetud põhiseaduse teises peatükis, mis loeb üles isikute põhiõigused, reguleerib õigust haridusele artikkel 21. Artikkel 21 näeb ette, et kõigil koolikohustuslikus eas olevatel lastel on õigus tasuta põhiharidusele avalikus koolis.

Lapsed on koolikohustuslikus eas 7.–16. eluaastani. Kogu avalikes koolides antav haridus on tasuta ning harilikult ei tule maksta õppematerjalide, koolitoidu, kooli tervishoiuteenuste ega transpordi eest.
Rootsi põhiseaduse artikkel 21 ei maini erakoole. Avalike koolide all peetakse silmas koole, mida peavad kohalikud omavalitsused või riik. Artikli sõnastus viitab, et on olemas koolikohustus, kuid koolikohustust reguleeritakse teiste seadustega, mitte põhiseadusega (The Legal … 1998, 330).
Enamik lapsi õpib avalikes koolides. Kohalikud omavalitsused tagavad eel- ja põhikooli ning gümnaasiumihariduse kättesaadavuse ning vastutavad täiskasvanute ja erivajadustega inimeste ning immigrantidele antava hariduse kättesaadavuse eest. Riik tagab erikoolide olemasolu.
Vanematel ja õpilastel on õigus valida erakooli. Erakooli valinud perede arv on suurenenud (samas 516). See on tingitud haridussüsteemi rahastamise muudatustest 1990. aastate algul. Muudatuste kohaselt rahastatakse erakoole samasugustel alustel nagu avalikke koole ning erakoolidel ei ole õigust nõuda oma õpilastelt õppemaksu tasumist, kui nad saavad toetust riigilt. Erakoolid peavad olema avatud kõigile, nende tegevuseks annab loa vastav riiklik agentuur. Erakoolid järgivad samu eesmärke mis avalikud koolid, kuid nad võivad rakendada mõnda alternatiivset pedagoogilist lähenemist või olla religioosse kallakuga. Kui erakool kirjeldatud nõuetele ei vasta, lõpetab riik selle rahastamise.
1990. aastate haridussüsteemi rahastamise reformi eesmärk oli anda lastele ja nende vanematele kooli valimisel võimalikult suur vabadus. Rahastamismudeliga tagatud valikuvabadus ei hõlma mitte ainult õigust valida avalike ja erakoolide vahel, vaid ka vabadust valida erinevaid munitsipaal- või riigikoole (Miron 1993, 66). Peredele, kes on otsustanud valida erakooli, tagatakse põhimõtteliselt samad tingimused nagu neile, kes valivad munitsipaalkooli. Samal ajal ei hõlma õigus valida vabalt kooli õigust saada tasuta transporti mis tahes valitud kooli.
Täpsemalt rahastatakse haridussüsteemi otsese riikliku toetuse andmisega kohalikele omavalitsustele. Riigi antav toetussumma peaks katma kõik kohalike omavalitsuste hariduskulud. Kohalikud omavalitsused maksavad omakorda erakoolidele tasu, mis vastab keskmise õpilase kulule munitsipaalkoolis. Iga kohalik omavalitsus peab olema valmis katma oma maksutuludest muud koolidega seotud kulud, kui riigi antav toetus kõike ei kata. Kohalik omavalitsus peab katma ka nende õpilaste kulud, kes õpivad mõnes teises omavalitsuses või mõnes riigilt toetust saavas erakoolis.
Enamik Rootsi erakoole on siiski väikesed ning neid peavad kas vanemate loodud organisatsioonid või fondid ning neis rakendatakse sageli mõnda erinevat pedagoogilist lähenemist (Salin, Waterman 2000, 354). Kõige enam on Rootsis Montessori ja Waldorfi pedagoogikal põhinevaid erakoole. Õpetus peab neis koolides olema kindlasti tasuta, kui nad saavad toetust riiklikest vahendeist. Tasuta õpe hõlmab ka õppevahendeid ja koolitoitu. Erandina võivad õpilastelt õppemaksu küsida rahvusvahelised koolid ja need riigi internaatkoolid, mis võtavad vastu õpilasi kogu riigist.
2005/2006. õppeaastal valis Rootsis erakooli veidi enam kui seitse protsenti põhikooli õpilastest.
(Andmed on kättesaadavad andmebaasist www.eurydice.org).

Soome näide

Soome uus põhiseadus võeti vastu 2000. aastal. Õigust haridusele reguleerib põhiseaduses artikkel 16. Artikli 16 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus tasuta põhiharidusele, mille tagamine on reguleeritud vastava seadusega. Soome põhiseaduse artikli 16 lõike 2 kohaselt tagab avalik võim igaühele võrdsed võimalused saada teisi haridusteenuseid kooskõlas õpilaste võimete ja erivajadustega, samuti õiguse ennast arendada, ilma et arengut takistaks majanduslike võimaluste puudumine.

Koolikohustuslik iga algab Soomes seitsmendal eluaastal ja lõpeb põhihariduse omandamisel või 17-aastaseks saamisel. Pärast põhihariduse omandamist võivad õpilased jätkata haridusteed keskastmes, milles on kaks suunda: kutseõppe ja akadeemiline suund (selle läbimisel minnakse edasi õppima kõrgkooli). Keskmiselt õpib õpilane keskastmes kolm aastat (Gynther 2004, 231).
Igal koolikohustuslikus eas oleval lapsel on õigus saada haridust kas oma elukohajärgses kohalikus omavalitsuses asuvas põhikoolis või teistes koolides või kodus. Eeldatakse, et lapsed käivad koolis nende elukohajärgses kohalikus omavalitsuses.
Soome põhiseadus tagab õiguse avada erakoole. Enamik erakoole on riigi finantseeritud ja riik teostab nende tegevuse üle järelevalvet. Erakoolid järgivad riiklikult tunnustatud õppekava. Haridusministeerium annab erakoolile tegevusloa, kui ta täidab seaduses sätestatud nõuded. Kui erakool ei saa riiklikku tegevusluba, võib ta tegutseda, kuid ta ei saa riigilt toetust. Selliseid koole on Soomes vähe.
Riiklikult tunnustatud erakoolid saavad riigilt toetust samade põhimõtete alusel nagu avalikud koolid.
Kohalike omavalitsuste ülesanne on tagada kõigile koolikohustuslikus eas lastele, sealhulgas puuetega lastele, võimalus õppida võimete kohaselt. Enamikku põhikoole ja gümnaasiume peavad Soomes kohalikud omavalitsused. 2006. aastal oli Soomes kõigest 1,5 protsenti põhikoolidest erakoolid. Gümnaasiumidest oli erakoole 7,9 protsenti.
Riik finantseerib kooli kuludest otseselt 25–50 protsenti, olenevalt kohaliku omavalitsuse maksutuludest. Riik võib anda toetust ka erakoolidele investeeringute tegemiseks.
Põhiharidus on õpilastele tasuta. Tasuta on ka õppevahendid (õpikud, töövihikud ja teised materjalid) ning lapsed saavad koolis tasuta süüa. Kooli tervishoiuteenused ja teised koolis osutatavad sotsiaalteenused on õpilastele samuti tasuta. Kui laps elab koolist kaugemal kui viis kilomeetrit või kui lapse tee kodust kooli on mõnel põhjusel ohtlik, on tal õigus saada tasuta transporti. Kui lapsel kulub sõiduks koolist koju ja tagasi iga päev üle kolme tunni, on tal õigus elada tasuta kooli õpilaskodus ning saada seal tasuta süüa.
Soomes tegutseb 59 erakooli, mis annavad põhiharidust koolikohustuslikus eas olevatele lastele. Erakoolide pidajad saavad tegevuseks loa valitsuselt. Erakoolil peab olema leping kohaliku omavalitsusega, välja arvatud juhul, kui pakutakse teenuseid riigi huvides. Koos tegevusloa andmisega võib valitsus anda erakoolile mõne eriülesande. Näiteks on selline ülesanne antud Steineri pedagoogikal põhinevatele, religioosse taustaga ja võõrkeelsetele koolidele.
Erakoolides peab õppimine olema tasuta. Hariduse andmine ei või olla tulutoov tegevus. Üksnes need erakoolid, kus õpetatakse lapsi võõrkeeles, ja väljaspool Soomet tegutsevad Soome erakoolid võivad nõuda õppemaksu tasumist.
Keskharidust võib Soomes omandada gümnaasiumis, täiskasvanute gümnaasiumis või muudes haridusasutustes. Haridusministeerium võib väljastada keskhariduse andmist võimaldava tegevusloa kohalikele omavalitsustele või ka eraõiguslikele isikutele. Enamik gümnaasiumide pidajaist on kohalikud omavalitsused. 2006. aastal olid Soomes kaheksa protsenti gümnaasiumide pidajatest eraõiguslikud isikud ning ligikaudu 2,2 protsenti gümnaasiumidest olid riiklikud.
Gümnaasiumiharidus on tasuta, kuid õpilased peavad tasuma õppematerjalide eest. Õpilased, kes on registreerunud lõpueksamitele, peavad maksma iga valitud aine eksami eest. Samal ajal on ka gümnaasiumis tagatud tasuta koolilõuna. (Andmed on kättesaadavad andmebaasist www.eurydice.org.

Haridus ei tohi olla tasuline

Enamiku Euroopa riikide põhiseadus tunnustab õigust haridusele ning õigust saada tasuta vähemalt kohustuslikku haridust (The Legal … 1998, 82). Peaaegu kõik Euroopa riigid teevad vahet erakoolidel ja avalikel ehk riiklikel koolidel (samas 83), seejuures on osas riikides riiklik toetus erakoolidele märkimisväärne. Enamikus Euroopa riikides on tasuta

kättesaadav mitte ainult põhi-, vaid ka keskharidus, see-eest ei ole koolieelsed lasteasutused kohustuslikud ega tasuta kättesaadavad.
Keerulistes majandusoludes tuleb Eesti riigil tõsiselt analüüsida, kuidas avalikke funktsioone võimalikult efektiivselt täita. Haridussüsteemi erastamine võib, kuid ei pruugi riigi kulutusi kokku hoida. Nii või teisiti peab Eesti riik tagama lastele tasuta hariduse kättesaadavuse ja sellest kohustusest ei ole tal võimalik taganeda.
Põhiseadus tagab õiguse õppemaksuta haridusele, kuid ei reguleeri ammendavalt, millisel viisil antud õigust sisustada. Põhiseaduse §-s 37 toodud õigus ei tohiks jääda deklaratiivseks, vaid tasuta õppega seonduv peaks olema selgelt reguleeritud põhiseadusest alamal seisvates õigusaktides.
Peale põhiseaduse nõuavad Eestilt lastele tasuta hariduse tagamist mitmed rahvusvahelised konventsioonid. Õigus tasuta haridusele ei tohiks olla määratletult liialt üldsõnaliselt, sest kui näiteks lastele on tasuta ainult õppimine, kuid muud koolis käimisega seotud vältimatud teenused on tasulised, võib laste koolisaatmine osutuda vanematele endiselt üle jõu käivaks ning järelikult ei ole riik suutnud piisavalt tagada lastele õigust saada haridust tasuta.
Riik võib tasuta hariduse kättesaadavuse tagamiseks kasutada erinevaid mudeleid, oluline on tulemus: haridus ei tohi olla tasuline. Mis tahes mudeli valimisel peaks riik sätestama oma õigusaktides tasuta hariduse kättesaadavuse eesmärgi saavutamiseks piisavad õiguslikud garantiid.
Eestis on erakoole, kuid kehtivate õigusaktide kohaselt on nendes antav õpe tasuline. Eesti ei taga vanematele selles osas täielikku valikuõigust, sest alles siis, kui valikuvabadust on võimalik realiseerida rahalistest kohustustest sõltumata, võib rääkida valikuvabaduse olemasolust (Veermäe 2004). Riik võiks tulevikus kaaluda erakoolide senisest suuremat toetamist ja selle kaudu vanemate valikuõiguste laiendamist, kuid seejuures tuleks õigusaktidega välistada riigi toetatud erakoolides õppemaksu nõudmist.
Seni annavad meil tasuta haridust endiselt munitsipaal- ja riigikoolid. Paraku on viimastel aastatel tekkinud haridussüsteemis “hiiliv erastamine”, kus tasuliseks võidakse muuta kõik, mis seaduse kohaselt otseselt ei pea olema tasuta. Seesugune “hiiliv erastamine” ei ole laste ja vanemate huvides, ehkki võib kohalikele omavalitsustele või riigile tuua märkimisväärset kokkuhoidu.
Riik ei tohi unustada põhiseaduse § 37 lõikes 1 sätestatud nõudeid. Uues põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses võiks selgelt määratleda, mida tuleb lugeda hõlmatuks mõiste “õigus õppemaksuta haridusele” all.

Kasutatud kirjandus

Annus, T. (2006). Riigiõigus. Tallinn: Juura.
Bray, M. (1996). Counting the Full Cost. Parental and Communit Financing of Education in East Asia. Washington DC: The World Bank.
Belfield, C. R., Levin, H. M. (2002). Education Privatization: Causes, Consequences and Planning Implications. Pariis: UNESCO.
Demand-Sensitive Schooling? Evidence and Issues (2006). OECD: Centre for Educational Research and Innovation.
General Comment 11 (1999). Plans of Action for Primary Education. UN Doc. E/C.12/1999/4.
Gustafsson, S. (2004). Education Rights in Sweden. – J. de Groof, G. Lauwers (eds). No Person Shall Be Denied the Right to Education. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
Gynther, P. (2004). Impact of the International Human Rights Standards on Rights in and to Education in Finland. – J. de Groof, G. Lauwers (eds). No Person Shall Be Denied the Right to Education. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
Holm, J. (2005). Haridusõiguse tagamine kohustusliku hariduse tasemel ja sellele järgnevatel haridustasemetel. Magistritöö. Tartu Ülikool.

Miron, G. (1993). Choice and the Use of Market Forces in Schooling: Swedish Education Reforms for the 1990s. Stockholm: Stockholm University, Institute of International Education.
Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. (1997). Tallinn: Juura.
Salin, S., Waterman, C. (2000). Sweden. – C. Brock, W. Tulasiewicz (eds). Education in a Single Europe. London, New York: Routledge, pp 344–376.
The Legal Status of Pupils in Europe (1998). – Yearbook of the European Association for Education Law and Policy. Edited by J. de Groof and H. Penneman. The Hague, Boston, London: Kluwer.
Tomaševski, K. (2001a). Free and Compulsory Education for All Children: the Gap between Promise and Performance. Right to education primers no 2. – www.right-to-education.org
Tomaševski, K. (2001b). Human Rights Obligations: Making Education Available, Accessible, Acceptable and Adaptable. Right to education primers no 3. – http://www.right-to-education.org/node/232.
Tomaševski, K. (2003). Education Denied. Costs and Remedies. London: Zed Books.
Veermäe, K. (2004). Hariduskorralduse põhiprintsiipide rakendamisest Eestis. – Juridica, nr 10, lk 712–721.
Verheyde, M. (2006). A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child. Article 28. The Right to Education. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Eesti vajab haridusprobleemide lahendamiseks süsteemseid ja professionaalseid süvauuringuid.

Järjekordsest väljakuulutatud haridusreformist on saanud eriti teravate diskussioonide objekt. Hariduse seoseid majanduse ja kultuuriga on ammu mõistetud, kuid üha selgemaks on saanud hariduse mõju ühiskonna sidususele, sotsiaalsele turvalisusele, elanikkonna tervisele, riigi kaitsevõimele jms, mida kokkuvõtvalt võiks tähistada mõistega riigi jätkusuutlikkus. Sellest ka vajadus teha ratsionaalset ja tulevikku vaatavat hariduspoliitikat, mis lubaks seada sihiks ja saavutada praegustes tingimustes elanikkonna parim võimalik haridustase.
Eestis on koostatud mitmeid haridusstrateegilisi jm dokumente, mida tuleks lugeda hariduspoliitilisteks eesmärgiseadelt, kuid mis oma rohkusest hoolimata pole viimase kahekümne aasta jooksul siiski soovitud tulemusteni viinud. Sageli väidetakse Eesti haridust töötavat tühikäigul, kriitikat on mitmetes rahvusvahelistes analüüsides. Marju Lauristini väitel on Eesti inimvara kuhtumas ja kahanemas (Lauristin 2010). Mõistagi pole üldsõnaline kriitika edasiviiv, kuid ilmselt on võimalik hakata kujundama sellist hariduspoliitikat, mis põhineb professionaalsetel otsustustel ja on sellise sisuga, mis lubab saavutada rahvahariduse küsimustes parteideülest konsensust.

Kõigepealt hariduspoliitikast

Artikli eesmärk on käsitleda hariduspoliitikat kujundavaid mõjureid ja pakkuda ideid soovitud kokkuleppe saavutamiseks.
Kõige üldisemas tähenduses määrab riiklik hariduspoliitika hariduse omandamise kohustuse ja võimalused ühiskonnas praegu ja tulevikus ning on legitimeeritud õigusaktidega. Jätkusuutliku riigi hariduspoliitika arvestab nii riigi, sotsiaalsete gruppide kui ka üksikisikute huve, seejuures peetakse indiviidi sotsialiseerumist kodaniku ja riigi ühishuviks (vt Handbook of Socialization 2007). Hariduspoliitiliselt on oluline teha vahet haridusele juurdepääsu ja hariduse kättesaadavuse vahel. Juurdepääs tähendab õppimisvõimalust, kättesaadavus ka suutlikkust mingil erialal õppida ning raha olemasolu elamiseks ja õppemaksu tasumiseks, sest paljudes riikides on näiteks kõrgharidus tasuline.
Kuigi hariduspoliitilistel dokumentidel on erinev struktuur ja eesmärk, on põhivaldkondadena enamasti käsitletud haridushõivet (sealhulgas hariduskohustust, hariduse kättesaadavust ja tegelikku juurdepääsu õpivõimalusena),hariduse sisu valikut jakoolikorraldust, sageli koos õpetajakoolitusega (erinevate haridusastmete õppekavad ja haridussüsteemi kirjeldus), ningharidusökonoomikat (olemasoleva ressursikasutuse põhimõtteid). Aktsepteeritud ja seadustatud seisukohtade kohaselt tagab nimetatud valdkondades riik funktsioneeriva haridussüsteemi, mille põhikomponendid on eri astmetena/tasemetena organiseeritud õppimisväärseks tunnistatud hariduse sisu ja selle omandamist võimaldav haridusasutuste võrk (koolieelsed lasteasutused, koolid, kõrgkoolid, õppekeskused, virtuaalõpe), millele lisanduvad tugisüsteemid (teadus- ja nõustamiskeskused, õpimeedia jpm). Milline riigi haridussüsteem on ja kuidas seda juhitakse, oleneb juba ühiskonnas omaks võetud ideoloogiast ja suutlikkusest teha professionaalseid (informeeritud) otsustusi.

Millised ideoloogiad meid mõjutavad

Kõigepealt ideoloogia mõistest, mis on ammutanud oma põhitähenduse sõnast idee ehk mõte, tähistamaks arusaama. Elliot Eisner defineeribharidusideoloogiat kuiuskumuste süsteemi, mis väljendab teatud väärtushinnanguid, mille alusel langetatakse otsused praktilistes

hariduskorralduslikes küsimustes(Eisner 1992, 302). Postsotsialistlik lugeja kipub endiselt nägema ideoloogia määratluses minevikuhõngulist ja "punast". Eesti Vabariigi taasiseseisvumise järel, 1992. aastal kirjutas tollase presidendi akadeemiline nõukogu koguni Eesti hariduse deideologiseerimisest, ent tollal ja ka praegu tuleb öelda, et nõukogulikust ideoloogiast loobuti ja püüti määratleda uuele sotsiaalpoliitilisele tegelikkusele vastavat ideoloogiat.
Andy Hargreaves on haridusideoloogiate määratlemisel soovitanud arvestada järgmiste mõjuritega: sotsiaalpoliitiliste muutuste aktseleratsioon, aja ja ruumi intensiivne kokkusurutus ja protsesside tehnoloogiline keerukus, kultuuriline mitmekesisus, rahvusliku julgeoleku ebapüsivus ja teaduslike määratluste ebakindlus (Hargreaves 1995, 3). Nii tuleb ka 21. sajandil leida oma ühiskonna konteksti sobivaid ratsionaalseid lahendusi, kujundamaks kooslust mineviku pärandi ehk traditsiooniliste ja tulevikku vaatavate uuenduslike ideede koosmõjus. Kuigi nn puhtaid klassikalisi ideoloogiaid tänapäeva hariduspoliitilistes dokumentides enam pole, on neid siiski vaja tunda, leidmaks neis hariduse püsiväärtusi kandvaid elemente tänapäeva hariduse korraldamiseks (Läänemets 2009).
Kindlasti on vaja teatud seisukohti religioossest ortodokssusest, säilitamaks traditsiooniliselt tunnustatud väärtusi, näiteks Komensky didaktika põhiprintsiibid, rahvusliku koolikultuuri eripära jms. Ka tänapäeval vajame ratsionaalse humanismiseisukohti, mille kohaselt on endiselt võimalik enamikku protsesse mõistuse abil seletada ning mis lubab piisavate teadmiste korral langetada arukaid ja põhjendatud otsuseid. Nimetatud ideoloogia järgimine toetab püüdlusi leida ühiskonda ühendav kultuurikontekst ja väärtushinnangud. Sellel põhinevad tänapäeval paljude maade ühtlusharidus ja riiklik hariduskorraldus. Progressivismi põhitõed on andnud teadmise lapsekesksuse arvestamise vajalikkusest, hermeneutilise ehk tõlgendava orientatsiooniga kriitiline teooria on tähelepanu juhtinud peidetud mõjuritele ja väärtustele (nn variõppekava, ingl *hidden curriculum*), mis mõjutavad haridust küll kaudselt, kuid sageli tugevamini kui ametlikud dokumendid.

Mõttemaailma muutmise vahend

"Kriitikute" teeneks tuleb lugeda hariduse kriitilise analüüsi rõhutamist ja tähelepanu juhtimist rassisuhetele, religioonile, feminismile, diskrimineerimisele, haridusotsustuste legitiimsusele, eelkõige vabaduse ja võimu küsimustele haridusotsustustes nii indiviidi kui ka riigi tasandil. Seisime meiegi 1990. aastate algul vajaduse ees järgida rekontseptualismiideoloogiat, mille kohaselt tuli ümber mõtestada, kuidas käsitleda haridust pärast suuri sotsiaalpoliitilisi muutusi, ning teha selgeks, mida riik suudab oma elanikele pakkuda.
Viimasel kümnendil oleme liikunud kognitiivse pluralismi positsioonide poole ning püüdnud määrata kolme erineva teadmisteliigi (teoreetiline, praktiline, loov) suhteid ja rakendusvõimalusi. Praegu on teadmuskeskse ühiskonna idee üldaktsepteeritav ja võib nõustuda Basil Bernsteini (vt Eisner 1992)väitega, et õppekavad (hariduse sisu) ongi inimese mõttemaailmamuutmisevahend. Samal ajal on vaja tunda tänapäeva isiksuseuuringute tulemusi (Allik 2009) ning nende rakendusvõimalusi hariduse sisu valikul ja õppimisvõimaluste arendamisel. Kognitiivse pluralismi põhiseisukohti tundes pole põhjust vastandada teadmisi, loovust või isiksuse arengut õppeprotsessi korralduses.
Klassikaliste ideoloogiate konstruktiivsete elementide rakendamise kõrval on Eesti haridusotsustusi tugevalt mõjutanud liberalismi ja neoliberalismi ideed. Vabaduse mõiste algselt demokraatlik sisu on leidnud üsna erinevaid tõlgendusi ja valikuvabaduste lõputu idealiseerimine viinud võõrandumise ning vastuoludeni, seda eriti haridusele juurdepääsu küsimustes (diskussioonid nn eliitkoolide küsimustes, Maiste 2010). Kui oskame käsitleda vabaduse ja demokraatia kaitsena ainult vastuvõtukatsete taunimist, siis pole me mõistnud

hariduse diferentseerimise tähendust ega õpivõimaluste paljususte loomise kasulikkust, seda isegi väikeriigis. Oskus valida pole arenenud vastavuses valikute paljususe arenguga. Nii ei suudeta teha informeeritud otsustusi, kuigi mõistetakse, et vaimne kihistumine on ühiskonna sidususele ohtlikum mis tahes sotsiaal-majanduslikust kihistumisest.
Oleme paratamatuse ees ideoloogiat täpsemalt määratleda. Sellest annab tunnistust ka uue töörühma rakendamine Eesti haridusstrateegia koostamiseks. Selgelt sõnastatud hariduse väärtuse ideed lubavad ehk tulevikus tähelepanu suunata hariduspoliitika sisule, mitte vormimängudele, millest halvim võimalik tagajärg võiks olla koolivõrgu muutmine haldusreformi huvides.

Meie võimalused aastal 2010

Nii optimaalse hariduskohustuse kui ka haridushõive määratlemisel laiemalt on vaja arvestada arenguid maailmas (hariduse üleilmastumine), regioonis (Euroopa, Põhjamaad), eriti lähiriikides. Kõik need loovad aluse nii individuaalsele õpirändele ja sotsiaalsele mobiilsusele kui ka riigi edukusele rahvusvahelises koostöös ja majanduskonkurentsis. Ükski riik ei tohi tähelepanuta jätta uute haridusideoloogiate, õpikeskkondade või muude sisuliste või organisatsiooniliste meetmete rakendust mis tahes ühiskonnas. Asjakohane on teha võrdlevat seiret ja analüüsi, selgitamaks rakenduskõlblikku Eesti jaoks.
Joel Spring peab eriti oluliseks nn maailmaharidust, mis oma biosfäärilise loodushoiu ja kultuurilise mitmekesisuse ning kodanikuaktiivsuse arengu kui ühisväärtustega võiksid tagada jätkusuutlikkuse erinevates maailma piirkondades (Spring 2004, 141–145). Seda suunda on nimetatud ka uueks haridusideoloogiaks, mis võiks lubada hariduspoliitikate üleilmastumist tulevikus. Paraku pole selliste ideaalide poole püüdlemine ei globaalselt ega rahvusriigis võimalik moraali ja eetikanormide taasväärtustamiseta ning moraalsest relativismist loobumiseta (Rachels ja Rachels 2007). Ainult utilitaristlikelt positsioonidelt võib küll midagi otsustada, ent haridusprobleeme lahendada saab ainult professionaalsete süvaanalüüside abil. Peame senisest täpsemalt määratlema oma haridusruumi mõiste nii konkreetses kui ka abstraktses tähenduses, milles vahetatakse infot, energiat, raha ja inimesi.
Inimtegevus muudab haridusruumi soovitud suunas, oluline on, kes, mida ja miks soovib. Haridusruumi saab vähendada ja laiendada hariduse kvaliteediga. On kurb tunnistada, et uus gümnaasiumi riiklik õppekava (2010) võib vähendada meie noorte senist konkurentsivõimet teiste riikide ülikoolides õppimiseks. Peame selgeks tegema, millised on suhted selles haridusruumis, kuidas seda ruumi struktureeritakse ja hallatakse, ning arvestama, et reformid loovad uued piirid ja restruktureerivad kogu ruumi.
Eestis tuleb otsustada, millist ühiskonna arengut haridus peaks toetama. Kas soovime näha ühiskonnasisest sotsiaalset mobiilsust (paremale elujärjele jõudmist) või suuname oma poliitikaga õpi- ja tööränne Eestist välja? Kas peetakse vajalikuks, et eri põlvkondadel oleks võimalus panustada ühiskonna arengusse ja et Eesti inimvara leiaks optimaalse rakenduse? Kui riik seda soovib, siis millised võimalused ta selleks loob? Võimupositsioonilt on võimalik süsteeme küll hallata ja valitseda, ent mitte juhtida ja arendada.

Millist haridust edendada

Võimalused väliskogemuse (teadustöö, reformid jm) ratsionaalseks rakendamiseks on head, eriti oluline on jälgida lähiriikide arenguid. Samal ajal vajab see kriitilist analüüsi, sest "laenata" saab vaid oma kultuurikonteksti sobivat (Steiner-Khamsi 2004, 201–217) ja poliitikaüleselt aktsepteeritavat. Soomes jõuti haridusküsimustes konsensusele juba 30 aastat tagasi. Seal on haridust jätkusuutlikult arendatud sellest hoolimata, millised erakonnad on moodustanud valitsuse. Põhjanaabrite hariduspoliitilistes dokumentides on määratud ka

hariduse kvaliteeti iseloomustavad näitajad. Saavutuseks loetakse olukorda, kus hariduskvaliteet ja võrdsed võimalused on kõigile õppijaile kättesaadavad ning haridusse tehtud investeeringute kulutasuvus läbipaistev. Põhjanaabrid on osanud arvestada nii riigisiseseid kui ka välismõjureid (Linnakylä *et al* 2007).
Praegu on vaja teada, miks ja mida tehakse haridushõive edendamiseks ning ühiskondade sidususe kujundamiseks. Kuigi väikeriigid asuvad ka hariduselus nn suurte mõjusfääris, ei saa nad ajada suurriiklikku hariduspoliitikat või eksportida ja kopeerida reforme ning ideoloogiaid. Harto Hakovirta soovitab väikeriikidel järgida üleilmseid mõjureid ja mitmekülgselt analüüsida võimalikke ohte. Kohalik hariduspoliitika peab edendama niisugust haridust, mis kohandab rahvuslike teemade adekvaatse ja tulemusliku õpetamise globaalajastu nõudmistele. See on võimalik rahvusliku temaatika targa ja vaoshoitud käsitlemisega maailma sündmuste ja arengute kontekstis. Piirama peaks sellist haridust, mis liigselt rõhutab maailma määratlematust ja suurendab ebakindlust. Tuleb mõista ja rõhutada erinevusi globaliseerumise ja globaalsete nähtuste vahel, nende omavahelist seotust, ning selgitada üleilmastumise majanduslikku tähendust. Tasakaalustamist vajab Hakovirta arvates ka loodus- ja sotsiaalainete õpetamine (Hakovirta 2006).
Senisest enam tuleb Eesti hariduse arengus pöörata tähelepanu haridusökonoomikale kui omaette distsipliinile. Nimetatud valdkond väärib eelisarendamist. Haridusökonoomikast on tänapäeval saanud informeeritud haridusotsustuste tegemise põhialus, Saksamaal juba alates 1980. aastatest (Hameyer *et al* 1983). Tuleb arvestada ka rahvusvaheliste organisatsioonide, näiteks Maailmapanga seisukohti haridusküsimustes (James 2004).

Ettepanekud

Pikemaajalist hariduspoliitikat ning stabiilset arengut tagavat strateegiadokumenti koostades tuleb arvestada järgmist:
– hariduspoliitika tuleb kindlaks määrata erakondadeülese kokkuleppega professionaalsete ja informeeritud otsustuste tasandil;
– vastutus haridussüsteemi funktsioneerimise ja arenduse eest on riigil, madalamail haldusastmeil saab võtta vastutuse vaid juhul, kui neile on eraldatud (või on olemas) vajalikud ressursid (aeg, raha ja kompetents). Optimaalse ressursikasutuse töötab välja haridusökonoomikaga tegelev üksus;
– Eesti riik vajab süsteemseid haridusuuringuid ja asjaomast institutsiooni vähemalt üld- ja kutsehariduse teenindamiseks;
– eesti keele, eesti hariduse sisu ja koolikorralduse kaitseks tuleb tegelda hariduse ökoloogiaga, mis säilitaks ratsionaalse Eesti koolikultuuri põhiväärtused ja välistaks juhuslikud, kuigi kooliuuenduslikuks kuulutatud reformid.

Kasutatud kirjandus

Allik, J. (2009). Psühholoogia keerukusest. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
Eisner, E. W. (1992). Educational Ideologies. – P. Jackson (ed). Handbook of Research on Curriculum, pp 302–326.
Hakovirta, H. (2006). Global Governance through Education Policy and Education. – Supranational Regimes and National Educational Policies, Finnish Educational Research Association, no 24, pp 353–371.
Hameyer, U., Frey, K., Haft, H. (Hrsg.) **(1983).** Handbuch der Curriculumforschung. Weinheim: Beltz Verlag.
Handbook of Socialization (2007). Ed by J. E. Grusec and P. D Hastings. New York, London: Guilford Press.

Hargreaves, A. (1995). Changing Teachers, Changing Times. London: Cassell.
James, P. W. (2004). Taking the Credit: Financing and Policy Linkages in the Education Portfolio of the World Bank. – The Global Politics of Educational Borrowing and Lending. Ed by G. Steiner-Khamsi. New York: Teachers College Press, Columbia University, pp 188–200.
Lauristin, M. (2010). Inimarengu aruanne: Eesti valmisolek muutusteks on kahanenud. – Postimees, 23. märts.
Linnakylä, P., Välijärvi, J., Arffman, I. (2007). Reading Literacy – High Quality by Means of Equity. – Finnish Reading Literacy: When Quality and Equity Meet. Jyväskyla University Press 2007, pp 13–33.
Läänemets, U. (2009). Hariduspoliitikast. – Haridus, nr 7–8, lk 11–14.
Maiste, V.-S. (2010). Kas miljonilisel riigil ja rahval on mõtet, kui ta arvab alumise viiendiku enda hulgast välja? – Sirp, 19. veebr.
Rachels, J., Rachels, S. (2007). The Elements of Moral Philosophy. New York: McGraw Hill.
Spring, J. (2004). How Educational Ideologies are Shaping Global Society: Intergovernmental Organisations, NGOs and the Decline of the Nation-State.Mahwah, NY: Lawrence Erlbaum Associates.
Steiner-Khamsi, G. (2004). Blazing a Trail for Policy Theory and Practice. – The Global Politics of Educational Borrowing and Lending. Ed by G. Steiner-Khamsi. New York: Teachers College Press, Columbia University, pp 201–217.

Läänemere riikide koostöö kui Eesti uus välispoliitiline suund

Catlyn Kirna, Tallinna Ülikooli lektor

Kuigi Läänemere riikide koostöö süvendamine oleks Eestile mitmes valdkonnas kasulik, ei saa seda veel pidada meie välispoliitika prioriteetseks eesmärgiks.

Eesti välispoliitikas on pikemat aega otsitud uut eesmärki, mille poole püüelda ja millega tegelda. Muu hulgas on pakutud välja teha rohkem koostööd Põhja- ja Baltimaadega või kõigi Läänemere riikidega, sest selles piirkonnas peaks koostöö olema lihtne ja edukas juba sarnase ajaloo ning heade suhete tõttu. Skeptikud seevastu leiavad, et siiani pole koostöö eriti edukas olnud ning ei ole seda tõenäoliselt ka tulevikus. Uut välispoliitilist suunda oleks aga vaja ning kaaluda tuleb kõiki võimalusi, sealhulgas Läänemere riikide koostöö süvendamist. Artikkel võrdleb erinevaid koostöövõimalusi teoreetilisest aspektist ja igas organisatsioonis eraldi.

Regionalism ja regionaalne koostöö

Regionalism ja regionaalne koostöö on eksisteerinud ammu. Võib isegi öelda, et regionaalset koostööd tegid juba Kreeka linnriigid. Sellegipoolest puudub ühtne regionalismi ja regioonide definitsioon. Regioone on mitmeid ning inimeste arusaamu neist veelgi enam. Kui küsida tavainimeselt, saame tõenäoliselt vastuse, et regioonid on geograafilised naabrid, kes jagavad midagi ühist. Regioonideks peetakse kas riikide gruppe (Euroopa) või piirkondi riikide sees (nn Piiblivöö Ameerika Ühendriikides).
Kõige enam tuntud on geograafilised regioonid, neid on lihtne leida ning neil on selged piirid. Geograafiaga on seotud ka kultuuri- ja keeleregioonid, kus keel ja kultuur on levinud mingile alale ning mitme tunnuse koosmõjul tunnistatakse see ala kindlaks regiooniks, näiteks slaavi keelte regioon või soome-ugri keelte regioonid Venemaal. Samamoodi on üles ehitatud ka majandus- ja julgeolekuregioonid, mõlemad võivad olla seotud geograafiliselt. Euroopa Liit on majandusorganisatsioon, mis ehitab üles ühtset majanduspiirkonda ja põhineb geograafilisel lähedusel, julgeolekult oleks sarnane näide Lääne-Euroopa Liit. Ent regioone võivad moodustada ka üksteisest kaugel olevad riigid. Näiteks OPEC on omaette majandusregioon, kuigi liikmed asuvad mitmel kontinendil, NATO riigid kuuluvad samuti mitmesse maailmaossa. Kes siis moodustavad regiooni? Kas riigid, riikide kogumid või ainult riikidest väiksemad üksused? Mõned regioonid, mis moodustuvad väiksematest üksustest, võivad jääda mitme riigi territooriumile, mis teeb defineerimise veelgi keerulisemaks.
Teoreetikutel on regioonidest erinev arusaam. Levinumad mõisted on mikroregioonid ehk regioonid riikide sees ja makroregioonid ehk suured riikide kogumid (Frey 2005, 16–17). Läänemere regioon käesoleva artikli kontekstis ei ole kindlasti mikroregioon, kuid mitte ka makroregioon. Kuigi tegemist on riikide kogumiga, ei saa Läänemere regiooni kahjuks kuidagi pidada oluliseks kaasarääkijaks maailma asjades. Seega võib väita, et Läänemere regioon on lihtsalt suurema makroregiooni osa või mikroregioonide kogum. Marc Frey toob siiski välja, et eksisteerib ka arusaam – makro- ja mikroregioonide vahel on veel kolmas kategooria, riikide kogum, kes pole maailmas oluline otsustaja (Frey 2005, 16–17). Sellesse kategooriasse sobiks Läänemere regioon ideaalselt. Lähteenmäki-Smith kasutab ka sellist mõistet nagu subregioon (*subregion*), mis sisuliselt tähendab, et regiooni sees on veel väiksemad regioonid (Lähteenmäki-Smith 2000, 22). Kokkuvõttes sõltub arusaam erinevatest regioonidest suuresti või täielikult autorist. Vähemalt ühe kategooria alla kuulub ka Läänemere regioon ning seega peaks regionalismiteooria alusel saama selgitada võimalikku koostööd Läänemere piirkonnas.

Regionalismi põhiline uurimisobjekt

Regioonidest keerulisem on vaadelda erinevaid arusaamu teooriast, mis regioone uurib. Regionalism on regionaalse koostöö mõistmise alus. Regionalism hõlmab kahte mõistet – nii regionalismi kui ka regionaliseerumist. Neid võib siinkohal vaadata koos, sest tegu on sisuliselt sama protsessi erinevate etappidega: regionaliseerumine on protsess regiooni ühendamiseks ning regionalism selle tulemus. Regionalism võib olla väga abstraktne termin, mis võib tähendada "mosaiikide, võrgustike ja keeruliste protsesside kogumit" (Hurrell 1995, 39–40), aga sisult on see ikkagi regiooni identiteedi loomine. Regionaalse koostöö edendamine on omakorda regionalismi põhiline uurimisobjekt. Regionalismi definitsioone on mitu, kuid olulisemad erinevused seisnevad suuresti selles, millises suunas, valdkonnas ja mahus regionaalne koostöö toimib. Edward D. Mansfield ja Helen V. Milner väidavad oma 1997. aasta artiklis, et regionalism on regioonide läheduse põhjal tehtud otsus teha teatud riikidega rohkem koostööd (Mansfield, Milner 1997, 3–4). Otsus võib põhineda poliitilistel, kultuurilistel või muudel alustel. Alati ei ole regionalismi alusotsus positiivne. Seda protsessi saab vaadelda ka konflikti kaudu, nagu teeb Louise Fawcett, kes näitab, et konfliktide puhul juhtub, et regioonis ühes riigis toimuv konflikt muutub kergesti riikidevaheliseks (Fawcett 2005, 25).

Regionalismi ja regionaliseerumist võib vaadelda ka teisiti, näiteks kas regionalism toimub ülevalt alla (poliitikutelt otsused ja suunad) või alt üles (rohujuuretasandilt suurde poliitikasse) (Käkönen 1996, 54). Seega vaatleb regionalism nii koostööd kui ka konflikti, olgu selle suund siis ülevalt alla või vastupidi.

Regionaalne koostöö, mis regionalismi defineerib, võib olla erinev. Eristatakse nn kõva ja pehmet regionalismi vastavalt sellele, millises valdkonnas ja millises suunas koostöö toimub. Näiteks kõva regionalism toimib ülevalt alla ja on väga formaalne (Fawcett 2004, 433), pehme toimib alt üles ja on võrgustikupõhine (Makarychev 2004, 311). Andrey Makarychev kirjutab oma artiklis (Makarychev 2004, 311) erinevate koostööde iseloomust. Selle kokkuvõtteks võiks öelda, et kõva regionalism on kontrolliv, ametnikkonnast sõltuv, julgeolekupõhine ja formaalne. Pehme koostöö on seevastu integreeritud, horisontaalne ja mitte väga formaalne. Näiteks kõva regionalism on pigem julgeolekuga tegelev riikide suunatud projekt, pehmet regionalismi edendavad seevastu kultuurivaldkonnas tegutsevad vabaühendused.

Regionaalne koostöö toimub eri valdkondades, mida võib vaadelda erinevalt. Näiteks majanduslikku koostööd võib vaadata kui teiste riikide diskrimineerimist (Wyatt-Walter 1995, 78), aga ka kui loomulikku protsessi, kus geograafiliselt lähedal asuvate riikidega arendatakse kaubandust ning tegeldakse muude sääraste küsimustega.

Ühtse identiteedi alustalad

Majanduslik koostöö on tihti regionaalse lähenemise alustalasid. Mitmed regionaalsed organisatsioonid, näiteks Euroopa Liit, ongi sellele üles ehitatud. Läänemere piirkonnas on majandus oluline teema, sest piirkonna konkurentsivõime maailmaturul või isegi ainult Euroopas on eluliselt tähtis. Mõnede arvates on just siia peidetud võti Läänemere riikide koostöö arenguks – Baltimaad soovivad saada Põhjamaade sarnaseks, Põhjamaid huvitab siinne turg. Olulised on olnud riikide majandusseosed (Hubel 2004, 285), samuti on tugevad identiteedi ja kultuurisidemed. Riigid on küll erinevad, kuid peale enam-vähem ühise ajaloo valitsevad Läänemere ääres vaid mõned keelkonnad ning sarnane kultuuritaust. Need on aga ühtse identiteedi loomise alustalad (Paasi 2003, 478). Siinkohal tuleb muidugi eraldi vaadelda riikide kultuurikoostöö otstarbekust ehk seda, kas regionaalse kultuuriidentiteedi loomisega peaksid tegelema riigid või võiks see jääda pigem nn pehme regionalismi valdkonda. Kultuur ja haridus on valdkonnad, mille edendamiseks sobib eespool kirjeldatud pehme regionalism ning sellisel juhul on mõistlik keskenduda alt üles koostööle.

Regionaalne koostöö on selgelt seotud julgeolekuga, mille hulka võib lugeda ka keskkonna, kui vaadelda julgeolekut laiemalt ehk nn kõva ja pehmet julgeolekut koos. Juba pikka aega on olnud Läänemere ääres mure saastunud mere ja seda ümbritseva elukeskkonna pärast ning see on sundinud riike tegema koostööd.
Keskkonnakoostöö on loogiline, sest regioonis on selle järele suur vajadus: meri on saastunud ja mitmed elukeskkonnad ohus. Kõikidel riikidel on mängus oma huvid. Kuna keskkonnaga ei tegele otseselt keegi teine (näiteks Euroopa Liit) ja riigid sellega üksi hakkama ei saa, on tarvis regionaalset koostööd – tegevus tuleneb nõudlusest.
Vähem on olnud juttu regionaalsest koostööst nn kõva julgeoleku valdkonnas. Kõik Läänemere riigid ei kuulu NATO-sse ning otsest julgeolekukoostööd ei tehta, kuigi suheldakse NATO kaudu (Euro-Atlandi partnerluslepingu kaudu) ning bilateraalselt. Christopher S. Browning ja Pertti Joenniemi väidavad, et osa autorite arvates on põhjuseks see, et piirkond on liiga arenenud ja julgeolek ei ole enam oluline teema (Browning, Joenniemi 2004, 240). Siiski tuleb meeles pidada, et ühtse julgeoleku loomine aitab regiooni ehitamisele samuti kaasa ning soodustab paremat koostööd ka teistes valdkondades, sest regionaalne koostöö loodab palju ülekandeefektile.
Koostööd võib teha erineva eduga mitmes valdkonnas: pehmemad valdkonnad tunduvad olevat edukamad ning pehme koostöö soositum.

Läänemere koostöö ülevaade

Kuigi Läänemere ümber tegutseb mitmeid koostööorganisatsioone, on vähesed neist valitsustevahelised ning märkimisväärse mõjuga. Organisatsioonide liikmeiks on enamasti kolm Balti riiki – Eesti, Läti ja Leedu – ning Põhjamaad – Soome, Rootsi, Norra, Taani ja Island. Üldiselt loetakse Läänemere regiooni hulka samuti Saksamaa, Venemaa ja Poola, kes osalevad enamikus organisatsioonides kas riiklikult või kohaliku omavalitsuse kaudu. Organisatsioonides on esindatud mitmed valdkonnad, kuigi erinevate tulemustega. Kõigepealt väike ülevaade valdkondadest ja neis tegutsevatest organisatsioonidest.
Kolm organisatsiooni tegutseb majandusvaldkonnas, neist Eestile on kõige olulisem Läänemeremaade Nõukogu (http://www.cbss.org/). See on üheteistkümnest liikmest koosnev organisatsioon, mille tegevusalad ulatuvad majandusest julgeolekuni. Majandusvaldkonnas on nõukogu peamine tegevus seotud tolliga, majandusarengu ja üldise majanduse toetamisega. Tähtsaks peetakse ka energiat, mis on tõusnud Läänemerel keskseks teemaks keskkonnaprobleemide ja majanduslanguse tõttu. Organisatsioon hindab kõrgelt oma saavutusi transpordi vallas, kus on tehtud mitmeid ühtlustamisi. Nõukogu presidentriik vahetub igal aastal ning lähiaastail on taas järg Eesti käes. Eestit peaks majanduskoostöö oma lähinaabritega eriti huvitama. Põhjamaad on Eestis esindatud juba praegu mitme pangaga, seega oleks just riigi tasandil võimalik Läänemere Nõukogu abil mitmeid ebakõlasid vähendada. Eesti välisminister Urmas Paet rõhutas eelmisel aastal nõukogu kohtumisel peetud kõnes samuti tungivat vajadust teha rohkem koostööd just selle organisatsiooni raames (Paet 2009).
Põhjamaades tegutseb Põhjamaade Ministrite Nõukogu (http://www.norden.org/start/start.asp), mis ei kata otseselt kõiki Läänemere-äärseid riike, kuid ministrite nõukogu algatatud majandusprogrammid ja -foorumid on lähedalt seotud kõigi Läänemere riikidega. Muu hulgas on loodud Balti Arengufoorum (http://www.baltic-sea-forum.org/en/forum/), mille eesmärk on lähendada eri ametkondade, erasektori ja kolmanda sektori esindajaid ning luua paremaid ärikontakte. Organisatsioonis saaks Eesti kaasa rääkida sama edukalt kui teised, kuigi mitte valitsuse tasandil. Pigem võimaldaks see Eesti ärimeestel paremaid kontakte saavutada, kui riik muudes valdkondades on juba teed näidanud.
Kolmas organisatsioon on Baltic 21 (http://www.baltic21.org/), mis tegeleb peamiselt jätkusuutliku arenguga, seda enamasti majanduslikult. Baltic 21-s osalevad 11 riigi ministeeriumid, Eestist on esindatud majandus- ja kommunikatsiooni- ning

keskkonnaministeerium. Seega on tööpõld lai ja võimalusi palju. Organisatsioon on küll võrgustik ja mitte nii mõjuvõimas kui näiteks Läänemeremaade Nõukogu, kuid Eesti võimalik koostööpartner. Transport, tööstus, energia ja turism on vaid mõned valdkonnad, kus koostöövõrgustiku raames oleks võimalik oma plaane ellu viia.

Peamine eeldus on poliitiline tahe

Majanduskoostööks potentsiaali Läänemere piirkonnas on. Regionalismi kohaselt võib majanduskoostöö olla nii hea kui ka halb asi. Enamik Läänemere ümbruse riike on juba praegu Euroopa Liidus või sellega majanduslikult seotud, seepärast oleks võimalik teha koostööd teha ka Euroopa Liitu otseselt kaasamata, vaid omavahel. Poliitilise tahte korral saaks teha koostööd, mis võimaldaks kasvada välja mikroregioonide kogumi staatusest ehk tõestada, et Läänemere regioon on iseseisev ja oluline.
Kultuuri, hariduse jms koostöövaldkondadega tegeleb mitu organisatsiooni, nagu nimetatud Baltic 21, Põhjamaade Ministrite Nõukogu ja Läänemeremaade Nõukogu, aga ka Läänemeremaade parlamentaarne konverents (http://www.bspc.net/). Viimane on küll eelkõige parlamentidevaheline organisatsioon, kuid võiks huvi pakkuda ka valitsustele. Kõigi nende organisatsioonide ühisjoon on soov tegelda hariduse ja kultuuriga, kuid üksnes Läänemeremaade Nõukogu on loonud mitu Euroopa õpingutele keskenduvat euroteaduskonda, sealhulgas Pihkvas ja Kaliningradis. Baltic 21 tegeleb samuti haridusega ning Põhjamaade Ministrite Nõukogu on loonud stipendiume teadlaste kaasamiseks. Kuigi võiks eeldada, et just nn pehmetes valdkondades on koostöö kõige edukam ja kõige enam levinud, sest teemad on lihtsad ja sobivad kõigile, nähtub eelnevast üllatuslikult, et koostöövõimalused annavad suhteliselt vähe kasu. Eestil on võimalus koostööd arendada, milleks on eelkõige tarvis jällegi poliitilist tahet.
Valitsustevälises sektoris tegutseb mitu organisatsiooni, näiteks Läänemere foorum (http://www.bdforum.org/). Kultuurikoostööks on eeldused olemas, kuid takistuseks on riikide, ennekõike Balti- ja Põhjamaade keele ja ajaloo erinevused. Koostöö kultuurivaldkonnas annaks kindlasti midagi juurde nii osalevatele riikidele kui ka piirkonnale laiemalt, kuid tingimata ei peaks koostöö toimuma riikide vahel. Pigem tundub sobivam olevat nn pehme regionalism, alt üles lähenemine, kuivõrd pehme regionalism on enam avatud ja horisontaalne ning saab alguse rohujuuretasandilt.

Kõige populaarsem koostööteema

Julgeolek võib olla nii militaarne ja traditsiooniline kui ka nn pehme, muudel väärtustel põhinev. Läänemere riikides pole eriti palju kõva julgeolekuteemaga tegeldud, mis võib tuleneda regiooni eripärast. Kindlasti mängib siin oma osa see, et näiteks Eestile valmistab julgeolekuprobleeme üks teine Läänemere riik. Samas on Põhjamaade Ministrite Nõukogu algatatud Balti- ja Põhjamaade NB 8 kohtumised tegelnud ka julgeolekuküsimustega, näiteks Kosovo ja Lähis-Ida probleemide lahenduste arutamisega. Tsiviiljulgeolekuga tegeleb ka Läänemeremaade Nõukogu, kelle prioriteetide hulka kuulub muu hulgas võitlus kuritegevusega. Julgeoleku valdkonnas on tööpõld kõige laiem, kuid koostöö kõige raskem. Koostöö laabumisele aitaks kaasa kõigi osapoolte sisuline huvi, kuigi ühisosa leidmine on keeruline, sest Läänemere riikidel on erinev arusaam maailmapoliitikast (näiteks Eestil ja Venemaal) ning erinevad meetodid. Siiski on nn pehme julgeoleku teemadega tegelemine olnud edukam, kui arvata võis.
Pehme julgeoleku alla kuulub ka keskkond. Keskkond on olnud Läänemere regiooni organisatsioonide kõige populaarsem koostööteema. Läänemere kaitseks on loodud Helsingi konventsiooni organisatsioon HELCOM (http://www.helcom.fi/), Läänemere ruumilise arengu visioon ja strateegiad aastaks 2010 (VASAB), keskkonnatemaatikaga tegelevad ka Läänemeremaade Nõukogu ja Baltic 21. Need organisatsioonid on keskendunud jätkusuutlikule arengule, saastatuse vähendamisele ning liikide ellujäämise

tagamisele. Läänemeremaade Nõukogu tegeleb muu hulgas tuumaenergia ja radiatsiooni küsimustega. Kõigis nimetatud organisatsioonides osaleb aktiivselt ka Eesti, koostöö tulemusena on Läänemere olukorra parandamiseks algatatud uusi projekte ja plaane. Läänemere saastatus puudutab kõiki ning vajadus seda vähendada dikteeribki koostöö. Nord Streami gaasijuhtme ehitamine näitab, et ka selles valdkonnas on eriarvamusi, tekkinud on sisuliselt kaks poolt.

Teoreetiliselt kena mõte

Regionalismi kohaselt on koostöö õnnestumiseks vaja tahet ja eeldusi. Läänemere riikidel peaks eeldusi olema, sest nende ajalootaust on suhteliselt sarnane (tihedalt omavahel seotud) ning kultuuris on rohkem sarnasusi kui erinevusi. Kuid koostöö edukus sõltub suuresti poliitilisest tahtest. Kas Eestil aga seda on?
Majandus- ja keskkonnavaldkonnas on teoreetilised eeldused nagu ühishuvi, potentsiaalne kasu ning toimivad koostööorganisatsioonid olemas. Mõlema puhul on koostööks vajalik kõigi osapoolte koostöö ja panus. Nimetatud valdkondades on olukord parem kui julgeoleku puhul, kus Eesti tunneb kõige suuremat koostöövajadust, aga võimalusi selleks on vähe, sest saadav kasu ei ole kõigile selge. Suurtel riikidel on oma prioriteedid. Sedasama võib öelda kultuurivaldkonna kohta, kus otsest kasu riikidele koostööst ei ole, kuigi eeldused on olemas. Mingil tasemel Läänemere identiteeti luuakse, kuid tegeliku eduni on veel pikk tee.
Eelöeldut kokku võttes on selge, et Läänemere regiooni koostöö on teoreetiliselt kena mõte ning võiks ideaalses maailmas ka toimuda, kuid praegu pole veel piisavalt reguleeritud võimalusi ehk mõjuvõimsaid organisatsioone. Algatusvõimet ei näita ka riigid, eelkõige suurriigid, kelle prioriteedid on teistsugused. Ühistegevusest ei ole näha märkimisväärset kasu, kui välja arvata mingil määral toimiv koostöö keskkonna valdkonnas. Julgeolekuküsimustes on huvid piirkonniti liialt erinevad ning kultuurivaldkond jääb riikide peategevusest kaugele. Seega kokkuvõttes võiks Läänemere riikide koostööga jätkata, kuid prioriteetseks seda pidada veel ei saa.

Kasutatud kirjandus

Browning, C. S., Joenniemi, P. (2004). Regionality beyond Security? The Baltic Sea Region after Enlargement. – Cooperation and Conflict, vol 39, no 3, pp 233–253.
Fawcett, L. (2004). Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism. – International Affairs, vol 80, no 3, pp 429–446.
Fawcett, L. (2005). Regionalism from an Historical Perspective. – Global Politics of Regionalism. Ed by M. Farrell, B. Hettne et L. van Langenhove. London: Pluto Press, pp 21–37.
Frey, M. (2005). Concepts of Regions in International History. – L. Hönnighausen, M. Frey, J. Peacock (eds). Regionalism in the Age of Globalism. Vol 1: Concepts of Regionalism. Madison: Center for the Study of Upper Midwestern Cultures, University of Wisconsin, pp 27–44.
Hahn, K. (2005). Regionalism in Global Societies. – L. Hönnighausen, M. Frey, J. Peacock (eds). Regionalism in the Age of Globalism. Vol 1: Concepts of Regionalism. Madison: Center for the Study of Upper Midwestern Cultures, University of Wisconsin.
Hubel, H. (2004). The Baltic Sea Subregion after Dual Enlargement. – Cooperation and Conflict, vol 39, no 3, pp 283–298.
Hurrell, A. (1995). Regionalism in Theoretical Perspective. – L. Fawcett, A. Hurrell (eds). Regionalism in World Politics. Oxford: Oxford University Press, pp 37–73.
Käkönen, J. (1996). Regionalization and Power in the Baltic Sea Region. – S. Perko (ed). Nordic-Baltic Region in Transition. Research report no 75. Tampere: Tampere Peace Research Institute.

Lähteenmäki-Smith, K. (2000). Regionalization in the Change of the European System. – B. Hettne, A. Inotai, O. Sunkel (eds). National Perspectives on the New Regionalism in the North. Basingstoke: Macmillan, pp 19–43.
Makarychev, A. S. (2004). Where the North Meets the East. Europe's 'Dimentionalism' and Poland's 'Marginality Strategy'. – Cooperation and Conflict, vol 39, no 3, pp 299–315.
Mansfield, E. D. , Milner, H. V. (1997). The Political Economy of Regionalism: An Overview. – E. D. Mansfield, H. V. Milner (eds). The Political Economy of Regionalism. New York: Columbia University Press.
Paasi, A. (2003). Region and Place: Regional Identity in Question. – Progress in Human Geography, vol 27, no 4, pp 475–485.
Paet, U. (2009). Kõne Läänemere regiooni koostööst ja selle tulevikust Läänemeremaade Nõukogu 16. ministrite nõukogu kohtumisel.
Wyatt-Walter, A. (1995). Regionalism, Globalisation, and World Economic Order. – L. Fawcett, A. Hurrell (eds). Regionalism in World Politics. Oxford: Oxford University Press, pp 74–121.

Eesti Panga määrusandlusõiguse kooskõla põhiseadusega

Ilmar Selge, Akadeemia Nord avaliku õiguse ja õigusteooria professor

Kui Eesti Pank peaks taotlema, et tema ülesannete täitmiseks vajalikke määrusi annaks valitsus või rahandusminister, ei saaks enam rääkida sõltumatust keskpangast.

Artiklis arutletakse, kas Eesti Pank tohib põhiseaduse järgi anda määrusi ning kuidas sellega seonduvalt tõlgendada põhiseadust. Eesti Panga määrusandlusõiguse põhiseadusega kooskõla hindamisel tuleb anda teoreetiliselt ja praktiliselt põhjendatud vastus kolmele küsimusele.

1. Millist rolli põhiseadusest ja seadusest tulenevalt täidab Eesti Pank?
2. Kuidas lahendada põhiseaduse printsiipidest ja normidest lähtudes küsimus, milliseid vahendeid ehk õigusakte on selle rolli ja ülesannete täitmiseks vaja anda?
3. Kas Riigikogu võib määruste andmise õiguse anda ka neile organitele ja isikutele, kellel põhiseaduse järgi seda õigust ei ole (keda põhiseaduses ei ole otseselt nimetatud)?

Eesti Vabariigi põhiseaduses puudutavad Eesti Panga õiguslikku seisundit kaks paragrahvi – 111 ja 112. Riigi keskpanga õigusliku seisundi, sealhulgas oma raha emiteerimise ainuõiguse fikseerimisega põhiseaduse tasandil eristub Eesti paljudest teistest Euroopa Liidu liikmesriikidest (näiteks Saksamaa Liitvabariigis reguleerib riigi keskpanga õiguslikku seisundit mitte põhiseadus, vaid eraldi seadus – *Gesetz über die Deutsche Bundesbank*).

Põhiseaduse paragrahvi 111 kohaselt on Eesti raha emissiooni ainuõigus Eesti Pangal, kes korraldab raharinglust ja seisab hea riigi vääringu stabiilsuse eest. Paragrahvist 111 tulenevad Eesti Pangale seega Eesti raha emiteerimise, raharingluse korraldamise ja riigi vääringu stabiilsuse tagamise ülesanded.

Põhiseaduses ei ole antud Eesti Panga pädevust täies ulatuses, vaid ainult eesmärki – tagada riigi vääringu stabiilsus – kajastavate ülesannete kirjeldus. Eesti Panga puhul on tegemist põhiseadusliku institutsiooniga, kes põhiseaduse paragrahvi 111 järgi täidab täidesaatvale riigivõimule omaseid täitev-korraldavaid ülesandeid (sealhulgas Eesti raha emiteerimise ainuõiguse realiseerimine, raharingluse korraldamine ning riigi vääringu stabiilsuse tagamise kohustuse täitmine). Põhiseaduse paragrahvis 112 sätestatu kohaselt tegutseb Eesti Pank seaduse alusel ja annab aru Riigikogule. Sellest sättest tuleneb Eesti Panga kohustus anda aru Riigikogule ning sõltumatus Vabariigi Valitsusest.

Seadusest tulenevad alused

Eesti Panga õigusliku seisundi, sealhulgas tegevuse õiguslikud alused, sätestab Eesti Panga seadus (RT I 1993, 28, 498; 2008, 14, 93). Eesti Pank on Eesti Vabariigi keskpank ja Euroopa Keskpankade Süsteemi liige. Eesti Pank on 1919. aastal Eesti Vabariigi keskpangana asutatud Eesti Panga õigusjärglane, kusjuures talle kuulub ka kinnis- ja vallasvara, mis oli 1919. aastal Eesti keskpangana asutatud Eesti Panga omanduses ning mis 1940. aastal õigusvastaselt võõrandati.

Eesti Pank juriidilise isikuna valdab, kasutab ja käsutab oma vara iseseisvalt (Eesti Panga seaduse § 1 lõige 2 ja § 26 lõige 2). See tähendab, et Eesti Panga vara ei ole käsitatav riigi varana, sest juriidilise isiku vara ega juriidiline isik ise ei saa kuuluda teistele isikutele, vaid juriidilise isiku vara saab kuuluda temale endale (asjaõigusseaduse § 6 lõike 2 lause 2 – RT I 1993, 39, 590; 1999, 44, 509; … 2010, 8, 37). Eesti Panga seisundit avalik-õigusliku juriidilise isikuna iseloomustab kõige paremini asjaolu, et Eesti Pank ei vastuta riigi varaliste kohustiste eest ja riik ei vastuta Eesti Panga varaliste kohustiste eest (Eesti Panga seaduse § 3 lõige 2). Eesti Panga seaduse eelnimetatud sätetest nende koostoimes järeldub,

et Eesti Panga puhul on tegemist põhiseaduse paragrahvide 111 ja 112 alusel loodud sõltumatu avalik-õigusliku juriidilise isikuga.
Põhiseaduse paragrahvi 111 kõrval sätestab Eesti Panga seaduse paragrahv 2 Eesti Panga eesmärgid ja ülesanded. Esmase eesmärgina on fikseeritud hindade stabiilsuse tagamine. Eesti Pank korraldab raharinglust Eestis ja välisriikidega ning seisab hea riigi vääringu stabiilsuse eest. Eesti Pangal on Eesti raha emiteerimise ainuõigus. Eesti raha emiteerimine ja käibelt kõrvaldamine toimub Eesti Vabariigi rahaseaduse alusel (RT 1992, 21, 299; RT I 2002, 63, 387). Eesti Panga ülesanne on riigi väärismetalli- ja välisvaluutavarusid hoida ning nende kasutamist korraldada. Põhiseadus koostoimes Eesti Panga seadusega annab riikliku raha- ja panganduspoliitika teostamise ning krediidipoliitika suunamise keskpanga pädevusse, kusjuures ükski valitsusasutus ei tohi määrata, kuidas keskpank peab tegutsema nimetatud poliitikate elluviimisel. Eesti Panga seaduse regulatsioon on selles osas kooskõlas praktikaga, mida arenenud riigid juba aastakümneid kohaldavad. Rahapoliitika elluviimine on Euroopa õigusruumis pandud iseseisvale keskpangale. See rahvusvaheline tava põhineb majanduse lühi- ja pikaajaliste eesmärkide paratamatul vastuolul. Rahapoliitilise keskkonna mõjutamine majandusaktiivsuse lühiajaliseks suurendamiseks, mis sageli huvitab poliitilistel põhjustel valitsust, saab anda vaid äärmiselt piiratud tulemusi. Pikema aja jooksul võib see viia raha stabiilsuse vähenemiseni, mis on aga vastuolus riigi pikaajaliste huvidega. Seetõttu on osutunud vajalikuks anda rahapoliitika teostamine täidesaatvast võimust eraldiseisvale asutusele (Tupits 2000, 59).

Eesti Panga sõltumatus

Eesti Panga seaduse paragrahv 3 sätestab Eesti Panga sõltumatuse. Eesti Pank tegutseb muudest riigiasutustest eraldi. Ta annab oma tegevusest aru Riigikogule, ei allu Vabariigi Valitsusele ega ühelegi teisele täidesaatvale riigivõimuasutusele ega kolmandatele isikutele. Kuuludes Euroopa Keskpankade Süsteemi, võivad Eesti Pank ja tema juhtimisorganite liikmed taotleda ja saada täitmiseks juhiseid vaid Euroopa Keskpangalt (seos Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 130 sätestatuga).
Eesti Panga sõltumatust iseloomustab asjaolu, et Eesti Panga seaduse paragrahvi 4 lõike 4 kohaselt toetab Eesti Pank oma volituste piires Vabariigi Valitsuse majanduspoliitikat, kui see ei ole vastuolus osundatud seaduse paragrahvis 2 sätestatud Eesti Panga eesmärkide ja ülesannetega ega takista neid täitmast. Praktikas teeb Eesti Pank koostööd Vabariigi Valitsusega ja annab viimasele nõu majanduspoliitilistes küsimustes. Üldjuhul valitsus ei langeta olulisi majanduspoliitilisi otsuseid Eesti Panga seisukohta ära kuulamata. Peale selle esindab Eesti Pank riiki Vabariigi Valitsuse volitusel rahvusvahelistes rahandusorganisatsioonides, mille liige Eesti Vabariik on. Rahvusvahelises ja Euroopa õigusruumis tunnustatud sõltumatu ja täidesaatvast võimust eraldiseisva keskpanga põhimõtet järgides osaleb keskpank riigi majanduspoliitikas iseseisva raha-, krediidi- ja panganduspoliitika teostamise ning raharingluse korraldamise kaudu, kahjustamata seejuures Eesti Panga spetsiifilisi, põhiseadusest ja seadusest tulenevaid eesmärke ning ülesandeid.
Põhiseaduse ja Eesti Panga seaduse kontseptuaalsetest sätetest tuleneb Eesti Panga kui riigi keskpanga institutsionaalne ja tema juhtimisorgani liikme personaalne sõltumatus. Eesti Panga sõltumatuse riigiõiguslikuks garantiiks on ka asjaolu, et Eesti Panga õiguslikku seisundit võib muuta ainult Eesti Panga seaduse muutmise seaduse kaudu (Eesti Panga seaduse § 1 lõige 4). Seejuures on Eesti Panga seaduse puhul tegemist konstitutsiooniliste seaduste kataloogi kuuluva seadusega, mille vastuvõtmine ja muutmine saab põhiseaduse paragrahvi 104 lõike 2 punkti 12 kohaselt toimuda ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

Riigi keskpanga sõltumatuse nõue tuleneb Euroopa Liidu toimimise lepingust (endine EÜ asutamisleping), mille kohaselt koosneb Euroopa Keskpankade Süsteem Euroopa Keskpangast ja riikide keskpankadest (Euroopa Liidu lepingu ja ... 2010).

Kooskõlas rahvusvahelise praktikaga

Euroopa Keskpank on juriidiline isik. Euroopa Keskpanga põhiülesanne on liidu rahapoliitika kujundamine ja elluviimine Euroopa Keskpankade Süsteemi kuuluvate riikide keskpankade kaudu. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 127 (endine EÜ asutamislepingu artikli 105 lõige 2) sätestab Euroopa Keskpankade Süsteemi ülesanded järgmiselt: määratleda liidu rahapoliitika ja rakendada seda; sooritada välisvaluutatehinguid artikli 219 sätete järgi; hoida ja hallata liikmesriikide ametlikke välisvaluutareserve; edendada maksesüsteemide tõrgeteta toimimist.
Artikkel 130 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 108) sätestab, et kasutades volitusi ning täites ülesandeid ja kohustusi, mis on neile pandud aluslepingutega ning Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirjaga, ei taotle ega saa Euroopa Keskpank ega ükski riigi keskpank ega ükski nende otsuseid tegeva organi liige mingeid juhiseid liidu institutsioonidelt, organitelt või asutustelt, ühegi liikmesriigi valitsuselt ega üheltki teiselt organilt. Liidu institutsioonid, organid ja asutused ning liikmesriikide valitsused kohustuvad seda põhimõtet austama ega püüa mõjutada Euroopa Keskpanga või riikide keskpankade otsuseid tegevate organite liikmeid nende ülesannete täitmisel. Seega ei tohi ükski kolmas isik või organ, sealhulgas liikmesriigi valitsus, mõjutada riigi keskpanka tema ülesannete täitmisel tehtavates raha-, krediidi- ja panganduspoliitilistes otsustustes, samuti välisvaluutareservide haldamist riigi keskpanga poolt, keskpanga välisvaluutatehinguid ning maksesüsteemide tõrgeteta toimimist, sest see võib piirata asutamislepinguga ette nähtud riigi keskpanga sõltumatuse põhimõtet.
Eesti Panga suhtes kehtib Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 123 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 101) tulenevalt avaliku võimu institutsioonide, asutuste ja organite krediteerimise keeld. Keelatud on Euroopa Keskpanga või liikmesriikide keskpankade arvelduslaenud või mingit muud tüüpi laenuvõimalused liidu institutsioonidele, organitele või asutustele, liikmesriikide keskvalitsustele, regionaalsetele, kohalikele või muudele avaliku võimu organitele, teistele avalik-õiguslikele isikutele või riigi osalusega äriühingutele. Samuti on keelatud Euroopa Keskpangal või liikmesriikide keskpankadel osta neilt otse võlakohustusi. Analoogiline keeld sisaldub Eesti Panga seaduse paragrahvis 16.
Eeltoodu põhjal tuleneb Eesti Panga sõltumatus ja distantseeritus Vabariigi Valitsusest, täidesaatvast võimust ning tema õiguslik seisund avalik-õigusliku juriidilise isikuna Euroopa Liidu õiguse põhimõtetest ja normidest ning on kooskõlas rahvusvahelise tava ja selle praktikaga, mida Euroopa riigid on rakendanud viimastel aastakümnetel.

Eesti Panga määrusandlusõigus

Eesti riigiõiguslikus praktikas on Euroopa Liidu õigusest tuleneva e-raha asutuste seaduse menetlemisel Riigikogus tõstatunud kontseptuaalne küsimus Eesti Panga õigusest anda kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte ehk tervikuna Eesti Panga määrusandlusõigusest, selle sisust ja ulatusest ning kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseaduse ja Euroopa Liidu õigusega.
Vabariigi Valitsus algatas 16. juunil 2004 Riigikogus e-raha asutuste seaduse eelnõu (415 SE I), mis nägi ette mitmetes volitusnormides rahandusministrile volituse anda seaduse rakendusmäärusi. E-raha asutuste seadusega mitmetes küsimustes seaduse rakendusmääruste andmine rahandusministrile erines oluliselt senisest riigiõiguslikust ja halduspraktikast, kus analoogiliste küsimuste reguleerimine on seaduse alusel Eesti Panga

pädevuses (märkus: eelnõu on tagasi võetud; vthttp://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=415&t=E).
Põhiseaduses fikseeritud Eesti Panga pädevust täpsustab ja annab pangale vahendid nende ülesannete täitmiseks Eesti Panga seadus. Osundatud seadus volitab Eesti Panga juhtimisorganeid välja andma õiguse üld- ja üksikakte. Eesti Panga seaduse paragrahvi 1 lõige 5 sätestab, et Eesti Panga ülesannete täitmiseks annab Eesti Panga Nõukogu välja otsuseid ning Eesti Panga president määrusi ja käskkirju. Samas sätestab paragrahv 11 Eesti Panga presidendi pädevuse. President annab määrusi ja käskkirju ning presidendi määrused kui normatiivse (õigustloova) iseloomuga õigusaktid avaldatakse Riigi Teatajas (lõiked 5 ja 6).
Seega sätestab Eesti Panga seadus, et Eesti Panga ülesannete täitmiseks annavad Eesti Panga Nõukogu ja Eesti Panga president välja õigusakte, mis hõlmavad nii õigustloovaid akte määruse vormis kui ka õiguse üksikakte otsuse või käskkirja vormis. Praktikas Eesti Panga tegevust käsitlevate küsimuste lahendused vormistatakse Eesti Panga Nõukogu otsusena, väljapoole Eesti Panka ulatuvate küsimuste lahendused aga keskpanga presidendi määruse vormis.
Eesti Panga pädevuse (õigused ja kohustused) rahapoliitika ja raharingluse korraldamise valdkonnas sätestab Eesti Panga seaduse 3. peatükk. Eesti Panga seaduse paragrahvi 14 järgi on Eesti Pangal õigus kasutada raharingluse reguleerimiseks peamiselt järgmisi vahendeid: rahaturgu reguleerivate eeskirjade kehtestamine (punkt 3); kohustuslike reservide ja muude normatiivide kehtestamine Eestis tegutsevatele krediidiasutustele (punkt 4); Eesti Panga intressimäärade kehtestamine (punkt 6); laenuandmise limiitide kehtestamine krediidiasutustele (punkt 7).
Eesti Pank kehtestab seaduse alusel välisvaluuta Eestisse sisse- ja väljaveo, välisvaluutareservide moodustamise ja kasutamise eeskirjad. Samuti kehtestab Eesti Pank krediidiasutustele ja muudele juriidilistele isikutele panganduslike välistehingute sooritamise tingimused ja eeskirjad (§ 15 lõiked 2 ja 3). Seega efektiivse rahapoliitika teostamiseks kehtestab Eesti Pank seaduse alusel mitmeid eeskirju õiguse üldakti vormis eespool mainitud küsimuste reguleerimiseks (sealhulgas krediidiasutuste kaudu toimuvate sularahata arvelduste, välisvaluutatehingute, maksete jne regulatsioonid).
Eesti Panga seadusele lisaks sisalduvad konkreetsed volitusnormid (spetsiaaldelegatsioonid) Eesti Panga presidendile õiguse üldaktide andmiseks krediidiasutuste seaduses (RT I 1999, 23, 349; 2009, 39, 262 – § 48 lõige 7, § 49 lõige 4, § 71 lõige 7, § 80 lõige 5, § 85 lõige 9, § 86 lõige 3, § 87 lõige 2 ja lõige 4, § 91 lõige 1, § 92 lõige 2, § 92^1 lõige 8, § 113 lõige 7), e-raha asutuste seaduses (RT I 2005, 61, 473; 2007, 65, 405 – § 37 lõige 8, § 39 lõige 4, § 44 lõige 4, § 45 lõige 2, § 46 lõige 2; siin peab täpsustama, et alates 22.01.2010 kehtib makseasutuste ja e-raha asutuste seadus: RT I 2010, 2, 3; 9, 41 – § 82 lõige 11), võlaõigusseaduses (RT I 2001, 81, 487; RT I 2002, 60, 374; … 2009, 60, 395 – § 709 lõige 17) ja riikliku statistika seaduses (RT I 1997, 51, 822; … 2007, 24, 127 – § 3 lõige 3).
Esitatust tulenevalt on Eesti Panga seaduse kui konstitutsioonilise seadusega riigi keskpangale põhiseaduse paragrahvist 111 tulenevate rahapoliitika, raharingluse korraldamise ja riigi vääringu stabiilsuse tagamise ülesannete täitmiseks ette nähtud kolmandatele isikutele kohustuslike õiguse üldaktide, määruste andmise õigus.

Võimalik vastuolu põhiseadusega

Eesti põhiseaduse paragrahvid 111 ja 112 ei sätesta Eesti Pangale *expressis verbis* määruste kui õiguse üldaktide andmise õigust, samas ei sätesta põhiseadus ka sellekohast otsest keeldu või piirangut.
Eesti õiguskirjanduses on valdavalt avaldatud seisukohti, mille järgi Eesti Pangale normiloomise õiguse delegeerimine ei tulene põhiseadusest. Eesti Panga seaduse,

sealhulgas määrusandlusõigust puudutavate sätete võimalikule vastuolule põhiseadusega viidates märgib põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon:
“Eesti Pangale on seadusega antud õigusi ja funktsioone, mis on oluliselt laiemad põhiseaduse §-s 111 loetletust. Need õigused puudutavad eelkõige õigusloomet ja järelevalvet.
Nimelt on Eesti Pangale delegeeritud osa täidesaatva võimu funktsioone, mis vastavalt Põhiseadusele kuuluvad Vabariigi Valitsuse pädevusse. Selliste funktsioonide hulka kuuluvad näiteks riikliku raha- ja panganduspoliitika teostamine (Eesti Panga seaduse § 2 lg 4, § 4), järelevalve krediidiasutuste tegevuse üle, litsentside andmine ja tühistamine, sanktsioonide rakendamine, moratooriumi kehtestamine, sundlikvideerimise määramine jne (Eesti Panga seaduse § 2 lg 5, § 17–24), rahaturgu reguleerivate eeskirjade kehtestamine ning sanktsioonide rakendamine nimetatud eeskirjade rikkujate suhtes, kohustuslike reservide ja muude normatiivide kehtestamine krediidiasutustele (Eesti Panga seaduse § 14 p 3, 4, 8), välisvaluutatehingute litsentside andmine (Eesti Panga seaduse § 15 lg 4). Järelevalve krediidiasutuste üle ning nende tegevust reguleerivate normatiivaktide väljaandmine ei ole otseselt seotud Eesti Panga kui keskpanga põhiseaduses sätestatud funktsiooniga ning selliste õiguste äravõtmine ei kahjusta ei Eesti Panga sõltumatust ega Eesti krooni stabiilsust. Lähtudes põhiseaduse kehtivast redaktsioonist tuleb Eesti Pangale jätta ainult emissiooni ja raharingluse korraldamisega seonduvad ülesanded ning kõik õigusloome ja halduskontrolli alased funktsioonid tuleb anda Vabariigi Valitsusele, st. rahandusministeeriumile ning tema haldusalas loodavale pangainspektsioonile.” (http://www.just.ee/10736.)
Õigusteadlased Kalle Merusk ja Raul Narits on samuti väljendanud seisukohta, et “Eesti Pangale seadusandja poolt nimetatud õiguse andmine on problemaatiline, kuna see ei tulene otseselt ega kaudselt põhiseadusest ning määruste adressaatideks on panga suhtes nn kolmandad isikud” (Merusk, Narits 1998, 48).
Lasse Lehis on seisukohal: “Eesti Pangale põhiseadusega antud funktsiooni – raharingluse korraldamist ning Eesti krooni kursi stabiilsuse tagamist – on võimalik täita ka ilma üldaktide andmise õiguseta. … Seega võib väita, et põhiseadusest ei tulene Eesti Panga õigust anda kolmandatele isikutele adresseeritud õiguse üldakte. Sellise õiguse andmisega on seadusandja laiendanud omavoliliselt Eesti Panga pädevust üle Põhiseaduses lubatud piiride.” (Lehis 1999, 480–486.)
Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaande VIII peatükis “Rahandus ja riigieelarve” on asutud seisukohale, et: “… Paljud määrused on siiski vaadeldavad üldaktina ning need tuleks asendada kas Vabariigi Valitsuse või rahandusministri määrustega” (Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud … 2002, 499; 2008, 565).

Määrusandlusõiguse printsiibid

Avaliku võimu põhiseadusliku ja demokraatliku teostamise aluseks on selle rajanemine õigusel (põhiseaduse preambul) ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse (§ 4), demokraatliku õigusriigi (§ 10) ja seaduslikkuse (§ 3 lõige 1) printsiipidel.
Nimetatud printsiipide järgimiseks ning igaühe põhiseaduslike õiguste ja vabaduste kaitseks peavad legislatiivsed ja täitev-korraldavad funktsioonid olema eristatud ning täpselt kindlaks määratud ja nende täitmine peab toimuma kooskõlas põhiseadusega ja õigusteoorias tunnustatud põhimõtetega. Tõlgendades seaduslikkuse mõistet, märkis Euroopa Inimõiguste Kohuskaasuses MaloneÜhendatud Kuningriigi vastu (1984),et “seaduslikkuse printsiibiga oleks vastuolus see, kui täidesaatev võim teostaks talle antud seaduslikku voli piiramatu võimuna. Järelikult peab seadus määrama vajaliku selgusega kindlaks kompetentsetele organitele delegeeritud otsustamisõiguse ulatuse ja teostamise viisi, pidades silmas käsitatava abinõu seaduslikku eesmärki anda üksikisikule vajalik kaitse meelevaldse sekkumise eest”. (Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsust 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96.)

Määrusandlus tähendab seadusandliku võimu poolt täidesaatvale võimule antud õigust vastu võtta üldakte (Annus 2006, 80–81). Määrus on halduse üldakt, mille annab välja täidesaatev organ piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks, määrus on kolmandate isikute suhtes õiguslikult siduv nagu parlamendiseadus. Haldusakti teooria kohaselt on määrus *secundum legem* üldakt, mis peab olema kooskõlas põhiseaduse ja seadusega. Määruste kui täitevvõimu üldaktide andmine täidesaatva võimu poolt on sisuliselt legislatiivfunktsiooni teostamine, mille täidesaatvale võimule on delegeerinud seadusandja (parlament).
Määrusandlusõigus ehk täidesaatva võimu õigus anda määrusi mõjutab oluliselt ka võimude lahususe printsiipi, mille kohaselt seadusandlik võim kuulub Riigikogule (põhiseaduse § 59). Õiguskirjanduses märgitakse: "See ei tähenda siiski selle printsiibi tegelikku rikkumist, kuna täidesaatev võim tohib seadusandlikku funktsiooni täita mitte omal initsiatiivil, vaid ainult formaalse seadusega antud volituse, st parlamendi volituse alusel. Põhiseaduse § 80 lg 1 nõuab, et seaduslik volitus peab määratlema volituse sisu, eesmärgi ja ulatuse." (Maurer 2004, 42–43.) Seadusandjast sõltub, millist täidesaatvat organit, millistes sisulistes küsimustes ja ulatuses ehk õiguslikes piirides volitatakse määrust andma. Määruse kui halduse üldakti andmiseks peab seaduses olema vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse määruse andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igaüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda.

Eristada võib kolme liiki määrusi

Õiguse teoorias on asutud seisukohale: "Oma sisu ja ulatuse poolest määrusõigust korraldatakse *intra, praeter* ja *contra legem.* Oma toimejõult alluvad aga kõik määrused, ka nn *contra legem* juhud sekka arvatud, tavalistele seadustele". (Kliimann 1932, 181–182.) Määrusandlusõiguse mahu järgi võib eristada kolme liiki määrusi: 1) *intra legem*; 2) *praeter legem* ja 3) *contra legem* (Merusk, Koolmeister 1995, 96).
Põhiseaduse sätete (§ 87 punkti 6 ja § 94 lõige 2) ning võimude lahususe (§ 4) ja legaalsuse (§ 3 lõige 1) põhimõtete koosmõjust tulenevalt on täidesaatev võim üldjuhul volitatud andma üksnes *intra legem* määrusi ehk seadust täpsustavaid määrusi. Sellele põhimõtte järgimise vajadusele on osundanud ka Riigikohus:
"*Intra legem* määruse puhul peab seaduses olema norm, mis sätestab selgelt, et haldusorgan võib selle alusel anda haldusakti. See põhimõte on väljendatud ka Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 27 lg 2. *Intra legem* määruse korral võib volituse eesmärk, sisu ja ulatus olla ka seadusest tõlgendamise teel tuletatav. Kuid õiguse subjektil peab seadusega tutvumisel olema võimalik jõuda kindlale arusaamale, et selle seadusega reguleeritud küsimustes võib täitevvõim anda halduse üldakti. Samas ei tohi *intra legem*korras antud määrus väljuda volitusnormi sisaldava seaduse reguleerimiseseme raamidest.
Tulenevalt võimude lahususe põhimõttest, mille kohaselt legislatiivfunktsiooni teostamine kuulub seadusandja pädevusse, on seaduse reguleerimiseseme raamest väljunud halduse üldakt *praeter legem* või *contra legem* määrus. Riigi põhiseadusest võib tuleneda seadusandja õigus seadusega volitada haldusorganit andma *praeter legem*määrust. Seadusega käsitlemata valdkonda reguleeriva määruse ehk *praetar legem*määruse volitusnorm peab sisaldama selget luba, et täitevvõim võib selle sätte alusel anda niisuguseid määrusi.Toimides *praeter legem*,võtab valitsus üle osa seadusandja kompetentsist ning seda saab ta teha üksnes siis, kui seadusandja on teda selleks*expressis verbis* volitanud. *Praeter legem* määruse volitusnorm peab sisaldama peale selge loa ka veel määruse andmiseks pädeva haldusorgani nimetuse ning vastava määruse eesmärgi, sisu ja ulatuse täpsustuse.

Contra legem määrustega muudetakse ja tühistatakse seadusi. Eestis on võimude lahususe põhimõttest tulenevalt *contra legem* määrused Põhiseadusega välistatud." (Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsust 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96.)
Õiguskirjanduses on avaldatud arvamust: "Lähtudes õigusriigi üldistest põhimõtetest, eelkõige võimude lahususe printsiibist, mis on sätestatud ka Eesti põhiseaduses, tuleks*praeter legem* määrusi käsitleda siiski kui erandjuhtumeid. Sellistena tulevad kõne alla üksnes nn korramäärused, millega kehtestatakse teatud eeskirju." (Merusk, Koolmeister 1995, 97–98.)

Võrdsustatud ministri pädevusega

Põhiseaduse paragrahvi 87 punkti 6 kohaselt annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Sama põhimõte ministri määruse suhtes tuleneb põhiseaduse paragrahvi 94 lõikest 2. Seega sätestab põhiseadus *expressis verbis*täidesaatvat riigivõimu teostavate organite õigusaktidena Vabariigi Valitsuse määrused ja korraldused (põhiseaduse § 87 punkt 6) ning ministri määrused ja käskkirjad (§ 94 lõige 2).
Õiguskirjanduses ja praktikas on sageli vaidlusi põhjustanud küsimus, kas määrusi saavad anda teised, põhiseaduses selleks otse nimetamata organid.
Eesti Panga seaduse kui konstitutsioonilise seadusega on riigi keskpangale põhiseaduse paragrahvist 111 tulenevate rahapoliitika, raharingluse korraldamise ja riigi vääringu stabiilsuse tagamise ülesannete täitmiseks ette nähtud kolmandatele isikutele kohustuslike õiguse üldaktide, määruste andmise õigus.
Seadusandja on Eesti Panga seaduses (§ 1 lõige 5 ja § 11 lõige 5) põhiseadusest tulenevate õigusaktide liikide osas Eesti Panga presidendi pädevuse määruste andmisel sisuliselt võrdsustanud ministri pädevusega määruste andmisel. Selle aluseks oli Eesti riigiõiguslikus praktikas õiguskantsleri 1994. aasta 6. jaanuari ettepanek Riigikogule Eesti Panga seaduse (RT I 1993, 28, 498 redaktsioonis) kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadusega.
(Eesti Panga seaduse paragrahvi 1 lõike 5 esialgses redaktsioonis sätestati, et Eesti Panga ülesannete täitmiseks annavad Eesti Panga Nõukogu ja Eesti Panga president seaduste alusel ja täitmiseks õigusakte.Eesti Panga seadusega (18.05.1993 redaktsioonis) oli Eesti Pangale põhiseadusest tulenevate õiguste ja kohustuste realiseerimiseks ette nähtud põhiseadusest (lahknevate) erinevate õigustloovate aktiliikide andmine, millega oli põhiseadust laiendavalt tõlgendatud, see tähendab muudetud.)
Õiguse teoorias, põhiseaduses ja seadustes ning Riigikohtu praktikas kinnitust leidnud volitusnormi nõuded kehtivad ka Eesti Panga presidendi määruste suhtes.
Põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas on õiguskantsler hinnanud Eesti Panga presidendi määrusi õigusaktidena, mis sisaldavad kolmandatele isikutele suunatud õigusnorme. Kui määruse andmisel põhiseaduse ja Eesti Panga seaduse ning krediidiasutuste seaduse sätetest ja volitusnormi nõuetest ei ole kinni peetud ning määrus on antud õigusliku aluseta, on õiguskantsler algatanud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ning vaidlustanud Eesti Panga presidendi määruse kui õigustloova akti. (Õiguskantsleri 1999. aasta 7. septembri ettepanek nr 35 Eesti Panga presidendi 1999. aasta 24. märtsi määruse nr 6 "Kohalike omavalitsuste maksevõimelisuse ja tagatiste kontrollimine laenu andmisel ja finantsnõuete omandamisel" (RTL 1999, 54, 731) kooskõlla viimiseks põhiseaduse paragrahvis 112 sätestatuga.)

Tuletatav sõltumatuse printsiibist

Vaadeldes rahapoliitikat riigi majanduspoliitika olulise osana, mida põhiseaduse paragrahv 111 määratleb Eesti Pangale pandud raharingluse ja riigi vääringu stabiilsuse tagamise korralduslike ülesannete kaudu, mis iseenesest on täidesaatva riigivõimu teostamisega seotud, tuleb asuda seisukohale, et seadusandja otsustada on kooskõlas

põhiseaduse paragrahvi 104 lõike 2 punktiga 12 küsimus ka nende ülesannete täitmiseks vajalikest õigusloome vahenditest (regulatiivsetest aktidest).
Ühe võimaliku Eesti Pangale põhiseaduse paragrahvist 111 tulenevate ülesannete täitmise õigusliku vahendina on käsitletav Eesti Panga õigus anda kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte ehk Eesti Panga määrusandlusõigus. Kui Eesti Panga puhul oleks tegemist Vabariigi Valitsuse juures asuva või temale alluva keskpangaga, ei tekiks ilmselt küsimust Eesti Panga määrusandlusõiguse kooskõlast põhiseadusega. Kuna Eestis on riigi keskpangandus alates Eesti Panga seaduse jõustumisest 18. juunil 1993 üles ehitatud Euroopa Liidus üldtunnustatud kontseptuaalse põhimõtte kohaselt eraldiseisvana ja lahus Vabariigi Valitsusest, siis on Eesti Panga kui sõltumatu ja iseseisva keskpanga eesmärkide ning ülesannete täitmise õiguslik vahend kahtlemata Eesti Panga õigus anda kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte.
Olles institutsiooniliselt eraldiseisev ja Vabariigi Valitsusest täiesti lahus, ei saa riigi keskpank täita oma ülesandeid valitsuse kaudu või olla tema või rahandusministri poolt kontrollitav. Võrdluseks: Euroopa Liidus on Euroopa Keskpanga puhul tegemist vertikaalse pangandussüsteemi, Euroopa Keskpankade Süsteemi juhtimisorganiga, millel on sõltumatu spetsiifiline pädevus ja mis on selgelt distantseeritud liikmesriikide valitsustest. Euroopa Keskpankade Süsteemile antud ülesannete täitmiseks ja kooskõlas asutamislepingu sätetega ning Euroopa Keskpankade Süsteemi põhikirjas esitatud tingimustega annab Euroopa Keskpank samuti kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte – määrusi, võtab vastu otsuseid, esitab soovitusi ja avaldab arvamusi. Ühtlasi on Euroopa Keskpangal õigus määrata ettevõtjatele Euroopa Keskpanga määrustest ja otsustest tulenevate kohustuste täitmata jätmise eest trahve (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 132, endine EÜ asutamislepingu artikli 110 lõige 1). Seega on Euroopa Keskpank pädev nii kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu sätetega kui ka tema põhikirjas esitatud tingimustega välja andma siduvaid õiguse üldakte – määrusi.
Ehkki Eesti Panga määrusandlusõiguse puhul on tegemist küsimusega, mida ei ole Eesti põhiseaduses käsitletud, ei tähenda asjaolu, et põhiseadus nimetab üksnes Vabariigi Valitsust ja ministreid ning ei ole Eesti Panga õigust määruste andmiseks eraldi nimetatud ja käsitletud, iseenesest veel Eesti Panga määrusandlusõiguse vastuolu põhiseaduse ja Euroopa Liidu õigusega. Sellest ei järeldu, et parlament seadusandjana ei saa või ei tohi Eesti Pangale määrusandlusõigust anda ja delegeerida. Eesti Panga määrusandlusõigus on tuletatav põhiseaduse paragrahvis 112 fikseeritud Eesti Panga sõltumatuse printsiibist, samuti Euroopa Liidu liikmesriigi keskpanga sõltumatuse kontseptuaalsest alusprintsiibist.

Kokkuvõttes vastuolu puudub

Eesti Panga tegelik sõltumatus ja iseseisvus ei ole saavutatavad õiguseta anda kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte ehk määrusandlusõiguseta. Kui Eesti Pank peaks taotlema, et tema ülesannete täitmiseks vajalikke määrusi annaks välja täidesaatvat võimu esindav Vabariigi Valitsus või rahandusminister, ei oleks see kooskõlas liikmesriigi keskpanga sõltumatuse euroopaliku aluspõhimõttega ning Eesti Pank muutuks määruste andmisel sõltuvaks valitsusest või rahandusministrist. Seetõttu on artikli autor seisukohal: kui seadusandja otsustab, et õiguse üldakti, määruse andmise õigus on vaja delegeerida Eesti Pangale, on tegemist seaduse otstarbekohasuse küsimusega, et tagada Eesti Pangale sõltumatus samamoodi nagu Euroopa Keskpangale. Kuivõrd põhiseaduse paragrahvi 112 kohaselt tegutseb Eesti Pank seaduse alusel ja annab aru Riigikogule, siis kuulub parlamendi (Riigikogu) otsustamispädevusse määrusandlusõiguse Eesti Pangale delegeerimise üle otsustamine. Sealjuures ei ole parlament (seadusandja) Eesti Panga määrusandlusõiguse ulatuse ehk õiguslike piiride otsustamisel täiesti vaba, vaid on seotud põhiseaduse paragrahvis 111 nimetatud ülesannetega, milleks on raharingluse korraldamine ja riigi vääringu stabiilsuse tagamine.

Ühtlasi peab seadusandja tagama, et määrusandlusõiguse Eesti Pangale delegeerimisel ei toimuks teiste isikute põhiõiguste ja vabaduste ning põhiseadusega kaitstud väärtuste (garantiide) riivet. Kui seadusandja väljub määrusandluse delegeerimisel põhiseadusega ette antud õiguslikest piiridest, andes Eesti Pangale näiteks õiguse piirangute kehtestamiseks kohalikele omavalitsustele laenu andmisel ja finantskohustuste võtmisel, oleks tegemist sisuliselt põhiseaduse 111. paragrahvi muutmisega, sest kohalike omavalitsuste finantstegevuse üle kontrolli sätestamisel tuleb arvestada põhiseaduse paragrahvides 154 ja 157 sätestatud kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega (omavalitsusõiguse kaitseala).
Kokkuvõttes tuleb asuda seisukohale, et Eesti Panga õigus anda kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte ehk määrusandlusõigus ei ole vastuolus põhiseaduse ega Euroopa Liidu õigusega. Lisan, et Eesti riigiõiguslikus praktikas on õiguskantsler põhiseaduslikkuse järelevalve funktsiooni täitmisel käsitlenud Eesti Panka põhiseadusliku institutsioonina, kellel põhiseaduse paragrahvis 111 nimetatud ülesannete täitmine määrusandlusõiguse teel ei välista, vaid eeldab põhiseaduse paragrahvis 3 lõikes 1 sätestatud seaduslikkuse printsiibi rakendamist ning selle järgimist määruse andmisel. Kui Eesti Pank ei ole põhiseaduse paragrahvi 3 lõikes 1 sätestatut järginud, on õiguskantsler Eesti Panga presidendi vastava määruse kui õigustloova akti ka vaidlustanud.

Kasutatud kirjandus

Annus, T. (2006). Riigiõigus. Tallinn: Juura.
Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002). Tallinn: Juura.
Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2008). Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura.
Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (Lissaboni lepingu redaktsioonis). – ELT C 83, 30.03.2010.
Kliimann, A.-T. (1932). Administratiivakti teooria. Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv.
Lehis, L. (1999). Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112. – Juridica, nr 10, lk 480–486.
Maurer, H. (2004). Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura.
Merusk, K., Koolmeister, I. (1995). Haldusõigus. Tallinn: Juura.
Merusk, K., Narits, R. (1998). Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura.
Tupits, A. (2000). Euroopa Liidu riikide keskpankade õigusliku seisundi võrdlus. – Juridica, nr 1, lk 54–62.

Kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse seos majandusliku efektiivsusega

Ave Viks, haldusjuhtimise magister

Omavalitsuste liitumisi ja reforme kavandades on otstarbekas rahalise kokkuhoiu asemel seada eesmärgiks efektiivsuse tõus.

Alates 1945. aastast on paljudes lääneriikides tehtud kohaliku omavalitsuse reforme. Seda on põhjendatud nii heaoluriigi arengu ning sellest tuleneva avalike teenuste valiku ja kvaliteedi paranemisega kui ka valglinnastumise ja tugevate linnaliste keskuste tekkimisega (Leemans 1970).
Valglinnastumise põhjused on sotsiaal-geograafilised ja sotsiaal-majanduslikud. Viimaste puhul on leitud, et suured haldusüksused on majanduslikult efektiivsemad – saavad maksimaalset kasu mastaabiefektist, eriti juhtimise ja kulude kontrollimisest. Teenuse efektiivsuse keskne käsitlus viis 1960.–1970. aastail Skandinaavias, Saksamaal, Suurbritannias ja mujal järgmiste kohaliku omavalitsuse reformideni (Brans 1992).
Kesk- ja Ida-Euroopas ilmnes 1990. aastail lääneriikidele vastupidine suundumus, katseid luua suuremaid üksusi peeti sageli kohaliku autonoomia rikkumiseks. Praegu on valdav arusaam, et territoriaalne killustatus on peamine takistus edasisel detsentraliseerimisel ja kohaliku omavalitsuse tõhusal toimimisel (The impact … 2009, 55).

Mida näitavad senised uuringud

Senised majandusliku efektiivsuse ja omavalitsusüksuse suuruse seoste uuringud on vastuolulised. Näiteks analüüsis Joel Byrnes kõiki 1959–2001 USA-s ja Suurbritannias tehtud vastavaid uuringuid. Selgus, et 39 protsendil juhtudel ei ole mingit statistilist seost efektiivsuse ja kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse vahel, 8 protsendi puhul leidis kinnitust mastaabiefekt, 29 protsendil juhtudel U-kujulise kulukõvera olemasolu ning 24 protsendil ilmnes negatiivne mastaabiefekt (Byrnes, Dollery 2002). Hilisemates uuringutes võib täheldada, et tekkinud on suurem üksmeel mastaabiefekti võimalikkuse suhtes mõnes kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkonnas, eelkõige administratsiooni ja infrastruktuuriga seotud tegevuste puhul (Andrews, Boyne 2009).
Eestis on niisuguseid analüüse vähe tehtud. Sõjaeelse Eesti Vabariigi ajast pärit eelarvekulude analüüsid näitasid, et administratsioonikulud väiksemates valdades (500 elanikuga) *per capita* olid suurematega (2000 elanikuga) võrreldes peaaegu kahekordsed (Velner 1936). Janno Reiljan, Kadri Ukrainski ja Kairi Andresson (2004) leidsid kohaliku omavalitsuse eelarve struktuuri ja omavalitsuse suuruse seose analüüsimisel toetust eeldusele, et väiksematel üksustel on suhteliselt suuremad üldvalitsemise, sotsiaalhoolekande ja investeeringukulud. Küsitavaks jäi, kas väikeste omavalitsuste suhteliselt suuremad kulutused on seotud nende üldise ressursside kasutamise ebaefektiivsusega või ebasoodsa asukohaga.
Põhjalikumaid analüüse mastaabiefekti kohta on üksikuid. Geomedia omavalitsuste ühinemiste analüüs kinnitas, et ühinenud omavalitsustes vähenesid üldvalitsemiskulud (*per capita*) ning mastaabiefekt avaldus mõningal määral majanduskulude valdkonnas (Geomedia 2001).

Efektiivsust mõistetakse mitmeti

Majanduslikku efektiivsust mõistetakse eri teooriate kohaselt erinevalt. Enamasti mõeldakse selle all ressursside kasutust, mis võimaldab toota sama väljundit vähema ressursiga või sama ressursisisendi puhul toota rohkem (sama või parema kvaliteediga) väljundit (O'Sullivan, Sheffrin 2003).

George Boyne (1992) peab avaliku sektori organisatsioonide efektiivsuse tagamisel oluliseks konkurentsile avatust. Kohalik omavalitsus peaks toimima samamoodi kui avatud turg, kus alternatiivsed pakkujad – kohalik avalik võim ja teenuse osutajad – saavad võistelda tarbijate eelistuste pärast. Alternatiivsete pakkujate olemasoluks on vaja mitmetasandilist ja arvukate kohaliku omavalitsuse üksustega süsteemi. Sellele vastupidine ühetasandiline ja väheste suurte üksustega süsteem summutab konkurentsi kui efektiivsuse mootori ning võib tekitada pikema aja jooksul teenuste ja toodete kvaliteedi ning efektiivsuse langust.
Kohalike omavalitsuste ühinemist pooldavad autorid näevad just selles võimalikku majandusliku tõhususe suurendamist. Nad tuginevad efektiivsuse argumendi põhjendamisel kolmele efektile – mastaabiefekt, mitmekülgsussääst ja administratiivkulude (osakaalu) vähenemine –, mis nende hinnangul kaasnevad kohaliku omavalitsuse üksuste suurenemisega (Dollery, Fleming 2006).

Omavalitsusüksuse suuruse probleem

Kohalikke omavalitsusi analüüsides on efektiivsuse käsitlus sageli seotud kohaliku omavalitsuse üksuse optimaalse suuruse otsimisega (Dollery, Fleming 2006; Andrews, Boyne 2009). Teadlased ja praktikud on püüdnud leida avalike teenuste osutamise piirkonna suuruse ja teenuse osutamise kuluefektiivsuse vahel seost, analüüsides teenuse osutamiseks tehtavaid kogukulusid elaniku või sihtrühma kohta ning minimeerides ühikukulusid statistiliselt optimaalseima üksuse suuruse kindlaks tegemiseks (Dollery, Fleming 2006). Jõutud on üksmeelsele seisukohale, et "üks-suurus-kõigeks" teenuse osutamise aspektist on probleemi lihtsustamine. Esiteks ei ole kohaliku omavalitsuse jaoks ühte funktsionaalselt optimaalset suurust, sest igal teenusel on erinev (tehniliselt) efektiivseim ulatus või mõjupiirkond. Teiseks on teenuse osutamise tehniline võimekus ja majanduslik efektiivsus pidevalt muutuvad suurused, mis sõltuvad nii teaduse kui ka tehnika arengust. Seetõttu ei saa optimaalset teenuspiirkondade suurust jäigalt defineerida (Parrado 2005; Dollery, Byrnes, Allan 2007).
Määrata saaks kohaliku omavalitsuse üksuse vähima suuruse, millest allpool ei saa vähemalt minimaalse nõutud kvaliteediga teenuseid osutada (Dollery, Crase 2006; Relationship between … 2001). See eeldab näiteks teenuste osutamisele kehtestatud standardite ja nende täitmise kontrollimise mehhanismide olemasolu, et fikseerida (keskmise ühikukulu põhjal) minimaalse nõutud teenuse taseme tagamiseks vajaminev kliendibaas. Näiteks Henrik Christoffersen ja Karsten Bo Larsen (2007) leidsid Taanis tehtud analüüside põhjal, et kuluefektiivsus suureneb märgatavalt kuni 5000 elanikuga omavalitsustes, seejärel enam mitte nii kiiresti kui väikestes valdades. Sellisest arusaamast lähtudes kujundati 1970. aastail ka Taani kohaliku omavalitsuse reform, et saavutada efektiivsust ja vähendada kulusid *per capita*. Selline piirarv võiks sobituda hästi ka Eesti konteksti, sest 81 protsendis Eesti kohalikest omavalitsustest on alla 5000 elaniku. See tähendab, et enam kui 4/5 omavalitsustest tegutseb suhteliselt ebaefektiivselt, võrreldes olukorraga, kui samasugust ressurssi kasutaksid üle 5000 elanikuga omavalitsused (Sootla *et al* 2008). 5000 elaniku piiri tõi esile ka Geomedia (2009) kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeksi analüüs, mille kohaselt omavalitsuse võimekus kasvab üksuste suurenedes tunduvalt kuni 5000 elanikuga omavalitsusüksustes ning sellest suuremate üksuste puhul stabiliseerub.
Käsitlus omavalitsuse suuruse mõjust efektiivsusele on vastuoluline, sest nii efektiivsus kui ka mastaabi- ja mahuefekt võivad töötada eri suundades, mõjutades mitmeid kohaliku omavalitsuse aspekte ja valdkondi erinevalt (Schaap 2007). Ühinemiste pooldajad eeldavad harilikult, et omavalitsusüksuse suurenemisega kaasnevad mastaabi- või mahuefekt, mis toovad kaasa efektiivsuse tõusu.

Mastaabiefekt

Enim seostatakse efektiivsusega mastaabiefekti (*economies of scale*). Majandusteadustes kasutatakse seda kulueelise kohta, mille ettevõte omandab tegevuse laiendamisel, kui väljundi hulga suurenedes keskmine ühikukulu väheneb. Mastaabiefekti põhjuson üldjuhul püsikulude suur osakaal, mis on enamasti omane tootmise või teenuste osutamise protsessi tehnilisele osale (Dollery, Byrnes, Allan 2007). Seega saab tootmine või teenuse osutamine olla efektiivne alles küllalt suure tootmismahu juures (Purju 1998), kui kapitali alginvesteeringuid on võimalik hajutada piisava hulga väljundite vahel. Tuleb arvestada, et selline tendents ilmneb ainult teatud tegevusvaldkondades või majandusharudes (Panzar, Willig 1975).
Mastaabiefekt võib tekkida:
1) keskmise kuluühiku odavnemisest püsikulude jaotamisel suurema hulga teenuse või toote kasutajate vahel (Andrews, Boyne 2009). Seda efekti näitab veenvalt Türi vallas tehtud koolide kuluefektiivsuse uuring: suurtes koolides on õpilaskoha maksumus ja õpetajate arv õpilase kohta üle kolme korra väiksem (Kukemelt *et al* 2008);
2) dubleerimise kaotamise ning sellega seotud tugikulude (osakaalu) vähenemise arvel, see võimaldab suunata rohkem vahendeid põhifunktsioonide täitmisse ja teenuste osutamisse (Lomax 1943). Suuremad organisatsioonid saavad hajutada püsikulusid (näiteks tippjuhtkond, infotehnoloogia, hooned), mis väiksemahulise tegutsemise korral on suhteliselt suured. Sellest tulenevalt peaks halduskulude osakaal kogukuludest olema suuremates omavalitsustes väiksem;
3) teenuste osutajate suurema spetsialiseerumise ja professionaalsuse tõusu arvel (sealhulgas parematest võimalustest spetsiifilise tehnika kasutamiseks) (Rhodes 1994; Andrews, Boyne 2009);
4) rahalisest võidust, mis saadakse ostuvõime suurenemisest tulenevalt madalamatest sisendi ühikuhindadest (Shepherd 1990).
Väiksemad omavalitsused võivad vastupidi kannatada negatiivse mastaabiefekti all, sest neil jääb puudu võimekusest arendada ja rakendada uudseid lahendusi teenuste osutamisel tekkivate probleemide lahendamiseks ja efektiivistamiseks (Nohria, Gulati 1996). Seetõttu kasutasid Taani väikesed omavalitsused ka enne ühinemist ühisasutuste loomist teatud teenuste osutamiseks, et saavutada mastaabiefekti. Teenuseosutamise korraldamine mitme kohaliku omavalitsusega koos on levinud näiteks Ameerika Ühendriikides (Warner, Hefetz 2002) ja Põhjamaades, eriti Soomes pärast 2009. aasta omavalitsusreformi.
Tööjõumahukad ja kliendikesksed teenused (näiteks sotsiaalhoolekanne), mis moodustavad olulise osa kohaliku omavalitsuse tegevusest, annavad üldiselt vähe mastaabiefekti, sest teenuse spetsiifika nõuab mahu suurendamise korral rohkem töötajaid. Esineb ka väiteid, et ametnike töö muutub mastaabi suurenedes hoopis vähem tulemuslikuks, sest vastutus hajub. Seetõttu vajavad suuremad omavalitsused ebaproportsionaalselt palju ametnikke, mis põhjustab negatiivset mastaabiefekti (Dollery, Crase 2006).

Mastaabiefekti kriitika

Muidugi kaasneb sellise majandusteoreetilise käsitluse sobitamisega omavalitsuste ühinemise konteksti kriitika. Esiteks kasvavad teenuse mahu suurenedes juhtimisprobleemid, mis võivad hakata efektiivsust pärssima, kuni juhtimisprobleemidest tulenev võimetus kaalub üles spetsialiseerumisest saadava kasu ja viib lõpuks negatiivse mastaabiefektini (Andrews, Boyne 2009).
Teiseks võivad väikesed omavalitsused saada mastaabiefektist kasu, ostes teenuseid sisse piisavalt suurtelt pakkujatelt (teiselt kohalikult omavalitsuselt, eraettevõtetelt või

mittetulundusühendustelt), samuti ühendades teenuse osutamiseks ressursid naaberomavalitsusega nendega ühinemata (Dollery, Byrnes, Allan 2007).
Kolmandaks leitakse, et paljude avalike teenuste puhul ei ole mastaabiefekti võimalik saavutada või on see võimalik alles suhteliselt suure konsolideerimise järel, eri allikate põhjal alates 50 000 (Keating 1998) ja 100 000 elanikust (Wright 1995). Selline teenuse optimaalne piirkond ületaks Eestis liitumisel potentsiaalselt tekkivate uute omavalitsuste suuruse, mistõttu liitumine ei lahenda nende nõrkusega seotud probleeme. Suurem teenuspiirkond võib teatud teenuste puhul suurendada kulutusi kommunikatsioonile ja seega neutraliseerida efekti, eriti üksustes, kus vahemaad on suured. Seda püütakse vältida kulude ülekandmisega teenuse saajale, mis võib tuua näilise efekti. Tegelikku koguefektiivsust sel juhul aga ei saavutata (Boyne 1992; Christoffersen, Larsen 2007).
Vastuargumendina kasutatakse ka teenuste kättesaadavuse võimalikku vähenemist ühinemiste järel ning otsese kontrolli võimaluste vähenemist kodanike poolt. See pole siiski piisavalt veenev argument, nii nagu ka teised ratsionaalse valiku teooria argumendid, mida kasutavad parempoolse mõtteviisiga inimesed. Selline kriitika eeldab, et valla suurenedes jätkab vald tsentraliseeritud juhtimist ning teenuste osutamise sisemist dekontsentreerimist ei toimu. Tegelikkus näitab siiski vastupidist. Näiteks kui ühinenud vallas tekib üks keskraamatukogu, saavad endised raamatukogud säilida selle filiaalidena. Seega tekib mastaabi- ja mahuefekt, kuid teenused jäävad kohapeale alles. Kättesaadavate teavikute hulk ilmselt mitmekesistub ja seega teenuse kvaliteet paraneb.

Mitmekülgsussääst

Mahuefekt ehk mitmekülgsussääst (*economies of scope*) ilmneb, kui kahe või enama sarnase toote tootmise või teenuse osutamise ühendamisel kulud vähenevad. Mõiste võeti kasutusele tööstusorganisatsioone käsitlevas kirjanduses (Baumol, Panzar, Willig 1982), kuid ka teised distsipliinid on otsinud mitmekülgsussäästu võimalikkust, et teha kindlaks, kas spetsialiseerumise arvel on võimalik kulusid vähendada.
Mitmekülgsussäästu saavutamiseks on neli peamist võimalust:
1) sisendite koondamine samade väljundite tootmiseks. Näiteks seni kahe osakonna pädevuses olnud sarnase teenuse osutamise ühendamine (taotluste vastuvõtmine, lubade väljastamine, kultuuri- ja turismivaldkonna infoteenuste ühine osutamine) (Dollery, Fleming 2006);
2) fikseeritud püsikuludega sisendite ühendamine, kui samasuguse sisendiga saab toota erinevat väljundit (Baumol, Panzar, Willig 1982). Sellised sisendid võivad olla andmetöötluse, info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ning halduspersonali kulud ehk tugikulud (*back-office costs*). Tugiülesannete ühendamine (asutuste raamatupidamine, infotehnoloogiatugi, ühine teeninduslett või -punkt jms) on ka levinuim mitmekülgsussäästu näide praktikas. Selliste majanduslike efektide realiseerumisel vähenevad finantskoormus, mis tuleneb administratiivsest dubleerimisest, ja sisemised tehingukuludallüksuste vahel (Grosskopf, Yaisawarng 1990);
3) samade või samasuguste sisendite kasutamine rohkem kui ühe väljundi ehk nn kõrvalprodukti tootmiseks (näiteks koolitranspordi kasutamine ka kohalike elanike, pensionäride transpordiks) või kaasneva kauba müümisel põhiostu tegemisel (rohkem erasektoris kasutatav) (Byrnes, Dollery 2002);
4) teenuste osutamise või toodete tootmise ühendamine, nii et ühe protsessi väljundit, mis võib olla nii informatiivne kui ka füüsiline, kasutatakse teise protsessi sisendiks (Byrnes, Dollery 2002; Dollery, Fleming 2006). Näiteks probleemsete noorukite sotsiaalne integratsioon sotsiaalsete probleemidega inimeste abistamisel (sotsiaaltöösse kaasamine), sademevee kasutamine pinnase niisutamiseks või kastmiseks.
Vivien Lowndes (Lowndes, Sullivan 2008) lisab olulise nüansina teenuste osutamise ühendamisel tugifunktsioonide liitmisest saadavale kasule ja dubleerimise vältimisele ka sellisest koostööst tekkiva sünergia. Väga väikestes omavalitsustes ei ole selliseid

meetmeid alati võimalik rakendada, suurtes on see tihti ainuvõimalik tee ning valdadeühinemisel lihtsalt saavutatav.

Efektiivsusest saadav kasu

Ühinemise korral võib efektiivsus mastaabi- ja mahuefekti tõttu tõusta, kuid vastupidi oodatule võivad suureneda kulud elaniku kohta, sest teenuse kvaliteet paraneb; samuti võivad tulud elaniku kohta väheneda, sest jõukuse kasvades väheneb riigi toetus arenguvajadusteks (näiteks sihtotstarbelised eraldised). Tulud *per capita* võivad väheneda ka pärast ühinemist vähem jõukate naabritega (Sørensen 2006). Väiksematel omavalitsustel sageli ei kaasnegi ühinemise korral saavutatava efektiivsuse tõusuga madalamad keskmised kulud ühiku kohta, sest pärast liitumist arendatakse teenust oluliselt (Steiner 2003).
Efektiivsuse tõusu arvel on võimalik parandada teenuste kvaliteeti (samade sisendite suhte säilides tagatakse parem toodete või teenuste kvaliteet). Kuid selliste paranduste ulatust on keeruline mõõta (kas teenuse kvaliteet tegelikult paranes või mitte), seejuures on keeruline ka vältida olukorda, kus teenuse kvaliteedi parandamiseks suurendatakse paralleelselt sisendite hulka, mistõttu oodatud eelarvekulude vähenemist ei kaasne. Kui kohaliku omavalitsuse struktuurireformide eesmärgiks seada ainult eelarve kokkuhoid, mitte teenuse parem kvaliteet (mis enamasti on oluline eesmärk) eeldab see tugevat riigi finantskontrolli omavalitsuste üle (Christoffersen, Larsen 2007). Siinjuures tuleb arvestada ka seda, et avalikud teenused on erateenustega võrreldes mahult (eelarve tõttu) piiratud ning kvaliteedi ja kvantiteedi suhet reguleerib poliitiline otsus: kui palju millisele valdkonnale kulutada. Teenuste madal hind võib tuleneda ka sellest, et kvaliteet on halvem ja teenus ei vasta standardile ning suuremad ühikukulud võivad vastupidi olla teenuse kõrge tulemuslikkuse (näiteks koolide asukoht riigieksamite pingereas), mitte ebaefektiivsuse näitaja. Kuna kuluefektiivsuse hindamisel mõõdetakse väljundina teenuse osutamist teatud elanike hulgale ja sisendina teenuse maksumust, siis ei arvesta see reaalset efekti avaliku teenuse tarbijale (Sootla *et al* 2008).
Uuemate käsitluste kohaselt on efektiivsuse arvel saavutatavast kokkuhoiust (kulude vähenemisest) olulisem siiski saadav kasu – kas suurem lisaväärtus kasutajale tootlikkuse täiustumise või vabanenud ressursside ümbersuunamise tõttu avaliku sektori teistesse valdkondadesse, kus neil on suurem mõju (Quirk 2005). Üldjuhul ei saa alati lähtuda eeldusest, et ühinemistega kaasneb netokujul mastaabiefekt, kui ei ole tehtud detailset empiirilist analüüsi konkreetsete teenuste kohta. Kuivõrd efektiivsus ja mastaabiefekt ei ole universaalsed nähtused, vaid sõltuvad nii kohaliku omavalitsuse korralduse ja rahastamise süsteemist kui ka konkreetsest valdkonnast, võivad tulemused olla ja üldjuhul ongi riigiti ning valdkonniti erinevad.

Efektiivsuse mõõtmine

Efektiivsuse hindamiseks kasutatakse enamasti kuluefektiivsuse (*cost-efficiency*) analüüsi, mille peamisi küsimusi on, kui palju läks saavutatud eesmärk maksma ning kas see on odavaim eesmärgi saavutamise viis (Võrk 2006). Kohaliku omavalitsuse teenuse osutamise kuluefektiivsust saab empiiriliselt hinnata teenuse osutamise kogukulude suhte põhjal elanike arvu (kulud *per capita*), mis võimaldab objektiivse mõõtühiku alusel võrrelda efektiivsust teatud perioodide lõikes või erinevate omavalitsuste lõikes (Warner, Hefetz 2002). Eeldatakse, et mastaabi- ja mahuefektiga seoseskuluefektiivsus suureneb (see tähendab kulud vähenevad sama väljundi tootmiseks või kulud jäävad samaks enama väljundi tootmiseks).
Artiklis esitatud järeldused tuginevad siseministeeriumi tellitud ja 2008. aastal Tallinna Ülikooli tehtud kuluefektiivsuse analüüsile, mis tehti 2005 toimunud kohalike omavalitsuste ühinemiste ja selle tagajärgede uurimise käigus, ning selle põhjal kirjutatud

magistritööle, mis keskendus ainult valitsemissektori ja vaba aja valdkonna kuluefektiivsusele.
Analüüsis võrreldi nelja praeguse valla (Tapa, Türi, Suure-Jaani ja Saarde valla) ning 14 kuni 2005. aastani eksisteerinud ühinenud omavalitsuse (Tapa linna, Lehtse valla, Saksi valla; Türi linna, Türi valla, Kabala valla, Oisu valla; Suure-Jaani linna, Suure-Jaani valla, Olustvere valla, Vastsemõisa valla; Kilingi-Nõmme linna, Saarde valla ning Tali valla) üldvalitsemiskulude ja vaba aja kulude dünaamikat, võrreldes vastavaid näitajaid 2004. ja 2007. aastal, see on aasta enne ja aasta pärast liitumisi. Andmete võrreldavuse tagamiseks on 2007. aasta kuludest maha arvestatud nii inflatsioon kui ka eelarve juurdekasv. Kuna liitunute kuluefektiivsuse analüüs hõlmab suhteliselt väikest valimit, on analüüsitud ka kõigi Eesti omavalitsuste (välja arvatud Tallinn) näitajaid, et hinnata kohaliku omavalitsuse suuruse ja efektiivsuse vahelist seost ning potentsiaalset mastaabiefekti.

Kuluefektiivsuse analüüs

Kui omavalitsuste ühinemistega kaasnevad muud praegu tähelepanu alt välja jäävad ühekordsed kulud (Andrews, Boyne 2009), siis analüüsist selgub, et ühinemistel ja omavalitsusüksuse suurusel on selge seos kohaliku omavalitsuse valitsemissektori efektiivsusega. Samuti on üldvalitsemiskulude puhul võimalik saavutada märkimisväärset mastaabiefekti ja sellest tulenevat kokkuhoidu nii väikestes kui ka suurtes valdades ning linnades.
Üldvalitsemiskuludena on käsitletud haldusaparaadi kulu (volikogu, valitsus, keskne raamatupidamine) ja eri valdkondades näidatud halduskulu. Üldvalitsemiskulude osakaal eelarvest ja üldvalitsemiskulud *per capita* vähenesid ühinemisel märkimisväärselt. Üldvalitsemiskulud *per capita* vähenesid pärast ühinemist keskmiselt 27,6 protsenti ja nende osakaal eelarvest langes 3,3 protsendi võrra: näitajad pärast ühinemist vastavalt 1260 krooni *per capita* ja osakaal eelarvest 9,7 protsenti. Need jäävad oluliselt allapoole Eesti keskmisi väärtusi, mis olid 2007. aasta andmete põhjal 2300 krooni *per capita* ja valitsemiskulude osakaal kogukuludest 13 protsenti. Pärast kohalike omavalitsuste ühinemisi on toimunud areng, mida kinnitab ka üldine statistika. Suurematel omavalitsustel on oluliselt madalam valitsemiskulude osakaal eelarvest (alla 1000 elanikuga kohalikes omavalitsustes on valitsemiskulude osakaal 19,6 protsenti kogukuludest ja üle 10 000 elanikuga omavalitsustes kõigest 12,6 protsenti) ning peaaegu kaks korda väiksemad ühikukulud (alla 1000 elanikuga omavalitsustes 3280 krooni *per capita* ja üle 10 000 elanikuga omavalitsustes 1776 krooni *per capita*).
Üldvalitsemiskulude vähenemisel ei saa kindlasti pidada määravaks mõjuriks ühekordset efekti endiste vallavalitsuse hoonete sulgemisest, sest ühinenud valdade struktuuris kohapealsed teeninduspunktid säilivad. Seega saab teha järelduse, et mastaabiefekti allikas on olulisel määral ka dubleerimise vähendamine ja tugiülesannete ühendamisega nende mahu vähenemine. Seda järeldust toetab kohalike omavalitsuste ametnike suhtarvude analüüs: pärast ühinemist vähenes ametnike suhtarv kahe võrra 1000 elaniku kohta, endise 5,8 ametniku asemel 3,8 (vähenemine ligikaudu 20 protsenti). Eesti 2007. aasta keskmine oli 5,7 ametnikku 1000 elaniku kohta. Sellega paralleelselt vähenes ka tugiülesandeid täitvate ametnike ning abiteenistujate ehk *back-office* ametnike proportsioon kogu ametnikkonnast. *Back-office* ametnike hulka on arvestatud tugiteenuseid osutavaid ametnikke nagu raamatupidajaid, registripidajaid, sekretäre, ka linnasekretäre ning valitavaid ja nimetatavaid kohaliku omavalitsuse juhte (vallavanemad ja linnapead; abivallavanemad ja abilinnapead), kelle arv omavalitsuste ühinedes harilikult väheneb või peaks vähenema, et mastaabiefekti saavutada (Andrews, Boyne 2009). See annab märku dubleerimise vähenemisest, toetades samal ajal mõnevõrra ametnike spetsialiseerumise väidet. Ametnike spetsialiseerumist kinnitavad ka ühinenud valdades tehtud ametijuhendite analüüsi tulemused. Märkimisväärselt paranes mono- ja multifunktsionaalsete ametnike vahekord – pärast ühinemist oli rohkem selliseid

ametikohti, kus oli võimalik spetsialiseeruda ühele valdkonnale. Ametijuhendite analüüsist järeldus, et ühinenud valdades suurenes tervikuna nii ametnike ülesannete arv kui ka spetsialiseerumine ning monofunktsionaalsete ametnike arv (Sootla *et al* 2008).

Mis suurendab suutlikkust

Üldvalitsemiskulude vähenemine eelarves on võimaldanud suunata rohkem raha omavalitsuse põhiteenuste osutamisse, mis seni on olnud alarahastatud või millel on avalikkusele suurem mõju (Quirk 2005). Seda järeldust toetas vaba aja valdkonna kulude analüüs. Vaba aja kulutuste puhul oli selgelt näha, et ühinenud omavalitsused suudavad paremini valdkonda rahastada: kõigis valdades tõusis vaba aja valdkonna osakaal eelarvest ehk valdadel oli võimalik senisest enam ressursse suunata oma põhiülesande täitmise kvaliteedi parandamiseks ning osas väikevaldades kompenseerida sellega senist alarahastamist. Kõigis omavalitsustes suurenes pärast ühinemist vaba aja valdkonna osakaal eelarves ning neljast kolmes suurenesid valdkonna kulud *per capita*. See näitab valdkonna suurema rahastamise vajadust. Kohalikud omavalitsused näevad aga sageli just vaba aja valdkonnas kohta, kus kulusid kokku hoida (Inimarengu aruanne 2009, 61). Inimese kohta tehtavad vaba aja kulud vähenesid ühinenud omavalitsustes mõnevõrra ainult Tapa vallas. See võib olla seotud ühinemiseelse Tapa linna keskmisest kõrgema vaba aja valdkonna kuludega *per capita*. Selgus, et vaba aja valdkonnas ei avaldu mastaabiefekt, mis on põhjendatav teenuse kliendikesksuse ning vähese tehnilise aspektiga, küll aga on tuntavad üldvalitsemiskulude mastaabiefekti kaudu lisanduvad vahendid valdkonna tegevuste rahastamiseks. Ilmselt võib vaba aja valdkonnas ilmneda ka mahuefekt (Tapa vald), aga see suunatakse enamasti teenuse kvaliteedi parandamisse. Teenuse kvaliteedi hindamiseks on esmalt vaja kokku leppida parameetrid, mille alusel kvaliteeti mõõta, sest ainult kulude põhjal ja antud analüüsi raames ei olnud see võimalik. Mastaabiefekti olemust arvestades tuleks selle võimalikkust analüüsida konkreetselt ühe teenusega seotud kulude, mitte valdkonna kogukulude põhjal. Selleks analüüsiti ka raamatukogude tegevuskulusid. Erinevalt vaba aja kuludest näitas raamatukogude analüüs, et olulist mastaabiefekti on võimalik saavutada (ühikukulu hind langes üle 36 protsendi Türi ja Saarde vallas), aga seda kas ei esine igas ühinenud vallas või suunatakse efekt teenuse kvaliteedi parandamiseks. Kui Türi vallas raamatukogude juhtimine tsentraliseeriti, mis põhjendab ka tekkinud kuluefektiivsust, siis Saarde vallas raamatukogude juhtimist ei ühendatud. Efektiivsuse tõusuks piisas ühinemise tõttu koondatud tugiteenustest (raamatupidamine, palgaarvestus vms). Kas suunata ressursid teenuse kvaliteedi parandamisse või jätkata olemasoleval tasemel, on poliitiline valik. Kvantitatiivne analüüs näitas, et kuluefektiivsus oli olemas. See on seletatav mastaabiefekti tekkimisega, kuid kulude vähenemise konkreetsed põhjused valdades peaks selgitama kvalitatiivne analüüs. Ühinenud valdade raamatukogude analüüsi tulemusi ei toetanud üldine kohalike omavalitsuste statistika analüüs, mille põhjal omavalitsusüksuse suurusel ei ole seost raamatukogude pidamise kuluefektiivsusega.

Kõige suurem positiivne mõju

Eelnevaid muutujatevahelisi seoseid kirjeldavatele valemitele tuginedes saab välja arvutada, kui suure muudatuse valitsussektori kuluefektiivsuses elanike arvu muutus kaasa tooks. See on pigem illustratiivne, kuid kirjeldab piltlikult siiski elanike arvu muutuse mõju. Näiteks kui elanike arv kahekordistub 1500-lt 3000-le, tooks see kaasa üldvalitsemiskulude osakaalu langemise 1,5 protsendi võrra (16-lt 14,5 protsendile, see tähendab langust 9 protsenti), üldvalitsemiskulude vähenemise *per capita* 310 krooni võrra (2400 kroonilt 2090 kroonile, langus 13 protsenti) ning ametnike suhtarvu vähenemise 1,23 võrra 1000 elaniku kohta (see tähendab langust 20 protsenti).

Kõige suurem positiivne mõju elanike arvu muutusel ongi ametnike suhtarvule: mida suurem kohaliku omavalitsuse üksus, seda vähem ametnikke 1000 inimese kohta. Seega kui kõik alla 5000 elanikuga omavalitsused kasutaksid ära potentsiaalset mastaabiefekti ning ühineksid vähemalt 5000 elaniku piirini, siis eeldades, et üldvalitsemiskulude ja ametnike suhtarvu vähenemise tempo on ligikaudu samasugune nagu eelmistes näidetes, kahaneksid üldvalitsemiskulud (2007. aasta kulude põhjal arvestades) kõigil omavalitsustel kokku 18 miljoni võrra ning ametnike arv väheneks rohkem kui 400 ametniku võrra. Ka siis, kui selle efekti tasandaks ära kohalike omavalitsuste põhifunktsioonide täitmisel teenuse kvaliteedi parandamisest tekkiv ühikukulude suurenemine, tähendaks see olulist võimalust muuta kohaliku omavalitsuse põhiteenust paremaks. See on oluline argument omavalitsuste vabatahtlikuks ühinemiseks, eriti kui arvestada teoreetilist presumptsiooni, et liitumiste üle otsustavad juhid käituvad ratsionaalse valiku teooriast lähtudes ja otsustavad ühinemise selle käigus saadava rahalise võidu ja (tehingu)kulude kalkulatsiooni põhjal.

Lühidalt öeldes näitas üldvalitsemiskulude analüüs, et valitsemiskulude osatähtsuse ja ühikukulu kahanemine annab olulise mastaabiefekti. Tunduvalt vähenes nii ametnike arv elanike arvu kohta kui ka tugiülesandeid täitvate ametnike osakaal ametnikkonnas. Valitsemiskulude kahanemine omakorda võimaldab suunata rohkem raha kohaliku omavalitsuse põhiteenuste alarahastamise kompenseerimiseks või kvaliteedi parandamiseks, mida illustreeris ka vaba aja valdkonna analüüs. Mastaabi- või mahuefekti vaba aja valdkonnas ei täheldatud. Raamatukogude puhul ilmnes ühinemisel märkimisväärne potentsiaal mastaabiefektiks, kuigi kohaliku omavalitsuse üldine statistika ei toetanud raamatukogude kuluefektiivsuse ja kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse vahelist seost.

Kokkuvõttes võime järeldada, et Eestis ei tule kohalike omavalitsuste liitumiste eesmärgiks seada efektiivsusest ja mastaabiefektist saadavat rahalist kokkuhoidu, vaid keskenduda tuleb lisaväärtusele – eelkõige tugiteenuste koondamisest ning dubleerimise vältimisest tuleneva kohaliku omavalitsuse põhiteenuste rahastamise osatähtsuse ning ametnike spetsialiseerumise suurenemisele.

Kasutatud kirjandus

Andrews, R., Boyne, G. A. (2009). Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities. – Urban Studies, vol 46, no 4, pp 739–759.

Baumol, W., Panzar, J. C., Willig, R. D. (1982). Contestable Markets and the Theory of Industry Structure. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Boyne, G. A. (1992). Local Government Structure and Performance: Lessons from America? – Public Administration, vol 70, no 3, pp 333–357.

Brans, M. (1992). Theories of Local Government Reorganization: An Empirical Evaluation. – Public Administration, vol 70, no 3, pp 429–451.

Byrnes, J., Dollery, B. (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. – Urban Policy and Research, vol 20, no 4, pp 391–414.

Christoffersen, H., Larsen, K. B. (2007) Economies of Scale in Danish Municipalities: Expenditure Effects versus Quality Effects. – Local Government Studies, vol 33, no 1, pp 77–95.

Dollery, B., Byrnes, J., Allan, P. (2007). Optimal Structural Reform in Australian Local Government: An Empirical Analysis of Economies of Scale by Council Function in New South Wales. – Urban Policy and Research, vol 25, no 3, pp 357–370.

Dollery, B., Crase, L. (2004). Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. –Urban Policy and Research, vol 22, no 3, pp 265–275.

Dollery, B., Crase, L. (2006). Optimal Approaches to Structural Reform in Regional and Rural Local Governance: The Australian Experience. – Local Government Studies, vol 32, no 4, pp 447–464.
Dollery, B., Fleming, E. (2006). A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government. – Urban Policy and Research, vol 24, no 2, pp 271–282.
Eesti inimarengu aruanne 2009 (2010). Eesti Koostöö Kogu. Tallinn.
Geomedia (2001).Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele. Uuringu lõpparuanne. Tartu.
Geomedia (2009). Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks. Analüüsi presentatsiooni slaidid. Ettekanne Siseministeeriumis.
Grosskopf, S., Yaisawarng, S. (1990). Economies of Scope in the Provision of Local Public Services. – National Tax Journal, vol 43, issue 1, pp 61–74.
Keating M. (1998). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmgmentation and Public Choice. – D. Judge *et al* (eds). Theories of Urban Politics. London: SAGE.
Kukemelk, H., Luik, P., Kink, T., Raudsepp, E., Kotka, M. (2008). Uuring Türi valla hariduse valdkonna arengusuundade väljaselgitamiseks. Tartu Ülikooli haridusteaduskond, Tartu Ülikooli Türi Kolledž.
Leemans, A. (1970). Changing Patterns of Local Government. International Union of Local Authorities.
Lomax, K. S. (1943). Expenditure per Head and Size of Population. – Journal of the Royal Statistical Society, vol 106, no 1, pp 51–59.
Lowndes, V., Sullivan, H. (2008). How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance. – Public Administration, vol 86, no 1, pp 53–74.
Nohria, N., Gulati, R. (1996). Is Slack Good or Bad for Innovation? – Academy of Management Journal, vol 39, no 5, pp 1245–1264.
O'Sullivan, A., Sheffrin, S. M. (2003). Economics: Principles in Action. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
Panzar, J., Willig, R. (1975). Economies of Scale and Economies of Scope in Multi-Output Production. Economic Discussion. Paper No 33, Bell Laboratories.
Parrado, S. (2005). Assigning Competences and Functions to Local Self-Government in Four EU Member States: A Comparative Review. Paper prepared for SIGMA. Madrid .
Purju, A., Tammeraid, A. (1998). Avaliku sektori ökonoomika. Tallinn: Eesti Haldusjuhtimise Instituut.
Quirk, B. (2005). Localising Efficiency – More Than Just Saving Money. – Local Government Studies, vol 31, no 5, pp 615–625.
Reiljan, J., Ukrainski, K., Andresson, K. (2004). Differences in the Level of the Main Budget Components of Estonian Local Governments: An Empirical Analysis. – Eesti majanduspoliitilised väitlused 12. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag; Tallinn: Mattimar, lk 382–397.
Relationship between the Size of Local and Regional Authorities and their Effectiveness and Economy of their Action (2001). Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). Council of Europe.
Rhodes, R. (1994). The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain. – Political Quarterly, vol 65, pp 138–151.
Schaap, L. (2007). Problems in Dutch Local and Regional Government? Then, Amalgamate! Paper presented to the EuropeanGroup of Public Administration (EGPA) annual conference, 19–12 September, Madrid.
Shepherd, W. (1990). The Economics of Industrial Organisation. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
Sootla, G., Kattai, K., Viks, A. (2008). Kohalike omavalitsuste 2005. aasta ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs. Uurimisaruanne. – http://www.siseministeerium.ee/2005-aasta-toimunud-kohalike-omavalitsuste-uhinemiste-analuus/

Sørensen, R. J. (2006). Local Government Consolidations: The Impact of Political Transaction Costs. – Public Choice, vol 127, issue 1, pp 75–95.
Steiner, R. (2003). The Causes, Spredd and Effects. Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland. – Public Management Review, vol 5, issue 4, pp 551–571.
The Impact of the Economic Downturn on Local Government: What Is Happening and What Can Be Done about It? (2009). Report by OSI/LGI to the Council of Europe.
Warner, M., Hefetz, A. (2002). Applying Market Solutions to Public Services. – Urban Affairs Review, vol 38, no 1, pp 70–89.
Velner, V. (1936). Valdade territoriaalne ümberkorraldamine. Tallinn: Eesti Maaomavalitsuste Liit.
Wrigth, G. (1995) The Division of Central Local Functions. – J. Jabes, M. Vintar (eds). Public Administration in Transition. NISPAcee Press.
Võrk, A. (2006). Kvantitatiivsed meetodid mõjude hindamisel. Sissejuhatus. Tartu Ülikool, Praxis. – http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=11589/Kvantitatiivsed+meetodid+m%F5jude+hindamisel.+Sissejuhatus.ppt

Eesti tervisesüsteemi rahalise jätkusuutlikkuse tagamisest

Jarno Habicht, Maailma Terviseorganisatsiooni esindaja Eestis

Tervisesüsteemi rahaline jätkusuutlikkus on olnud alati Eesti tervisepoliitika keskmes. Äsjane finantskriis on tõstnud selle poliitiliselt esmatähtsaks mitte ainult Eestis, vaid kogu maailmas.

Hiljuti koostatud aruandes "Võimalused Eesti tervisesüsteemi rahalise jätkusuutlikkuse tagamiseks" (autorid Sarah Thomson, Andres Võrk, Triin Habicht, Liis Rooväli, Tamás Evetovits, Jarno Habicht) hinnatakse Eesti tervisesüsteemi toimivust ja selle rahalist jätkusuutlikkust. Aruandes analüüsitakse, kas praegune rahastamissüsteem on pikas perspektiivis (aastani 2030) elujõuline, ning pakutakse välja võimalusi rahastamispoliitika tõhustamiseks.
Eesti Vabariigi sotsiaalministeerium, Eesti Haigekassa ja Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) Euroopa Regionaalbüroo koostasid 2009. aastal eksperdihinnangu, mis on nimetatud aruande ja artikli lähtematerjaliks. Analüüsi koostamisse kaasati seminaride ja intervjuudega ka huvirühmade esindajaid – tervisevaldkonna eksperte ja juhte, poliitikuid, arvamusliidreid, teadlasi ja patsientide esindajaid.
Nimetatud aruanne täiendab varasemaid Eesti tervisesüsteemi analüüse mitmel viisil. Esiteks arvestab aruanne tervishoiu rahastamispoliitikale hinnangu andmisel tervisesektori tulude ja kulude arenguprognoose ning ka laiemat makromajanduslikku keskkonda. Teiseks on aruandes toodud prognoosid kuni 2030. aastani varasematest ajakohasemad, sest põhinevad kõige uuematel andmetel ja arvestavad tervishoiuteenuste kasutamise muutusi aja jooksul. Kolmandaks ei ole aruande analüüsi ja soovituste aluseks mitte ainult süsteemi sisuline hindamine, vaid ka huvirühmade esindajatega tehtud intervjuud ning Eestis korraldatud seminaridel kogutud arvamused ja hinnangud.

Eesti tervisesüsteemi rahastamise tugevused

Maailma Terviseorganisatsiooni hinnangul peab tervishoiu rahastamissüsteem täitma järgmisi eesmärke:
–pakkuma kaitset finantsriski vastu;
–tagama rahastamiskoormuse õiglase jaotuse eri elanikerühmade vahel;
–tagama ravi õiglase kättesaadavuse;
–soodustama kvaliteetsete ja kulutõhusate tervishoiuteenuste osutamist;
–olema ühiskonna ees läbipaistev ja aruandev;
–olema administratiivselt efektiivne.
Eesti tervisesüsteemi rahastatakse peamiselt palgalt makstava sihtotstarbelise sotsiaalmaksu kaudu. Ligikaudu kaks kolmandikku tervishoiu kogukuludest kaetakse sotsiaalmaksust, ligi kümnendik mujalt riigieelarvest ja pisut alla veerandi patsientide omaosalusena.
Ravikindlustusvahendite eesmärgipärase kasutamise ja tervishoiuteenuste ostmise eest raviasutustelt vastutab avalik-õiguslik haigekassa. Õigus ravikindlustushüvitistele on enamikul elanikkonnast (ligikaudu 95 protsendil). Ravikindlustussüsteem põhineb solidaarsusel, piiratud omaosalusel ning ravikindlustushüvitiste võrdse kättesaadavuse põhimõttel. Hiljuti laiendati kindlustuskaitset pikaajalistele registreeritud töötutele, mis näitab, kuidas on võimalik makromajanduslikele muutustele tõhusalt reageerida.
Riigieelarve muudest tuludest rahastatakse teenuseid, mis on kättesaadavad kogu elanikkonnale, näiteks kiirabi, kindlustamata isikute vältimatu abi ning rahvatervise- ja immuniseerimisprogrammid.
1990. aastate alguses loodud ühe rahastaja (haigekassa) süsteem on hästi toiminud. Keskne tulude kogumine ja hinnakujundus tõhustavad ravikindlustusvahendite kasutust, samal

ajal kui kindlustuskaitse ulatus (kindlustusega hõlmatus, hüvitatavate teenuste valik ja omaosaluse rakendamise põhimõtted) loob eeldused üldarstiabi ja eriarstiabi võrdseks kättesaadavuseks kõigile kindlustatuile. Rahvusvaheliselt on tunnustatud Eesti tervishoiu rahastamissüsteemi tugevusi ja haigekassa pingutusi tervishoiuteenuste strateegilise ostmise arendamisel, tegevuse läbipaistvust ning madalaid tegevuskulusid. Strateegilise ostmise eesmärk on parandada tervisesüsteemi toimivust, vastates kolmele küsimusele: milliseid tervishoiuteenuseid inimesed vajavad, millistelt teenuseosutajatelt tuleks teenust kvaliteedi ja efektiivsuse tagamiseks osta ning milliseid tasustamismeetodeid ja lepingutingimusi kasutada.
Kõik analüüsi kaasatud huvirühmade esindajad olid arvamusel, et süsteemi stabiilsus on saavutatud eeskätt sihtotstarbelise sotsiaalmaksu ja haigekassa alalhoidliku eelarvepoliitika abil. Eeliseks on ka ravikindlustuse eraldatus muust sotsiaalkindlustusest (näiteks pensionid ja töötuskindlustus). Sellele põhimõttele tuleks kindlaks jääda, et tagada sotsiaalsektori läbipaistvus ja selge vastutusalade jaotus.

Probleemsed valdkonnad

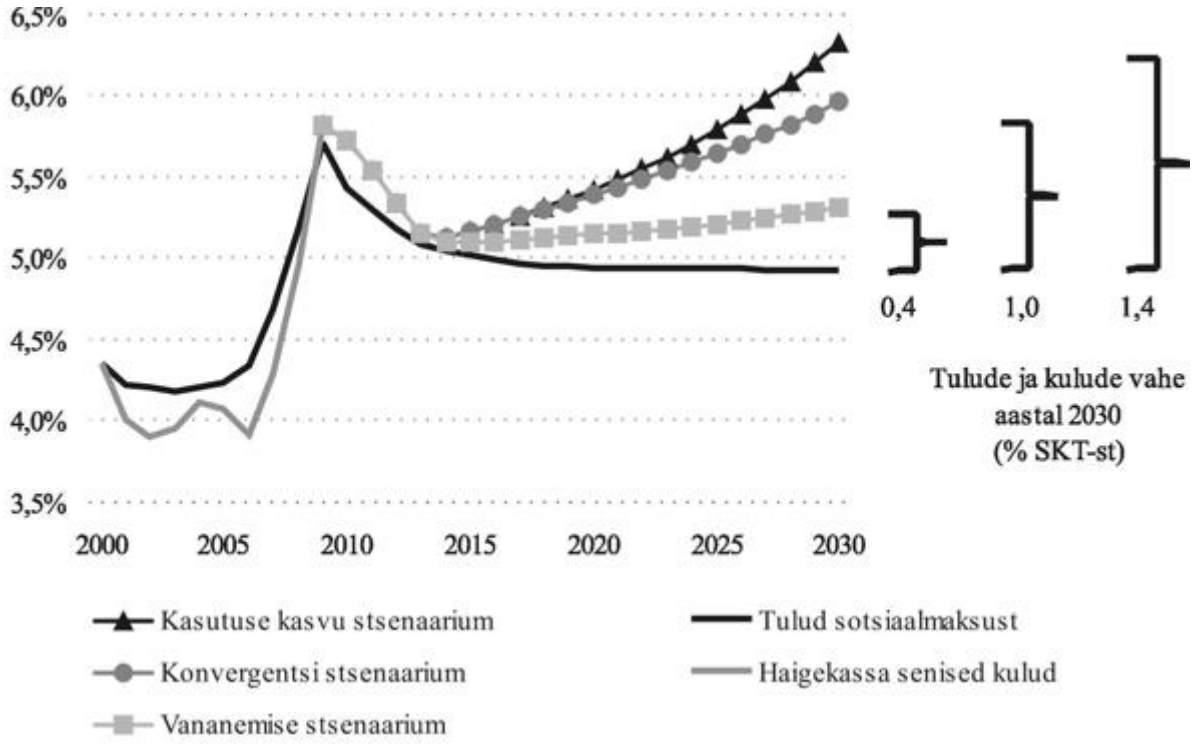
Tugevuste kõrval toob aruanne esile ka probleemsed valdkonnad. Tervishoiukulude osatähtsus Eesti sisemajanduse kogutoodangus on väike ning selle peamine põhjus on see, et avalik sektor rahastab suhteliselt vähe. Ka tervishoiukulude osa avaliku sektori kogukuludest on Euroopa Liidu keskmisega võrreldes madalam ning aastatel 2000–2007 on see kahanenud. See tähendab, et tervisesektori kulusid ei ole avaliku sektori kogukulude hulgas piisavalt tähtsustatud. Kaasatud huvirühmade esindajad olid üksmeelel, et avaliku sektori suhteliselt madalad tervishoiukulud on tervisesüsteemi nõrk külg. Paljud leidsid, et peamiselt sotsiaalmaksust sõltumine võib tulevikus tekitada probleeme ja et riigi osa rahastamisel peaks olema suurem. Samal ajal tunti muret, et tervishoiu täiendav rahastamine riigieelarvest võib osutuda ebastabiilseks.
Avaliku sektori madalad tervishoiukulud toovad kaasa patsientide omaosaluse osatähtsuse suurenemise tervishoiu rahastamisel. Avaliku ja erarahastamise tasakaalu muutumine eelkõige omaosaluse suurenemise kaudu võib tervisesüsteemi toimivust ohustada, sest:
–ravikindlustusvahendite ühtse juhtimise vähenemine suurendab ebaefektiivsust;
–omaosaluse suurenemine raskendab eakate ja vaesemate inimeste toimetulekut;
–kindlustuskaitse puudumine ja omaosaluse suurenemine ohustavad põhimõtet, mille kohaselt peab tervishoiuteenuste kättesaadavus sõltuma vajadusest, mitte maksevõimest.
Huvirühmade esindajad arvasid, et tervisesüsteemi rahastamise progressiivsus ja solidaarsuse ulatus on omaosaluse osatähtsuse suurenemise tõttu 2000. aastast saadik oluliselt vähenenud. Ka analüüs näitab, et omaosaluse suurenemise tõttu on vähenenud finantskaitse ning õiglus tervishoiu rahastamisel. Progressiivse rahastamise puhul lähtutakse ennekõike inimeste maksevõimest – rikkamad panustavad süsteemi suhteliselt rohkem kui vaesed. Finantskaitse tagamise eesmärk on aga see, et üksikisikud ja perekonnad ei langeks vaesusesse halva tervise tõttu või tervishoiuteenuste kasutamise tagajärjel.
Tervisesüsteemi rahastamisel on ka teisi tähelepanu vajavaid aspekte. Kuigi haigekassa on ravikindlustusvahendite jaotamiseks ja tervishoiuteenuste ostmiseks töötanud välja kulutõhusaid strateegiaid, vajavad mõned valdkonnad senisest rohkem tähelepanu. Näiteks osutavad Eesti kesised tulemused oodatava keskmise eluea tõstmisel (eeskätt meeste puhul) vajadusele teha suuremaid investeeringuid rahva tervisekäitumise parandamisse ja haiguste ennetamisse. Samuti puudub praegu keskne juhtimine, mis tagaks kapitaliinvesteeringute vastavuse pikaajalistele eesmärkidele. See omakorda kajastub nõrgas kontrollis infrastruktuuri ja kallite meditsiiniseadmete investeeringute üle.
Kapitaliinvesteeringute ja elanike tervishoiuvajaduste ühitamata jätmine raiskab vahendeid. Nõrkuseks on, et raviasutused ei ole piisavalt motiveeritud ambulatoorse ravi

osatähtsuse suurendamiseks, puudub ulatuslik hooldusravi strateegia, samuti ei ole stiimulit ravi koordineerimiseks teenuseosutajate vahel ning ratsionaalseks ravimikasutuseks. Maailma Terviseorganisatsioon peab ravimikasutust ratsionaalseks, kui patsient saab ravimit, mis vastab tema kliinilisele vajadusele, on sobivas annuses ja koguses ning välja kirjutatud piisavaks ajaks, olles seejuures nii patsiendile kui ka ühiskonnale madalaima kulukusega.

Tulude ja kulude arenguprognoosid aastani 2030

Aruande prognoosides on käsitletud paljusid tervishoiu rahastamise nõrkusi, eri stsenaariumides analüüsitakse demograafiliste, makromajanduslike ning tööturu ja tervisesüsteemiga seotud tegurite mõju. Kõik stsenaariumid näitavad, et tervishoiukulud neelavad järjest suurema osa riigi sissetulekutest. Sellest hoolimata mõjutavad tervisesüsteemiga seotud tegurid – tehnoloogia areng ja muutused tervishoiuteenuste kasutamises – kulusid märksa rohkem kui demograafilised tegurid, näiteks rahvastiku vananemine. Kui tervishoiuteenuste kasutamine suureneb samas tempos nagu viimase 5–10 aasta jooksul, on selle mõju kuludele suur. Lisaks sellele võib omaosaluse osatähtsus sisemajanduse kogutoodangus aastaks 2030 rohkem kui kahekordistuda, eeskätt suurema retseptiravimite tarbimise tõttu, mis mõjutab märkimisväärselt inimeste finantskaitset ja rahastamise õiglust. Seega tuleks omaosaluse kiire kasv saada kontrolli alla.
Prognoosid näitavad, et praegusest tervisesektori tulubaasist ei piisa prognoositava tulude ja kulude vahe katmiseks. Rahvastiku vananemine tähendab, et 15–74-aastaste inimeste osatähtsus kogurahvastikus väheneb. Selle tulemusel väheneb nende haigekassa kindlustatute osatähtsus, kes ravikindlustusmaksu maksavad. Isegi palkade tõusmise korral ei kasva tulud piisavalt, et katta 2030. aastal tervishoiukulusid ka kõige konservatiivsema prognoosi kohaselt (joonis 1). Seega tekib avaliku sektori tervisekuludes tulude ja kulude vahele märkimisväärne vahe. Jooniselt 1 on näha, et see vahe võib moodustada 0,4–1,4 protsenti sisemajanduse kogutoodangust. Kulude ja tulude vahe võib olla isegi ligi kaks korda suurem, olenevalt sellest, millal ja kui kiiresti hakkavad tervishoiuteenuste hinnad tõusma ning kas muutused tervishoiuteenuste kasutamises järgivad viimase 5–10 aasta suundumusi. Haigekassa praegused reservid võivad ammenduda juba 2012. või 2013. aastal.
Vahe tervisesektori tulude ja kulude vahel sõltub kulude kasvu prognoosimise eeldustest. Põhieeldus on, et ravijuhu keskmine maksumus praeguse finantskriisi ajal pisut langeb ja hakkab tõusma alles 2014. aastal, pärast seda kasvavad kulud pidevalt kuni aastani 2030. Tundlikkuseanalüüs näitab, et kui ravijuhu keskmine maksumus hakkaks tõusma 2010. aastast, on kulutuste tase lühikeses, keskmises ja pikas perspektiivis veelgi kõrgem. See tähendab, et nii rakendatud kui ka lähitulevikus tehtavad otsused tervishoiuteenuste hindade kohta mõjutavad tugevalt tulevasi kulusid.
Aruande prognooside tegemisel ei ole arvesse võetud võimalikke muutusi inimeste terviseseisundis ega elanikkonna vananemisega seotud lisakulutusi, mis võivad samuti kulusid mõjutada. Samal ajal näitavad muud prognoosid, et isegi tervelt elatud eluea tagasihoidlik pikenemine – teisisõnu tervislik vananemine – võib kulude kasvutempot pidurdada. Seega võivad praegused investeeringud tervislikku vananemisse aeglustada tervishoiukulude edasist kasvutempot.

Joonis 1. Haigekassa tulude ja kulude arenguprognoosid protsendina sisemajanduse kogutoodangust eri stsenaariumide kohaselt, 2000–2030



Tervisesüsteemi rahastamise tulevikuväljavaated

Prognoosid näitavad, et tervisevaldkonnas tekib avaliku sektori tulude ja kulude vahel vahe, mis on põhjustatud peamiselt kahest tegurist. Esiteks tulude poolel: tervishoiu rahastamine on jäetud põhiliselt tööturu kanda ning puudub tahe teha suuremaid eraldisi riigieelarvest, seepärast hakkab avaliku sektori tulubaas rahvastiku vananemise tõttu ahenema. Teiseks kulude poolel: süsteemi praegused nõrkused põhjustavad ebaefektiivsust vahendite jaotamisel ja tervishoiuteenuste ostmisel ning kui neid kontrolli alla ei saada, hakkavad kulud kiirelt kasvama.
Tulude-kulude prognoositava vahe katmiseks on kolm võimalust:
– vähendada inimestele hüvitatavate tervishoiuteenuste valikut;
– laiendada avaliku sektori tulubaasi;
– suurendada tervisesüsteemi efektiivsust.
Kui vaadelda rahalist jätkusuutlikkust üksnes raamatupidamisülesandena, sobivad kõik nimetatud lahendused seni, kuni suudavad ära hoida eelarve puudujääki. Kõige lihtsam lahendus on vähendada hüvitatavate tervishoiuteenuste valikut. Rahaline jätkusuutlikkus on aga eesmärgina mõttetu, kui see ei ole seotud tervisesüsteemi eesmärkidega. Aruandel on mitu ülesannet. Esiteks kirjeldada arvudes tervishoiu rahastamise ees seisvaid probleeme, prognoosides 2030. aasta tulude ja kulude vahet. Teiseks, leida võimalusi tervishoiu rahastamispoliitika tugevdamiseks, et süsteem saaks paremini täita oma eesmärke.
Aruandes käsitletakse mitmeid valikuvõimalusi neljas valdkonnas:
– avaliku sektori tulubaasi laiendamine ja lisatulude toomine tervisesüsteemi;
– kindlustuskaitse ulatuse (õigus ravikindlustusele, hüvitiste valik, omaosalus) muutmine;
– eelarvevahendite juhtimise tõhustamine;
– tervisesektori strateegilise juhtimise tugevdamine.

Aruandes välja toodud valikuvõimalused tulenevad nii huvirühmade esindajate tähelepanekutest kui ka rahastamispoliitika sisulisest analüüsist ning peegeldavad prognoosidest selgunud nõrku kohti. Analüüsitud valikuvõimaluste hulgast on jäetud kõrvale mõned, mis ei aita tervisesüsteemi eesmärke paremini täita, näiteks kindlustuskaitse ulatuse lihtviisiline vähendamine. Eraravikindlustuse laiendamist ei soovitata, sest see ei paranda vaeste, eakate ja vähem tervete inimeste finantskaitset. Eraravikindlustuse laiendamine suurendaks ka administreerimise keerukust ja kulusid, kuid ei lisaks efektiivsust ega vähendaks survet ravikindlustuse eelarvele. Seega, võimalusi on palju, kuid ainult mõni muudatus aitab tervisesüsteemil paremini eesmärke saavutada.

Soovitused rahastamispoliitika tõhustamiseks

Aruandes on soovitused, kuidas tervishoiupoliitika rahastamispoliitikat tõhustada. Soovituste valikul on lähtutud sellest, et enamik huvirühmi toetaks soovitusi, need kajastaksid tervisesüsteemi väärtusi, oleksid poliitiliselt teostatavad ning suurendaksid süsteemi võimet oma eesmärke täita.

1. Avaliku sektori tulubaasi laiendamine

Senine rahastamise korraldus on taganud Eesti tervishoiule stabiilse tulu. Seepärast soovitatakse aruandes mitte muuta praeguse süsteemi põhielemente: sihtotstarbeline ravikindlustusmaks, ravikindlustusvahendite keskne juhtimine ning ühe haigekassa süsteem. Sellegipoolest leidsid peaaegu kõik huvirühmade esindajad, et avaliku sektori tulubaasi on vaja laiendada muude kui tööhõivel põhinevate maksude abil (näiteks kapitali- ja tarbimismaksud), suurendades eraldisi riigieelarvest. Mõned olid ka arvamusel, et kui ravikindlustuse kulude katmisel osaleksid kõik, kel on tagatud kindlustuskaitse – eeskätt eakamad inimesed –, paraneks üldsuse arvamus süsteemi õiglusest. Mõistes, et paljud eakad on elu jooksul ravikindlustussüsteemi juba panustanud või ei suudaks praegu seda rahaliselt teha, sest riiklikud pensionid on väikesed, soovitatakse, et riigieelarve muudest tuludest makstaks ravikindlustusmaksu pensionäride eest. Kohane ei oleks pensionäre käsitleda ainsa elanikerühmana, kelle eest tuleks ravikindlustussüsteemi täiendavalt vahendeid eraldada, samal ajal kui mitmed teised, tõenäoliselt paremini toime tulevad elanikerühmad panustavad ravikindlustusse samuti vähe või ei panusta üldse. Kuigi sellisest muudatusest mõjutatud isikute arv on suhteliselt väike, soovitatakse aruandes õigluse huvides sotsiaalmaksuga maksustada ka kapitaliinvesteeringutest saadavad dividendid. Dividendide sotsiaalmaksustamine lahendaks praeguse ebavõrdsuse tööjõu ja kapitali osaluses tervishoiu rahastamisel. Põhimõtted, millega eraldatakse tulusid riigieelarvest ravikindlustuse eelarvesse, peavad olema stabiilsed ja läbipaistvad. Kui seda ei tehta täiendava sihtotstarbelise maksubaasi abil, peab valitsus sätestama vahendite eraldamiseks selge valemi, mis vähendab kõikumisi aastate lõikes.

2. Finantskaitse parandamine

Eesti tervishoiu rahastamine tagab solidaarse ja õiglase tasuta üldarstiabi ja piiratud omaosalusega eriarstiabi kättesaadavuse. Sellegipoolest on finantskaitse ja õiglus rahastamisel viimastel aastatel vähenenud kõigi sissetulekurühmade jaoks, eelkõige just vaesemate ja eakamate leibkondade puhul omaosaluse kiire kasvu tõttu. Sellele lisanduvad rahalised takistused retseptiravimite kättesaadavusel, hambaravile ja eriarstiabile pääsemisel. Omaosaluse kasv ei aita kulusid kontrolli all hoida, vaid suurendab era- ja avalike vahendite kasutamise ebaefektiivsust.

Aruandes soovitatakse sotsiaalministeeriumil ja haigekassal kiiresti tõhustada tegevust ratsionaalse ravimikasutuse soodustamiseks. Lahendusena on pakutud geneeriliste - ravimite väljakirjutamist soodustavate stiimulite loomist.
Patsientidele parema finantskaitse tagamiseks peaksid sotsiaalministeerium ja haigekassa vaatama üle omaosaluspoliitika, seda lihtsustama ja sihipärasemaks muutma, alustades retseptiravimitest. Samuti tuleks vaestele ja suurel hulgal teenuseid kasutavatele isikutele teha täiendavaid soodustusi. Ratsionaalse ravimikasutuse soodustamisega saavutatav sääst tasakaalustaks soodustuste kasutuselevõtu kulud. Valitsus peaks üle vaatama kogu ravikindlustushüvitiste paketi ja kaaluma kindlustuskaitse laiendamist tõenduspõhistele ja tõhusatele teenustele, näiteks täiskasvanute hambaravi. 2009. aasta otsus laiendada ravikindlustuskaitset pikaajalistele registreeritud töötutele näitab riigi suutlikkust reageerida muutuvale olukorrale adekvaatselt.

3. Tervisesüsteemi toimivuse parandamine

Eesti tervisesüsteem toimib üldjoontes hästi ning haigekassat on rahvusvaheliselt tunnustatud. Sellest hoolimata on mitmeid võimalusi, et suurendada süsteemi efektiivsust. See aitab küll saavutada paremaid tulemusi, kuid ei ole tulude-kulude vahe katmiseks piisav. Efektiivsuse suurendamisest avalikkust arusaadavalt informeerides on võimalik patsiente, üldsust ja poliitikuid veenda, et süsteemis kasutatakse vahendeid vastutustundlikult. Tervisesüsteemi efektiivsuse suurendamiseks antakse järgmised soovitused.
Esiteks tuleb jätkata ülemäärase haiglavõrgu võimsuse vähendamist ja viia ellu haiglavõrgu arengukava. Sotsiaalministeerium peaks jõulisemalt juhtima haiglate infrastruktuuri investeeringuid ja arengut, et toetada pigem tervisesüsteemi kui üksikute haiglate eesmärke. Sotsiaalministeerium ja haigekassa peaksid rohkem kontrollima ka kallitesse meditsiiniseadmetesse tehtavaid investeeringuid. Tugevam järelevalve infrastruktuuri ja seadmetesse tehtavate kapitaliinvesteeringute üle aitab suurendada efektiivsust ja hoida kulude kasvu kontrolli all.
Teiseks, arvestades, et Eestis on oodatav keskmine eluiga (eriti meeste puhul) lühike ning teades tervisliku vananemise olulisust ja terviseinvesteeringute positiivset majanduslikku mõju, peaks sotsiaalministeerium tegema tihedat koostööd teiste ministeeriumidega, et tagada piisavad investeeringud rahvatervise programmidesse ja haiguste ennetamisse.
Kolmandaks peaks sotsiaalministeerium koostöös haigekassaga suurendama esmatasandi osa tervisesüsteemis. Selleks tuleb tugevdada perearstide väravavahi ja koordineerija rolli, et nemad juhiksid patsiendi liikumist kogu tervisesüsteemis, ning parandada esmatasandi strateegilist juhtimist ja hoida üldarstiabi tasuta kättesaadavana kogu elanikkonnale. Tugev, usaldusväärne ja tasuta esmatasandi arstiabi tervisesüsteemi keskmes võimaldab paremini rahuldada inimeste tervisevajadusi ja on kulutõhus.
Neljandaks peaks haigekassa rakendama teenuseosutajate tasustamismeetodeid, mis stimuleerivad üleminekut haiglaravilt ambulatoorsele ja päevaravile. Järjest rohkem tuleks rahastamisotsuste tegemisel tugineda teenuste osutamise tulemuslikkuse ja kulutõhususe võrdlevale hindamisele, sealhulgas pöörates enam tähelepanu tervisetehnoloogiate hindamisele.

4. Tugeva juhtimise säilitamine

Haigekassa juhtimisstruktuur on juba praegu suhteliselt tugev, usaldusväärne ja läbipaistev. Aruandes soovitatakse jätkata juhtimise tugevdamist, pöörates rohkem tähelepanu teenuseosutajate tegevuse jälgimisele ja hindamisele, eriti kliinilistele tulemusnäitajatele. Investeeringud e-tervise süsteemi võivad aidata kliinilist kvaliteeti parandada: täiustub infovahetus ning väheneb analüüside ja uuringute dubleerimine.

Sotsiaalministeerium peaks haigekassa kõrval võtma juhtiva rolli kogu tervisesüsteemi strateegilise suuna näitamisel, toetades teisi institutsioone ja edendades terviseteemadega arvestamist kõigis poliitikavaldkondades. Võttes arvesse Tallinna hartas "Tervisesüsteemid tervise ja jõukuse heaks" kokkulepitud suunda, peaks sotsiaalministeerium tegema tihedamat koostööd rahandusministeeriumiga, et rõhutada tervisesüsteemi tehtavate investeeringute positiivset mõju majandusele, ning tagama selleks piisavad vahendid. Eesti ühe haigekassa süsteem toimib hästi ja seda ei tohiks nõrgestada või asendada mõne konkurentsipõhise mudeliga. Valitsus peaks püüdma kõigiti vältida tervishoiu rahastamise edasist killustumist, mis tekitab ebaefektiivsust ja loob vastuolulisi stiimuleid. Killustatuse esinemisel – näiteks rahvaterviseprogrammide ja kiirabi rahastamisel – peaks sotsiaalministeerium võtma juhtiva rolli, et tagada tõhus koordineerimine.

Järeldused

Eesti tervisesüsteemi rahastamisel seisab ees mitmeid lahendamist vajavaid küsimusi. Rahvastiku vananemine on pikaajalisele rahalisele jätkusuutlikkusele pigem väike probleem. Tunduvalt olulisemaks osutuvad otseselt rahastamisega seotud tegurid, sealhulgas suhteliselt väiksed riigi investeeringud tervisesse ja tervishoidu, ravikindlustuse tulubaasi sõltumine tööturust, eelarvevahendite otstarbekas jaotamine, tervishoiuteenuste strateegiline ostmine ja teenuseosutajate tasustamine. Hea uudis poliitikutele on see, et probleemide lahendamiseks on olemas poliitilised hoovad. Tervisesüsteemi rahastamispoliitikat tugevdades saab vähendada suurenevat survet kulude kasvule.

Sellest hoolimata on tulude-kulude prognoositav vahe liiga suur, et katta seda pelgalt tervisesüsteemi efektiivsemaks muutmise teel. Üks võimalus oleks vähendada riiklikult rahastatavate tervishoiuteenuste valikut, kuid see ei toetaks tervisesüsteemi väärtusi ja eesmärkide saavutamist. Kärped tervishoius võivad olenevalt ulatusest ja ajastusest halvasti mõjuda ka majanduse taastumisele ja kasvule. Sellele lisaks ei pruugi praegune tervishoiuteenuste hindade ja hüvitiste valiku radikaalne vähendamine olla majandusolukorra paranedes hõlpsasti taastatav, kui kärbete tulemusena suureneb meditsiinitöötajate lahkumine Eestist.

Alternatiiv on avaliku sektori tulubaasi laiendamine. Senine ainult palgalt makstavatel maksudel põhinev süsteem ei ole jätkusuutlik, arvestades vähenevat tööhõivet, vananevat elanikkonda ja tööjõumaksude laekumiste tundlikkust majanduskeskkonna muutuste suhtes. Suuremad eraldised riigieelarvest tervisesektorisse koos tervishoiu rahastamispoliitika tõhustamisega aitavad ületada tulude-kulude vahet, viies avaliku sektori poolse tervishoiu rahastamise Euroopa Liidu tasemele ja, mis veelgi olulisem, aidates süsteemil täita oma eesmärke. Suuremate riigieelarveliste eraldiste tegemine peab põhinema selgel valemil, mis tagab läbipaistvuse ja stabiilsuse.

Tervisesüsteemi rahaline jätkusuutlikkus sõltub poliitilistest otsustest, kuidas ja kui palju tervisesse investeerida ning kuidas vahendeid jaotada. Need otsused tuleks teha pigem varem kui hiljem, sest prognoosid näitavad, et praegune tegevusetus läheb kalliks maksma.

Laste ja lastega perede vaesuse vähendamine rahaliste peretoetuste abil

Avo Trumm, Tartu Ülikooli sotsioloogia lektor
Dagmar Kutsar, Tartu Ülikooli sotsiaal¬poliitika dotsent

Riigil ja omavalitsustel tuleb eelarve kärbetest hoolimata leida tõhusaid sotsiaalpoliitilisi meetmeid majandusraskustesse sattunud laste ja perede toetamiseks.

2010. aasta on Euroopa Liidus kuulutatud vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise aastaks. 8. mail 2010 arutas Riigikogu täiskogu olulise tähtsusega riikliku küsimusena võimalusi leevendada laste ja noorte vaesust ning sotsiaalset tõrjutust. Arutelul nenditi, et laste ja lastega perede vaesus on majanduskriisi ajal süvenenud, eriti raskes olukorras on pered, kus üks või mõlemad vanemad on jäänud töötuks. Muu hulgas toodi esile lastele ja peredele mõeldud toetussüsteemide ebaefektiivsust: riik toetab peaasjalikult lapse sündi ja väikelapsega peresid ning vanemahüvitise süsteemi järgi saavad kõige suuremat toetust need, kes seda kõige vähem vajavad. Arutelul leiti, et kiiremas korras tuleb käivitada regulaarne ja usaldusväärne vaesuse seire, et kujunenud olukorda operatiivselt hinnata ning probleemide lahendamiseks tõhusaid teaduspõhiseid meetmeid kavandada.
Viimastel aastatel on märkimisväärselt suurenenud riigi algatusel ja rahastamisel tehtud sotsiaalpoliitiliste analüüside hulk. Arvestatava osa neist moodustavad perepoliitika uuringud – peamiselt küll seostatuna 2004. aastal rakendunud vanemahüvitise süsteemi ja sotsiaalkulude kärpimise vajadusega. Avaldatud töödest võib olulisemateks lugeda 2009 valminud sotsiaalministeeriumi "Riiklike perepoliitiliste meetmete analüüsi", vanemahüvitise efektiivsuse ja sotsiaalse mõju analüüse (Võrk jt 2009; Võrk, Paulus 2007; Võrk, Karu 2006), isadust ja isapuhkust käsitlevaid uuringuid (Karu jt 2007; Järviste 2008) ning kohalike omavalitsuste lapsesõbralikkuse uuringuid (Ainsaar, Soo 2009).
Varem on ilmunud Mare Ainsaare toimetatud kogumik "Laste ja perepoliitika Eestis ja Euroopas" (2000) ning Dagmar Kutsari toimetatud "Millist perepoliitikat me vajame?" (2003).
Kasvanud on ka perede majanduslikku olukorda ja elukvaliteedi muutust puudutavate uuringute hulk. Euroopa vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse aasta avalöögina ilmus statistikaameti ja sotsiaalministeeriumi ühisväljaandena kogumik "Vaesus Eestis" (2010). Lastele ja peredele suunatud poliitikameetmeid on võrdlevalt analüüsitud mitmetes Euroopa Nõukogu algatusel valminud uuringutes ning akadeemilistes publikatsioonides (Family policy… 2009; Thévenon 2008; Bahle 2008; Hantrais 2007; Neyer 2006 jt). Rahvusvahelistest vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse analüüsidest väärib nimetamist hiljuti avaldatud Euroopa Liidu laste vaesuse ja heaolu raport (Study on Child Poverty … 2010), samuti 2006 valminud Euroopa Liidu laste heaolu uurimus (Bradshaw, Richardson 2009).

Andmed ja meetod

2009. aastal tegi artikli üks autor Riigikantselei tellimusel uurimistöö "Perepoliitiliste meetmete võrdlus Euroopa Liidus" (Trumm 2009), milles analüüsis erinevates liikmesriikides peredele makstavate rahaliste toetuste ja hüvitiste suurust ja struktuuri kindlaksmääratud peretüüpides. Artikkel tugineb nimetatud uurimistöö käigus eri andmeallikatest koostatud andmebaasi andmetele. Eesmärk on võrrelda Euroopa Liidu liikmesriikide peretoetuste tulemuslikkust leibkondade ja laste vaesuse leevendamisel ning rahvusvahelisele kogemusele tuginedes teha kindlaks võimalused Eesti perepoliitika tõhustamiseks perede ja laste heaolu silmas pidades.
Artiklis analüüsitakse kolme peretoetuste liiki – lastetoetusi, vanemahüvitist ja lapsehooldustasu. Lapsehooldustasu eristub Euroopa Liidu kontekstis vanemahüvitisest

eelkõige selle poolest, et tavaliselt makstakse seda kõigile (mitte ainult kindlustatule) ning toetust makstakse kõigile võrdses määras (ei sõltu sissetulekust). Andmed toetuste maksmise tingimuste ja suuruse kohta pärinevad Euroopa Liidu sotsiaalkaitsesüsteemide võrdlevast andmebaasist MISSOC (*The Mutual Information System on Social Protection of the Member States of the EU* . MISSOC on kujunenud Euroopa Liidu keskseks sotsiaalkaitse valdkonda puudutavaks infoallikaks, sisaldades andmeid sotsiaalpoliitilise seadusandluse, sotsiaaltoetuste ja -teenuste rahastamise ning osutamise tingimuste kohta. MISSOC-i andmete täpsustamiseks on kasutatud OECD riikide palkade ja hüvitiste (Benefits and Wages: OECD Indicators) ning sotsiaalkulutuste andmebaasi (OECD Social Expenditure Database).
Traditsiooniliselt võrreldakse perepoliitilisi toetusi nn tüüppere-meetodil: toetuste suurust ja struktuuri vaadeldakse eelnevalt määratud nn näidisperekonnas, kus arvestatakse toetuste maksmise tingimusi mõjutavaid parameetreid – laste arvu ja vanust, täiskasvanute (sealhulgas vanemate) arvu peres, nende töösuhet, pere sissetulekut, elukohta jms. Analüüsis on keskne tüüppere kahe töötava ja palka saava vanema ning kahe lapsega (9-kuune ja 8-aastane) perekond, kelle sissetulek jääb alla asjaomases riigis kehtestatud elatusmiinimumi piiri. Nimetatud pere toetusi võrreldakse samasuguse, kuid keskmist sissetulekut saava pere toetussummadega.

Perepoliitika taust

Perepoliitiliste meetmete vaesust leevendava mõju kindlaksmääramiseks rakendatakse analüüsis erinevaid riigi sotsiaal-majanduslikku olukorda ning perede ja laste vaesusmäära kirjeldavaid indikaatoreid (tabel 1). Kõik kasutatud indikaatorid pärinevad Eurostati andmebaasist ja on esitatud 2007. aasta seisuga.

Artikli maht ei võimalda analüüsi käiku ja kõiki tulemusi detailselt esitada. Seetõttu tuuakse järgnevalt üksnes kõige olulisemad tulemused koos hädavajaliku tõendusmaterjaliga. Riikide perepoliitikale tehtavad kulutused sõltuvad peamiselt kahest tegurist – riigi üldistest võimalustest ja (sotsiaal)poliitilistest valikutest. Riigi võimalusi peegeldab sisemajanduse kogutoodang, valikuid iseloomustab aga erinevate poliitikavaldkondade osakaal üldises eelarves. Euroopa Liidu kontekstis on Eesti sisemajanduse kogutoodang ühe elaniku kohta keskmisest madalam, moodustades 68,8 protsenti euroliidu keskmisest, ning sotsiaalkulude osatähtsus on sisemajanduse kogutoodangust (12,5 protsenti) Läti kõrval kõige väiksem (tabel 1). Selline võimaluste ja valikute kombinatsioon loob perepoliitika arenguks teiste liikmesriikidega võrreldes piiratud võimalused. Perepoliitika kulutuste keskmisest suurema osakaalu tõttu on Eestis perepoliitikale tehtavad kulutused ühe elaniku kohta siiski võrreldavad uute Kesk- ja Ida-Euroopa liikmesriikide kulutustega. Tõhusate perepoliitiliste meetmete kavandamisel ja rakendamisel tuleb arvestada paljude riigi sotsiaal-majanduslikku keskkonda määravate asjaoludega. Nagu tabelist 1 nähtub, tuleks Eesti tingimustes kindlasti arvestada sissetulekute keskmisest ebavõrdsemat jaotust ühiskonnaliikmete vahel ning keskmisest kõrgemat suhtelise vaesuse määra, kus riskirühmadena eristuvad lasterikkad, üksikvanemaga ja töötu leibkonnaliikmega pered. Suure materiaalse ebavõrdsuse ja kõrge vaesusriski tingimustes tuleks muu hulgas vältida poliitilisi meetmeid, millest saavad kasu eelkõige jõukamad pered.

Tabel 1. Perepoliitika tausta ning laste ja perede vaesust iseloomustavad indikaatorid 2007. aastal

	Sotsiaal-majanduslik taust			Perepoliitika kulutused		Suhtelise sissetulekuvaesuse määr				Töötus	
Riik	SKT 1 el kohta (EL 27 = 100)	Gini indeks	Sotsiaalkulude % SKT-st	% sotsiaal-kuludest	1 el kohta (PPS)	Lapsed (0–17)	Lasterikkad pered	Üksikvanema pered	Kõik pered	Töötuse määr	Lapsi töötu peres (%)
Austria	123,0	26,0	28,0	10,2	851,9	15	19	31	12	4,4	5,3
Belgia	115,7	28,0	29,5	7,1	584,9	17	18	36	17	7,5	12,0
Bulgaaria	37,7	35,0	15,1	8,6	117,4	30	71	30	22	6,9	12,8
Tšehhi	80,1	25,0	18,6	9,2	332,1	16	29	37	10	5,3	8,0
Küpros	93,6	30,0	18,5	10,8	443,4	12	16	33	16	4,0	3,9
Saksamaa	115,8	30,0	27,7	10,6	809,4	14	12	34	15	8,4	9,6
Taani	121,2	25,0	28,9	13,1	1099,8	10	15	17	12	3,8	5,3
Eesti	68,8	33,0	12,5	11,6	246,4	18	21	44	19	4,7	7,2
Kreeka	92,8	34,0	24,4	6,2	344,0	23	30	34	20	8,3	3,9

Hispaania	105,0	31,0	21,0	6,0	323,7	24	37	27	20	8,3	5,3
Soome	117,9	26,0	25,4	11,6	824,7	10	13	22	13	6,9	4,4
Pransusmaa	108,5	26,0	30,5	8,5	669,1	16	18	34	13	8,4	8,8
Ungari	62,6	26,0	22,3	12,8	436,9	19	28	29	12	7,4	13,9
Iirimaa	147,8	31,0	18,9	14,7	963,5	20	20	40	18	4,6	11,5
Itaalia	103,5	32,0	26,7	4,7	304,6	25	41	31	20	6,1	5,8
Leedu	59,3	34,0	14,3	8,7	181,5	22	38	42	19	4,3	8,3
Luksemburg	275,2	27,0	19,3	16,6	2157,9	20	46	34	14	4,2	3,4
Läti	55,7	35,0	11,0	11,0	169,3	21	25	45	21	6,0	8,3
Malta	76,4	26,0	18,1	5,9	205,4	19	24	54	14	6,4	9,2
Holland	132,2	28,0	28,4	6,0	527,9	14	19	30	10	3,2	5,9
Poola	54,4	32,0	18,1	4,5	106,4	24	36	31	17	9,6	9,5
Portugal	75,6	37,0	24,8	5,3	234,2	21	43	34	18	8,1	5,1
Rumeenia	41,6	38,0	12,8	13,2	176,5	33	55	42	25	6,4	10,0

Rootsi	125,3	26,0	29,7	10,2	900,9	12	13	24	11	6,1	4,8
Sloveenia	88,6	23,0	21,4	8,7	402,2	11	15	29	12	4,9	2,2
Slovakkia	67,7	24,0	16,0	10,0	256,4	17	26	26	11	11,1	10,6
Suurbritannia	116,7	32,0	25,3	6,0	442,4	23	31	44	19	5,3	16,7
EL 27	**100,0**	**32,0**	**26,2**	**8,0**	**499,9**	**20**	**25**	**34**	**17**	**7,1**	**16,7**

ALLIKAS: Eurostat.

Tabel 2. Laste- ja peretoetuste absoluutsuurused ja asendusmäärad Euroopa Liidu liikmesriikides 2007. aastal

Riik	**Minimaalse sissetulekuga pere**			**Keskmise tuluga pere kogutoetus (eurot)**	**Minimaalse sissetulekuga pere**			**Vaese pere toetuse suhe keskmise pere toetusesse (%)**
	Lastetoetus (eurot)	Peretoetus (eurot)	Toetus kokku (eurot)		Kogutoetuse suhe vaesuspiiri (%)	Lapsetoetuse suhe vaesuspiiri (%)	Peretoetuse suhe vaesuspiiri (%)	
Austria	230,9	435,9	666,8	666,8	73,5	25,4	48,0	100,0
Belgia	224,0	684,9	909,0	909,0	103,5	25,5	78,0	100,0
Bulgaaria	70,4	123,0	193,4	123,0	261,4	95,1	0,0	135,8
Tšehhi	46,4	442,0	488,4	442,0	180,3	17,1	163,1	110,5
Küpros	96,9	0,0	96,9	64,6	12,1	12,1	0,0	149,9

Saksamaa	308,0	300,0	608,0	2229,0	68,7	34,8	33,9	27,3
Taani	265,6	1833,6	2099,2	2099,2	179,9	22,8	157,1	100,0
Eesti	38,3	172,0	210,3	1004,1	75,8	13,8	62,0	20,9
Kreeka	24,7	0,0	24,7	24,7	4,8	4,8	0,0	100,0
Hispaania	48,5	0,0	48,5	0,0	8,1	8,1	0,0	–
Soome	210,5	588,8	799,3	799,3	86,4	22,7	63,6	100,0
Prantsusmaa	119,3	1078,9	1198,2	1198,2	144,7	14,4	130,3	100,0
Ungari	101,1	198,0	299,1	465,9	152,0	51,4	100,6	64,2
Iirimaa	300,0	0,0	300,0	300,0	27,1	27,1	0,0	100,0
Itaalia	258,3	120,4	378,7	13,9	50,5	34,4	16,0	2724,7
Leedu	43,3	393,0	436,3	631,9	266,3	26,4	239,9	69,0
Luksemburg	457,4	485,0	942,4	942,4	63,1	30,6	32,5	100,0
Läti	25,1	80,0	105,1	509,0	62,7	15,0	47,8	20,6
Malta	131,0	0,0	131,0	0,0	28,8	28,8	0,0	–
Holland	138,4	0,0	138,4	138,4	15,2	15,2	0,0	100,0

Poola	30,0	105,7	135,7	0,0	77,5	17,1	60,4	–
Portugal	158,4	0,0	158,4	0,0	41,8	41,8	0,0	–
Rumeenia	89,0	180,0	269,0	246,0	324,4	107,3	217,1	109,3
Rootsi	232,4	583,7	816,1	3452,6	88,0	25,1	62,9	23,6
Sloveenia	198,3	538,5	736,8	1329,0	148,8	40,0	108,7	55,4
Slovakkia	32,0	113,1	145,1	145,1	73,1	16,1	57,0	100,0
Suurbritannia	184,7	0,0	184,7	184,7	17,6	17,6	0,0	100,0

ALLIKAS: Autori koostatud perepoliitika rahaliste toetuste andmebaas.

Laste- ja peretoetuste suurus

Laste- ja peretoetuste väljundi analüüsimisel vaatleme kõigepealt toetuste jaotust minimaalse sissetulekuga peres. Jagades rahalised toetused lapsele makstavateks (lastetoetus) ja laste kasvatamiseks perele makstavateks (vanemahüvitis + lapsehooldustasu), on Euroopas keskmiselt ülekaalus peretoetused (erandiks on Lõuna-Euroopa riigid, Suurbritannia, Iirimaa ja Holland, kus peretoetusi ei maksta). Absoluutvääringus makstakse kõige suuremaid lastetoetusi Luksemburgis, Saksamaal, Iirimaal ja Taanis, mis on Euroopa Liidu liikmesriikidest kõige jõukamad (tabel 2). Keskmisest madalamad lastetoetused on traditsiooniliselt Ida- ja Lõuna-Euroopas: viis kõige madalamate lastetoetustega riiki on Kreeka, Läti, Poola, Slovakkia ja Eesti. Peretoetuste puhul on riikide järjestus ligikaudu samasugune: kõrgemate peretoetustega on läänepoolsed heaoluriigid (Taani, Prantsusmaa, Belgia, Soome ja Rootsi), järjestuse lõpus paiknevad lisaks nimetatud riikidele, kus peretoetusi ei kohaldata, veel Poola, Slovakkia ja Eesti.
Toetuste absoluutsummadest on vaesuse leevendamise seisukohast olulisem toetuste suhe vaesuspiiri. Tundub loogiline, et riikides, kus peretoetuste kogusumma ületab kehtestatud vaesuspiiri, on ka rohkem võimalusi vaesusriski ennetada ja vähendada. Tabelis 2 toodud arvude kohaselt on suhteliselt kõige suuremad võimalused lastega perede vaesust vältida Rumeenias, Bulgaarias ja Leedus, kus laste- ja peretoetuste üldsumma ületab kehtivat suhtelist vaesuspiiri üle kahe korra. Üllatav on aga tõsiasi, et just Rumeenias ja Bulgaarias on laste vaesuse määr kõige kõrgem kogu Euroopas. Kõrge laste suhtelise vaesuse määr on täheldatav ka Kreekas ja Hispaanias, kus toetuse suhe vaesuspiiri jääb alla 10 protsendi. Mõlemad juhud näitavad, et laste ja perede vaesus ei sõltu üksnes perepoliitilistest vahenditest, vaid ka sotsiaalsest taustast.

Eesti keskmine positsioon kogutoetuse vaesuspiirist lähtuva asendusmäära puhul tuleneb eelkõige vanemahüvitise suhteliselt kõrgest tasemest: Eestis makstava lastetoetuse osakaal suhtelise vaesuse piirist (13,8%) on madalamaid Euroopa Liidus, edestades vaid marginaalse perepoliitikaga Lõuna-Euroopa riike (Kreekat, Hispaaniat ja Küprost).

Ressursside ümberjagamise mõju

Traditsiooniliselt nähakse laste- ja perepoliitikat kui vahendit, mille abil toimub ressursside horisontaalne ümberjagamine – lastetutelt peredelt lastega peredele. Horisontaalsele ümberjaotusele lisaks toimub peretoetuste abil ka vertikaalne ümberjaotamine – jõukamatelt vaesematele. Enamikus ühiskondades iseloomustab lastega peresid mõnevõrra suurem risk saada madalamat sissetulekut, seetõttu eeldatakse peretoetustelt ka vaesust leevendavat mõju.
Peretoetuste ressursside ümberjagamise mõju hindamiseks kõrvutame minimaalse ja keskmise sissetulekuga pere laste- ja peretoetusi. Võrdluse tulemusena on võimalik eristada kolme tüüpi riike. Esimeses rühmas on makstavad toetused universaalsed – nii laste- kui ka peretoetused ei sõltu sissetulekust ning on mõlemas tüüpperes võrdsed (Austria, Belgia, Taani, Kreeka, Soome, Prantsusmaa, Iirimaa, Luksemburg, Holland, Slovakkia, Suurbritannia). Teises rühmas on vaesematele peredele makstav kogutoetus keskmise sissetulekuga perega võrreldes suurem (Bulgaaria, Tšehhi, Küpros, Itaalia ja Rumeenia). Kolmandas rühmas (Saksamaa, Eesti, Ungari, Leedu, Läti, Rootsi, Sloveenia) on keskmise sissetulekuga pere toetustest saadav tulu palju suurem vaesemate peredega võrreldes.
Kõige rohkem erinevad kogutoetused Eestis ja Lätis, kus miinimumsissetulekuga pered saavad vastavalt 20,9 ja 20,6 protsenti keskmise leibkonna kogutoetusest. On selge, et peretoetus suurendab vaesuse mõju eelkõige palgapõhise vanemahüvitise maksmise perioodil, mis kestab kõigis eespool nimetatud riikides suhteliselt lühikest aega. Siinkohal väärib märkimist, et Sloveenia ja Eesti on ainsad riigid, kus keskmise palga korral hüvitatakse vanemapuhkusega kogu eelnevalt saadud töötasu (Leedus on asendusmäär 85, Rootsis 80 ja Lätis 70 protsenti). Lääne-Euroopas jäävad asendusmäärad 15 protsendi piirimaile, küündides Taanis ja Saksamaal 45 protsendini.
Lastetoetusi keskmise ja madalaima sissetulekuga peres eraldi vaadeldes selgub, et 17 liikmesriigis ei sõltu lastetoetus sissetulekust ja on seega universaalne. Bulgaarias, Tšehhis, Hispaanias, Maltal, Poolas, Portugalis ja Sloveenias kohaldatakse lastetoetust ainult vaesematele peredele ning Küprosel, Itaalias ja Rumeenias on kasutusel pere sissetulekutega pöördvõrdeline lastetoetuste süsteem (tabel 3).

Tabel 3. Pere- ja lastetoetuste ümberjagamise mõju tüüppere näitel Euroopa Liidus

		Peretoetused			
		puuduvad	**ainult vaestele**	**universaalsed**	**jõukaid toetavad**
Lastetoetus	**Ainult vaestele**	Hispaania, Malta, Portugal	Poola	Bulgaaria, Tšehhi	Sloveenia
	Vaesematele rohkem	–	Küpros, Itaalia,	Rumeenia	–

	Universaalne	Kreeka, Iirimaa, Holland Suurbritannia,	–	Austria, Belgia, Soome, Prantsusmaa, Taani, Luksemburg, Slovakkia	Saksamaa, Eesti, Ungari, Läti, Rootsi, Leedu

Toetuste mõju vaesuse leevendamisele

Palju on arutletud, kas laste ja lastega perede vaesus on tingitud sellest, et perepoliitika pole tõhus või tuleneb see hoopis ühiskonna üldistest probleemidest ja riskidest. Küsimusele vastamiseks tehtud regressioonanalüüs näitab, et esmane laste vaesust mõjutav tegur on sissetulekute ebavõrdsuse määr riigis: mida ebavõrdsem on tuludejaotus, seda suurem on laste vaesusrisk.
Nimetatud seaduspärasust saab selgitada lastega perede üldiselt kõrgema haavatavuse määraga ning ressursside ebaühtlase jagunemise kasvuga, mis võib tuleneda maksu-, palga- või sotsiaalpoliitiliste regulatsioonide muutusest, majandusarengu olulisest kiirenemisest või aeglustumisest. Viimane tähendab lastega peredele konkurentsivõime kahanemist ja majandusliku positsiooni suhtelist halvenemist.
Ühiskonna tasandil mõjutab laste vaesusriski teataval määral ka töötuga leibkonnas kasvavate laste osatähtsus. Ebavõrdsuse ja töötusenäitajate taustal on perepoliitiliste toetuste mõju laste vaesuse määrale statistiliselt ebaoluline. Peretoetuste mõju muutub mõneti oluliseks sarnase sotsiaal-majandusliku taustaga riikide kõrvutamisel, kusjuures laste vaesuse leevendamise seisukohast on lastetoetus vanemahüvitisest või lapsehooldustasust märksa tähtsam. Nii on sarnase ebavõrdsuse taseme ja töötuse määraga Põhjamaadest laste vaesuse määr kõige madalam Taanis, kus lapsetoetus on kohaliku vaesuspiiriga võrreldes kõige kõrgem. Kõige tugevam on lastetoetuse vaesust leevendav mõju lasterikastele peredele. Samal ajal on üllatav, et üksikvanemate vaesuse määra ei mõjutanud ühiskonna sotsiaal-majanduslikku tausta kirjeldavad indikaatorid (ebavõrdsuse või töötuse määr) ega ka laste- või peretoetuste suurus.

Eesti toetused Euroopa Liidu taustal

Euroopa Liidu ulatuses paistab Eesti kõigepealt silma riikliku sotsiaalkaitse süsteemi erakordselt suure alarahastatusega, mis määrab ära poliitika teostamise võimalused. Samal ajal on perepoliitika vahendite osatähtsus üldistes sotsiaalkuludes Euroopa kõrgemaid. Eesti perepoliitika üldises korralduses valitseb Skandinaavia riikide sarnaselt universaalsuse põhimõte, millest teravalt eristub 2004. aastal rakendatud vanemahüvitise süsteem. See annab olulise eelise suurema sissetulekuga peredele. Euroopaga (ja ka muu maailmaga) võrreldes tavatult kõrge hüvitise ülempiir ning 100-protsendiline netoasendusmäär muudab meetme kulukaks ning vaesuse leevendamise seisukohast ebaefektiivseks.
Erinevalt kõrgest vanemahüvitisest on Eestis peredele makstavad lastetoetused väga väikesed, olles kõrgemad üksnes Lõuna-Euroopa riikides ning Lätis, Sloveenias ja Bulgaarias makstavatest toetustest. Ka lastetoetuse maksmise periood on Eestis Euroopa Liidu keskmisest lühem.
Niisugune disproportsioon vanemahüvitise ja lastetoetuse määra vahel muudab Eesti perepoliitiliste meetmete mõju vaesuse leevendamisele ebaoluliseks. Sellele on juba 2007. aastal juhtinud tähelepanu Andres Võrk ja Alari Paulus. Kuigi laste suhtelise vaesuse määr on Eestis Euroopa Liidu keskmisest tasemest mõnevõrra madalam, on hiljutises Euroopa Liidu laste vaesuse raportis (2010) mainitud Eestiga seoses suurt laste vaesussüvikut (vaesuses elava lastega pere sissetulek on vaesuspiirist palju madalam), üksikvanemate

kõrget vaesusriski ning laste kõrget püsivaesuse määra (58 protsenti kõikidest vaesuses elavatest lastest on vaesuses elanud rohkem kui ühe aasta).
Eesti perepoliitika järjest suurem tähelepanu sündimuse stimuleerimisele võib hetke demograafilist olukorda silmas pidades olla õigustatud, kuid see ei tohiks kaasa tuua ebavõrdsuse süvenemist ja lastega perede suhtelise vaesusriski kasvu. Eriti majanduskriisi ajal tuleb erilist tähelepanu pöörata ühiskonna vähem toimetulevatele liikmetele. Küsimus on selles, milliste sotsiaalpoliitiliste vahenditega seda teha ning milline võiks olla perepoliitiliste meetmete roll selles protsessis.

Millest oleks kõige rohkem abi

Praegu on Eesti sotsiaalpoliitilises praktikas ainus ressursse vertikaalselt ümberjagav ja vaesust leevendav meede vajaduspõhine toimetulekutoetus. Juba aastaid on diskuteeritud selle üle, kas ja kui palju toimetulekupiiri tõsta ning kuidas võib toetuse suurendamine mõjutada toetust saavate perede ja üksikisikute töö- ja iseseisva sotsiaal-majandusliku toimetuleku motivatsiooni. Seetõttu pole toimetulekupiiri arvestatava tõstmiseni seni jõutud.
Toimetulekutoetuse taotlemist on peetud toimetulekuraskustes olevatele peredele nende väärikust alandavaks ning on leitud, et lastega perede olukorra parandamiseks on perepoliitilised meetmed sobivamad. Arutelu all on olnud mitmesugused lahendused – tulumaksusoodustused, universaalse lastetoetuse suurendamine, täiendavad toetused lasterikastele peredele, töötu vanemaga leibkondadele, üksikvanematele jne. Näib, et ka Euroopa Liidu liikmesriikide erinev praktika ei anna siinkohal selgeid ja üldkehtivaid vastuseid.
Kokku võttes tuleks senisest suuremat tähelepanu pöörata lastetoetuste süsteemile. Kuna lastetoetus mõjutab kõige tugevamalt laste ja lastega perede vaesust, võiks abi olla lastetoetuse suurendamisest ja/või paremast sihitusest. Arutleda võiks selle üle, kas universaalse lastetoetuse suurendamine (näiteks vaesuspiirini) on lähiaja eelarvevõimalusi silmas pidades reaalne. Selgust pole ka selles, kas lastetoetus peab jätkuvalt olema kõigile lastele võrdne: kuigi enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides rakendatakse universaalsuse printsiipi, on paljudes riikides rakendatud vajaduspõhiseid toetusskeeme. Lastetoetuse senisest paremaks sihitamiseks on mitmeid võimalusi – loobuda lastetoetuse maksmisest teatud sissetulekutasemest kõrgema sissetulekuga peredele ning vabaneva raha arvel suurendada madalama sissetulekuga perede toetusi või luua tagasihoidliku universaalse lastetoetuse kõrvale täiendav lisatoetuse mehhanism, nagu seda rakendatakse Küprosel, Itaalias ja Portugalis. Võib eeldada, et täiendav lastetoetus võib toimetulekuraskustes peredele mõjuda toimetulekutoetusest vähem stigmatiseerivalt.
Nii selle analüüsi tulemused kui ka varasemad uurimused kinnitavad laste ja lastega perede suhtelise vaesuse seotust sissetulekute jaotusega ühiskonnas. Seega võib iga poliitiline otsus, mis materiaalset ebavõrdsust vähendab, otseselt või kaudselt vähendada lastega perede vaesusriski. Kehtib ka vastupidine seos: iga poliitiline otsus, mille tagajärjel võib ebavõrdsus kasvada, sisaldab endas madalama sissetulekuga peredele täiendavat ohtu.

Kasutatud kirjandus

Ainsaar, M. (toim) **(2000).** Laste ja perepoliitika Eestis ja Euroopas. Tartu: Rahvastikuministri büroo.
Ainsaar, M., Soo, K. (2009). Kohalike omavalitsuste toetus lastega peredele 2008 ja laste päevahoid 2008–2009 Eestis. Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut, Rahvastikuministri Büroo.

Bahle, T. (2008). Family Policy Patterns in an Enlarged Europe. – J. Alber *et al* (eds). Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union. London: Routledge, pp 100–125.
Bradshaw, J., Richardson, D. (2009). An Index of Child Well-Being in Europe. – Child Indicators Research,2, 3, pp 319–351.
Family Policy in Council of Europe Member States. Two expert reports commissioned by the Committee of Experts on Social Policy for Families and Children (2009). Council of Europe. Brussels, June 2009.
Hantrais, L. (2007). Social Policy in the European Union. 3rd edition. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan and St Martin's Press.
Järviste, L. (2008). Isadust toetavad poliitikad Eestis ja Euroopas. – Poliitikaanalüüs.Sotsiaalministeeriumi toimetised, nr 6.
Karu, M., Kasearu, K., Biin, H. (2007). Isad ja lapsehoolduspuhkus. Uuringuraport. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.
Kutsar, D. (toim) **(2003).** Millist perekonnapoliitikat me vajame? Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
Neyer, G. (2006). Family Policies and Fertility in Europe. MPIDR Working paper WP 2006-10.
Riiklike perepoliitiliste meetmete analüüs(2009). EV Sotsiaalministeeriumi sotsiaalpoliitika info ja analüüsi osakond. Tallinn.
Study on Child Poverty and Child Well-Being in the EU(2010) Budapest: TARKI.
Thévenon, O. (2008). Family Policies in Europe: Available Databases and Initial Comparisions. – Vienna Yearbook of Population Research 2008, pp 165–177.
Trumm, A. (2009). Perede rahaline toetamine Euroopa Liidus 2007. aastal.Uuringuraport. Tartu Ülikool, AS Resta.
Vaesus Eestis (2010). Tallinn: Statistikaamet.
Võrk, A., Karu, M. (2006). Eesti vanemahüvitise mõju sündimus- ja tööturukäitumisele: hindamise võimalused ja esimeste kogemuste analüüs. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.
Võrk, A., Karu, M., Tiit, E.-M. (2009). Vanemahüvitis: kasutamine ning mõjud tööturu- ja sündimuskäitumisele 2004–2007. Poliitikauuringute Keskus Praxis.
Võrk, A., Paulus, A. (2007). Peredele suunatud rahaliste toetuste mõju vaesuse leevendamisele Eestis: analüüs mikrosimulatsioonimeetodi abil. Uurimisraport. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

Kuidas kodanikuühendused valimisi mõjutavad

Eimar Veldre, Eesti Üliõpilaskondade Liidu juhatuse aseesimees
Tarmo Seliste, Eesti Üliõpilaskondade Liidu kommunikatsioonijuht

Valimisplatvormi koostamine ja selle tutvustamine erakondadele enne valimisi võimaldab ka kodanikuühendustel mõjutada poliitikakujundamist.

Kodanikuühiskonnas on loomulik, et ühendused räägivad kaasa kogukonna ja laiemalt ühiskonna avalikus arutelus. Ka Eestis on pärast taasiseseisvumist välja kujunenud erinevate ühiskonnarühmade ühendused ja liidud, mis viimastel aastatel järjest aktiivsemalt panustavad avalikku arutellu ja poliitika kujundamisse.
Kodanikuühendused esitasid 2007. aasta Riigikogu, 2009. aasta Euroopa Parlamendi ja 2009. aasta kohalike omavalitsuste valimisteks erakondadele valimisplatvormid, milles toodi välja oma nägemus avaliku poliitika kujundamisest pärast valimisi.
Ainsa üle-eestilise üliõpilaste katusorganisatsioonina ja ühena vähestest kodanikuühendustest koostas Eesti Üliõpilaskondade Liit oma valimisplatvormi 2007. aasta märtsis toimunud Riigikogu valimisteks. Platvormi vastuvõtmisele eelnes ja järgnes oma liikmeid ja partnerühendusi kaasav tegevus.
Kuidas valmis valimisplatvorm ning mismoodi kaasati liikmeid? Mis toimus pärast platvormi vastuvõtmist ning kuidas platvormi põhimõtteid ellu rakendati?
Artiklis antakse ülevaade Eesti Üliõpilaskondade Liidu ülesehitusest ja senisest tegevusest, valimisplatvormi loomisest, suhtlusest erakondadega Riigikogu valimiskampaania ajal, valimisplatvormi järeltegevustest, samuti soovitusi kodanikuühendustele tulevikuks.

Üliõpilaskondade liidu taustast

Eesti Üliõpilaskondade Liit on 1991. aastal asutatud üliõpilaste katusorganisatsioon, mis esindab tudengite hariduslikke, kultuurilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid huve ning kaitseb nende õigusi.
Üliõpilaskondade liit osaleb üliõpilasi puudutavate poliitikate väljatöötamises, tehes ettepanekuid ja selgitustööd Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, ministeeriumide, kõrgkoolide ja sotsiaalsete partnerite hulgas.
Eesti Üliõpilaskondade Liidul on 23 liiget, ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide üliõpilas-esindused. Organisatsiooni kõrgem otsustuskogu on volikogu, kes valib ametisse juhatuse, kinnitab avaliku poliitika seisukohad ning otsustab teiste tähtsate küsimuste üle (eelarve, aruanded). Organisatsiooni juhib kahe- kuni neljaliikmeline juhatus, mis vahetub iga kahe aasta tagant. Juhatuse tööd toetab keskkontori meeskond, kuhu kuuluvad avaliku poliitika nõunikud, kommunikatsioonijuht ja teised tugitöötajad.
Üliõpilaskondade liit on alates asutamisest mänginud olulist rolli kõrghariduspoliitika kujundamisel. Liidu algatusel on näiteks suurenenud üliõpilaste võimalused osaleda kõrgkooli juhtimises ning riik on pidevalt analüüsinud võimalusi muuta üliõpilastoetuste süsteemi. Samuti on üliõpilaskondade liit koostöös rektorite nõukogude ja kõrgharidustöötajate esindusorganisatsioonidega mõjutanud kõrghariduse rahastamise kasvu, kvaliteedikindlustamise süsteemi muutmist ning õppekavade nüüdisajastamist.

Valimisplatvormi valmimine

Ettevalmistusi Riigikogu valimisplatvormi koostamiseks alustati 2005. aasta lõpus, kui liidu juhatus kinnitas järgmise aasta tegevuskava. Ühe tegevusena oli seal ära märgitud valimisplatvormi koostamine 2007. aasta Riigikogu valimisteks.
Enne platvormi teksti koostamist korraldati liikmetega arutelu 8. novembril Paides, kus lepiti kokku platvormi põhiteemad ja konkreetsed seisukohad. Arutelu tulemusena valmis

juhatuse ning keskkontori eestvedamisel platvormi mustand, mida arutati täiendaval kokkusaamisel 23. novembril Tallinnas.
Kuna üliõpilaskondade liidu avaliku poliitika alused on kindlaks määratud volikogu kinnitatud poliitikapaberites ja haridusplatvormis, siis ei olnud platvormi koostamisel kõige keerukam seisukohtade kujundamine, vaid koos liikmetega põhiseisukohtades õige fookuse valimine.
Platvorm võeti vastu üliõpilaskondade liidu üldkogul, mis koosneb volinikest ning iga kõrgkooli üliõpilasesinduse valitud liikmetest. Kuna eelnevalt oli platvormi tekst läbi arutatud, siis põhjalikku arutelu teksti üle enam ei toimunud. Läbi hääletati üksikute tekstilõikude alternatiivid. Platvorm võeti vastu ühehäälselt.
Platvormi seletuskirjas on mainitud, et "… tänaseks päevaks on Eesti kõrgharidussektor jõudnud olukorda, mille lahendamiseks on vajalik riigi otsustav sekkumine. Vastasel juhul on ohus Eesti kõrghariduse jätkusuutlikkus ja kõrghariduse võime vastata ühiskonna vajadustele" (Eesti Üliõpilaskondade Liidu platvorm 2007. aasta Riigikogu valimisteks. Seletuskiri). Platvorm koosnes 14 punktist ning sisaldas ettepanekuid kõrghariduse rahastamise, üliõpilaste sotsiaalsete garantiide (õppetoetused, tervishoiukindlustus), kõrgkoolide infrastruktuuri, kvaliteedikindlustamise ja kõrgkoolide juhtimise kohta.
Platvormist nähtub, et tähelepanu alla ei ole võetud ainult üliõpilasi, vaid kõrgharidust tervikuna puudutavad küsimused. Nii mainitakse platvormis iibe-, majandus- ja sotsiaalpoliitikat.
Platvormi olulised nõudmised olid kõrghariduse rahastamise suurendamine aastaks 2010 vähemalt 1,5 protsendini sisemajanduse kogutoodangust, õppemaksude kaotamine aastaks 2010 ja üliõpilaste sotsiaalsete garantiide tervikliku süsteemi loomine.
Pärast platvormi vastuvõtmist seadis üliõpilaskondade liidu juhatus kaks eesmärki: tutvustada platvormi vaateid erakondadele ning julgustada üliõpilasi valima minema.

Dialoog erakondadega

Valimisplatvorm saadeti jaanuari alguses erakondadele ning paluti neil saata kirjalikud vastused. Erakondade vastused pandi üles üliõpilaskondade liidu kodulehele ning neid tutvustati liikmesüliõpilaskondadele ja Eesti Üliõpilaslehe veebi vahendusel ka laiemale avalikkusele.
Valdavalt suhtusid erakonnad platvormi valmimisse positiivselt ning tunnustavalt. Nii märkis Tõnis Lukas oma vastuses: "Tunnustan teid asjalike ja palju eeltööd nõudnud punktide eest programmis. Suure osa sellest saame koos ellu viia!" Laine Jänes mainis oma vastuses: "Hea oli lugeda ka üliõpilaste liidu soovi parandada kõrghariduse kvaliteeti erinevates kõrgharidusinstitutsioonides üle Eesti. Kurbusega pean aga nentima, et paljud punktid – eriti need, mis puudutavad üliõpilasi – tähendaksid otsest rahaliste ressursside jagamist üliõpilastele vähese omavastutusega."
Kui vaadata erakondade vastuseid lähemalt, on näha, et kõige suurem konsensus valitses erakondade vahel erivajadustega tudengitele vajaliku infrastruktuuri rajamise, üliõpilaste lastehoiusüsteemi, kõrghariduse kvaliteedi kontrolli ja tudengite tervisekindlustuse küsimuses. Kõige suuremaid lahkarvamusi põhjustas kõrghariduse rahastamine ja üliõpilaste sotsiaalsete garantiide süsteem.
Alates valimisplatvormi vastuvõtmisest tegi üliõpilaskondade liit tihedat koostööd ülikoolide katusorganisatsiooni Rektorite Nõukoguga, kellega koostöös korraldati kaks valimisdebatti ning koostati kaks avalikku pöördumist.
Esimene debatt korraldati 12. veebruaril Tartu Ülikooli aulas teemal "Hakkame tegutsema või ootame ülikoolide hääbumist?". Debati eesmärk oli tutvuda erakondade valimisplatvormidega ja vastustega üliõpilaskondade liidu valimisplatvormile.
Debati tulemusena leidsid erakonnad, et selline olukord, kus kõrghariduse riiklik finantseerimine on tavatult madalal tasemel ehk 0,8 protsenti sisemajanduse kogutoodangust, vajab kiiresti muutmist. Debati jätkuna esitasid üliõpilaskondade liit ja

Rektorite Nõukogu 14. veebruaril erakondadele avaliku pöördumise, milles muu hulgas nõuti kõrghariduse rahastamise suurendamist 2010. aastaks 1,5 protsendini sisemajanduse kogutoodangust ning õppetoetuste süsteemi muutmist selliselt, et see võimaldaks tudengitel õpingutele pühenduda.
Üliõpilaskondade liit ja Rektorite Nõukogu korraldasid 16. veebruaril Eesti Kunstiakadeemias ümarlaua, kuhu olid kutsutud erakondade esimehed. Ümarlaua eesmärk oli leida erakondade esimeeste vaheline ühisosa kõrghariduse ja teaduse rahastamise suurendamiseks ning asjaomaste punktide sisseviimiseks tulevasse koalitsioonileppesse.

Valimisaktiivsuse suurendamine

Kampaania eesmärk oli suurendada üliõpilaste valimisaktiivsust ning viia nad kurssi erakondade suhtumisega kõrgharidusküsimustesse.
Üliõpilaste valimisaktiivsuse suurendamiseks kasutas üliõpilaskondade liit plakatreklaami kõrgkoolides, ribareklaami üliõpilasesinduste kodulehtedel ja Eesti Üliõpilaslehte, kus ilmus valimiste erileht.
Eesti Üliõpilaskondade Liidu kodulehel avalikustati erakondade vastused tudengite valimisplatvormile, mille abil oli üliõpilastel kerge tuvastada erakondade seisukohti kõrgharidusküsimustes. Lisaks kutsuti tudengeid aktiivselt osalema Tartu Ülikoolis ja Eesti Kunstiakadeemias peetud kohtumistel poliitikutega.

Valimisplatvormi elluviimine

4. märtsil toimunud Riigikogu valimiste tulemusena kogus Reformierakond 27,8, Keskerakond 26,1, Isamaa ja Res Publica Liit 17,9, Sotsiaaldemokraatlik Erakond 10,6, Rahvaliit ja Erakond Eestimaa Rohelised 7,1 protsenti valijate häältest.
Nädalapikkuste konsultatsioonide järel otsustas valimiste võitja Reformierakond teha 11. märtsil koalitsiooniläbirääkimisteks ettepaneku Isamaa ja Res Publica Liidule, Sotsiaaldemokraatlikule Erakonnale ja Erakonnale Eestimaa Rohelised. Samal päeval tegid Eesti Üliõpilaskondade Liit ja Rektorite Nõukogu koalitsiooniläbirääkimistel osalevatele erakondadele avaliku pöördumise, milles viidati vajadusele suurendada kõrghariduse rahastamist.
Pöördumises tuletati erakondadele meelde, et nad nõustusid 16. veebruari ümarlaual suurendama riiklikku koolitustellimust vähemalt 30 protsenti ning teadustööle ettenähtud eelarvet samuti 30 protsenti, rakendama ülikoolide põhivara amortisatsioonikomponenti, planeerides selle protsendina riiklikust koolitustellimusest, ja muutma üliõpilaste sotsiaalsete garantiide süsteemi vajaduspõhiseks. See pöördumine saadeti personaalselt läbirääkimistel osalevatele erakondadele. Samuti saadeti välja pressiteade, mis leidis kajastust *online*-kanalites ja raadiouudistes.
Samal ajal suheldi jooksvalt erakondade esindajatega, et koguda infot läbirääkimiste kulu kohta ning survestada valimisplatvormi punktide sissekirjutamist koalitsioonilepingusse. Kogutud informatsiooni põhjal selgus, et enamik läbirääkimistel osalevaid erakondi on nõus toetama üliõpilaskondade liidu ja Rektorite Nõukogu peamisi nõudmisi. Samuti oli teada, et läbirääkimistel oli kõrghariduspoliitika arutelude aluseks mõlema nimetatud organisatsiooni 11. märtsil tehtud avalik pöördumine.
2. aprillil allkirjastatud koalitsioonileppes on haridus- ja teaduspoliitika plokis kõrgharidus-, teadus- ja innovatsioonipoliitika puhul toodud punktidest kaks seotud selgelt üliõpilaskondade liidu valimisplatvormiga. Üliõpilaskondade liit on seejuures ainuke kodanikuühendus, mida on koalitsioonileppes (punktides 23 ja 24) eraldi mainitud.
Koalitsioon:

“realiseerib Riigikogus vastu võetud “Kõrgharidusstrateegia aastateks 2007–2013” ning “Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia aastateks 2007–2013. Teadmistepõhine Eesti” aastani 2011 ettenähtud mahus;
muudab riiklikku õppetoetuste süsteemi, suurendades riigieelarvest õppetoetusteks eraldatavat raha samas proportsioonis riigieelarvest kõrgharidusele eraldatud summadega. Koos Eesti Üliõpilaskondade Liiduga töötab välja ja viib ellu uue õppeedukusest sõltuva riikliku õppetoetuste süsteemi.”
Leppes on samuti mainitud, et 2011. aastaks tuleb suurendada kõrghariduse rahastamist kahe protsendini sisemajanduse kogutoodangust (valitsusliidu programm aastateks 2007–2011). Õppetoetuste süsteemi, kõrghariduse rahastamise suurendamist ning kõrgharidusstrateegia rakendamist täies mahus võib pidada nii üliõpilaskondade liidu kui ka Rektorite Nõukogu peamisteks nõudmisteks, mis koalitsioonileppes rakendusid.

Jätkutegevused ja järeldused

Päev pärast koalitsioonilepingu allkirjastamist korraldas üliõpilaskondade liit juhatuse ettepanekul aktsiooni 26,6, et näidata värskelt valitud Riigikogu saadikutele – tudengitele ette nähtud 800-kroonisest õppetoetusest jätkub igapäevaseks elamiseks ainult 26,6 krooni, mida on ilmselgelt liiga vähe.
Aktsiooni elluviimiseks kogunesid juhatus ja liikmete esindajad hommikul Toompeale Riigikogu ette, kust siirduti edasi fraktsiooniruumidesse. Igale Riigikogu saadikule oli ette nähtud kott tudengile eluks vajalikuga, mis anti üle fraktsioonidele. Kotis oli ka üliõpilaskondade liidu 2005.–2006. aastal valminud üliõpilaste sotsiaal-majandusliku uuringu trükis.
Riigikogu saadikud suhtusid aktsiooni positiivselt, samuti kajastas üritust laialdaselt meedia (*online*-kanalid, raadio ja televisioon). Aktsioon aitas juhtida tähelepanu üliõpilaste sotsiaalsete garantiide süsteemi puudulikkusele ning näitas üliõpilaskondade liitu tugeva katusorganisatsioonina, kellega tuleb kõrghariduspoliitika kujundamisel arvestada.Valimisplatvormi koostamine, vastuvõtmine ning sellele järgnenud kampaania andis üliõpilaskondade liidule hindamatu poliitiliste protsesside mõjutamise kogemuse. Ühelt poolt sai organisatsioon väärtusliku kogemuse erakondade ja meediaga suhtlemisel, teiselt poolt võimaldas platvormi koostamine ühendada liikmeid ning koondada üliõpilasi üle Eesti. Valimisplatvormi koostamise põhjal saab teha kolm järeldust, mis on kohaldatavad ka teistele mittetulundusühingutele, kes soovivad Riigikogu, kohaliku omavalitsuse või Euroopa Parlamendi valimisteks oma platvormi koostada.
1. Kaasamine. Valimisplatvormi koostamisse tuleb kaasata liikmed, partnerid ja teised huvitatud osalised. Kaasamine peaks toimuma võimalikult vara ning laiapõhjaliselt. Kaasamiseks saab kasutada üritusi, kodulehti ja sotsiaalmeedia kanaleid. Oluline on välja töötada kaasamise kava, kus on kirjas sihtrühmad, sõnumid ja kanalid, kuidas inimesi kaasatakse.
2. Arutelu. Arutelu valimisplatvormi üle peaks olema laiapõhjaline ning hõlmama erinevaid sihtrühmi. Arutelu tekitamiseks tuleb valimisplatvormi tutvustada sihtrühmadele ning luua võimalused arutelu tekkeks. Selleks tuleks korraldada ümarlaudu ning kasutada otse- ja meediasuhtlust.
3. Mõjutamine. Valimisplatvormi kirja pandud ideede jõudmiseks poliitikuteni tuleb teha aktiivset mõjutamistööd, mida peab täiendama meediasuhtlus. Suhtlus poliitikutega peab algama juba enne valimiste algust, intensiivistuma valimiskampaania ajal ning muutuma veel aktiivsemaks valimistele järgnevate läbirääkimiste ning kokkulepete sõlmimise ajal.
Praegu on Eesti Üliõpilaskondade Liit teinud algust platvormi koostamisega Riigikogu 2011. aasta valimisteks. Uus platvorm peaks valmima hiljemalt novembriks 2010.

Kasutatud kirjandus

Eesti Üliõpilaskondade Liidu 2007. aasta Riigikogu valimiste platvorm (2006).
– (9.04.2010).
Eesti Üliõpilaskondade Liidu platvorm 2007. aasta Riigikogu valimisteks. Seletuskiri(2006).
– (9.04.2010).
Valitsusliidu programm aastateks 2007–2011 (2007). – (9.04.2010).

Avaliku võimu ja kodanikuühenduste koostöö edendamise võtmeküsimusi

Erle Rikmann, Tallinna Ülikooli kodanikuühiskonna uurimis- ja arendus¬keskuse teadur
Mikko Lagerspetz, sotsioloogia professor
Tanel Vallimäe, Tallinna Ülikooli kodanikuühiskonna uurimis- ja arendus¬keskuse teadur

Avaliku võimu ja kolmanda sektori koostöö on valdkond, kus põimuvad mitmesugused huvid, arusaamad ja väärtused ning nendes orienteerumine nõuab selget poliitilist tahet.

Kakskümmend aastat on möödunud ajast, kui ühiskonna demokratiseerumisega asus Eestis majanduselu ja riigivõimu kõrvale uus ühiskondlike suhete kujundamisele pretendeeriv jõud – kodanikualgatuslik liikumine. Esimesed omaalgatusliku tegutsemise kogemused saadi massiliikumistest, kuid peatselt tekkis hulgaliselt taastatavaid ja loodavaid liikmesorganisatsioone – kodanikuühendusi.
Üldjoontes on omaalgatuslik organiseerumine olnud ühiskonnateadustele tuttav juba nende teadusharuks kujunemisest saadik (Tocqueville 1995), ent sotsialistlike ühiskondade demokratiseerumisprotsess käivitas ka teaduslikus diskussioonis uue laine, mis keskendus kodanikualgatuse rollile nüüdisaegses ühiskonnas ja võimusuhetes. Selles diskussioonis on domineerinud kaks koolkonda – organisatsiooniteooria (DiMaggio 2001) ja sotsiaalsete liikumiste teooria koolkond (Tarrow 1989; McCarthy, Zald 1988; Tilly 1978 jt). Neist esimene keskendub peamiselt organisatsioonile kui kodanikualgatuse teostamise põhistruktuurile, teist koolkonda huvitab rohkem organisatsiooni toimimise laiem ühiskondlik kontekst. Organisatsiooniuurijad kalduvad analüüsima pigem normide-vormide toimimist, mis täidavad väljakujunenud ühiskonnas kindlaid ülesandeid. Sotsiaalsete liikumiste uurijate tähelepanu keskpunkt on suunatud ühiskondlikele muutustele ja uusi eesmärke võimaldavate suhete analüüsile (McAdam, Scott 2005). Sotsiaalsete liikumiste uurijad võib omakorda jaotada kaheks: esimesed lähtuvad pigem ressursside mobiliseerimise teooriast (McCarthy, Zald 1988), teised rõhutavad väliste tegurite ehk n-ö poliitiliste võimaluste struktuuri (Tilly 1978). Ida-Euroopa kodanikuühiskondade uuring on teoreetilises plaanis panustanud just nende kahe tulevikku, organisatsiooni ressursside ja ühiskonna üldisemate võimaluste integreerimisse, näidates, mil määral on tegemist üksteisest sõltuvate nähtustega. Sellesse uurimistraditsiooni võib paigutada ka suurema osa praegu Eestis tehtavatest kodanikualgatuse uuringutest.
Tähelepanu pööramine ühenduste ressurssidele ja organisatsioonivälistele võimalustele on loomulik ka seetõttu, et avalik võim on Eestis viimastel aastatel asunud kolmanda sektori tegutsemiskeskkonda teadlikult kujundama. Oluliseks on saanud küsimused, mis puudutavad head valitsemist, osalusdemokraatiat ning avaliku võimu ja kodanikualgatuse suhteid. Artikkel analüüsib esmalt Eesti kodanikuühiskonna praegust seisu ja näitab avaliku võimuga tehtava koostöö nõrka külge kodanikualgatuslike organisatsioonide seisukohast. Seejärel esitame ülevaate riigi tegevusest kodanikualgatuse edendamisel ning arutelu avaliku võimu ja kodanikualgatuse koostöö parandamise võimalustest.

Kellega tehakse koostööd

Seda, mil määral ja millises suunas kodanikualgatuslikud ühendused tegutsevad, mõjutavad mitte üksnes organisatsioonide liikmed, vaid ka ühiskonna üldine demokraatia tase ja osaluskanalite olemasolu. Eestis on mittetulundusühendused ja avalik võim hakanud aja jooksul üha enam üksteisega arvestama. Näiteks on asutud välja töötama kaasamistingimusi ja osalusmehhanisme, mis muudaksid protsessid läbipaistvaks ning aitaksid vältida liigset suletust. Meetmete mõju saab jälgida ajavahemikus 1997–2005 tehtud uuringute põhjal, kus mittetulundusühenduste peamine uus tegevussuund on

kaasarääkimine ühiskonna üldises arengus (Rikmann 2007). Järjest enam peab ühenduse tegevus silmas sihtrühma, mis on laiem kui ainult selle oma liikmeskond. Värskete, 2009. aasta lõpul kogutud andmete põhjal võib öelda, et 71 protsenti Eesti mittetulundusühendustest tegutseb ennekõike oma liikmeskonna huvides ning veidi alla 30 protsendi püüab esmajoones muuta ja mõjutada ühiskonda üldisemalt (Raport 2010). Arvestades organisatsioonide kasutuses olevate ressursside vähesust, on selline püüe ühiskonnaelus kaasa lüüa isegi enam levinud, kui eeldada võiks.
Eesti ühendustele tähendab osalemine ühiskonnaelu kujundamises peamiselt kohalikul tasandil tegutsemist ning koostöökontakte kohaliku omavalitsuse ja teiste mittetulundusühendustega. Koostööd puudutavate küsimuste sõnastuse muutus ei võimalda 2009. aasta andmeid otseselt varasematega võrrelda. (Uusimas uuringus küsiti eraldi regulaarse ja ka kindlas ajavahemikus – 2009. aastal – toimunud koostöö kohta, seevastu varasemates uuringutes piiravaid täpsustusi ei olnud ning vastata tuli kõigi organisatsiooni tegevuse käigus esinenud koostöökontaktide kohta.) Ometi näeme, et kodanikualgatuslike organisatsioonide peamised koostööpartnerid – kohalik omavalitsus ja teine mittetulundusühing – on jäänud samaks ning koostöö kohaliku omavalitsusega on tihenenud (tabel 1). 2004.–2005. aasta andmeil oli omavalitsusega teinud koostööd kokku 54 protsenti vastanutest (Rikmann 2007, 121). Osalemine ühiskondlikes otsustusprotsessides nõuab organisatsioonidelt palju ressursse: aega, raha, teadmisi, kogemusi jms. Nii on vanematel organisatsioonidel (mittetulundusühendustel ja sihtasutustel) üldiselt rohkem regulaarseid koostöösuhteid ja ka nende partnerite valik on laiem. Eriti selgelt ilmneb see koostöö kujunemisel valitsusasutustega. Seevastu koostöö tekkimise ja püsimise võimalused poliitiliste parteide, ametiühingute ja äriettevõtetega ei sõltu niivõrd ühenduse organisatsioonilisest küpsusest, kuivõrd nende tegevuse päevakajalisusest ja ideede uudsusest ning seepärast on ka nende areng teistsugune.

Kulud jäävad enda kanda

Kuigi üha rohkem ühendusi on aastatega professionaalsemaks muutunud, on enamik Eestis tegutsevaid kodanikualgatuslikke organisatsioone jätkuvalt noored, väheste kogemuste ja väikesearvulise liikmeskonnaga ning neil ei ole eesmärgipäraseks tegutsemiseks piisavalt ressursse. Näiteks 2008. aastal ulatusid 45 protsenti Eesti mittetulundusühenduste tulud 100 000 kroonini ja 24 protsendil küsitlusele vastanud mittetulundusühendustel tulud hoopis puudusid (Raport 2010). Senise arengu jätkudes lõpetab suurem osa neist ühendustest tegutsemise (kas lõplikult või pikemaks ajaks) enne viieaastaseks saamist. See ei tulene üksnes organisatsioonide vähesest suutlikkusest mobiliseerida tegutsemiseks vajalikke ressursse. Ühenduste tegutsemise jätkuv enneaegne lõppemine viitab piirangutele, mida neile seab ühiskonna tagatud võimaluste struktuur (Kriesi, Giugni 1995, xiii-xvi).
Eestis asutatakse mitu tuhat uut organisatsiooni aastas. Kuid inimeste aktiivsus ei ole viimase kümne-viieteistkümne aastaga kasvanud. Hiljutised küsitlusandmed kinnitavad, et kodanikuühendustesse kuulujaid on endiselt 30 protsendi ringis elanikkonnast ning uute organisatsioonide asutajad on (või on olnud) tegevad mitmes ühenduses korraga (Hinno *et al* 2009, 29–41). Seega kuulub suur osa ühiskondlikult aktiivsete inimeste ajast ja energiast kodanikuühiskonnas organisatsioonide käivitamisele ja ülesehitamisele ning energia on sageli ammendunud juba enne organisatsiooni tegelikku toimimahakkamist. Kuigi riiklikes kodanikuühiskonna edendamise kavades on teadvustatud vajadust arendada välja organisatsioonide tugistruktuurid, ei ole osutatavad teenused veel enamiku ühendusteni jõudnud. Näiteks küsimusele, kust on organisatsioon leidnud nõu ja mittemateriaalset abi, vastas 54 protsenti mittetulundusühendustest, et sõpradelt ja tuttavatelt. 49 protsenti oli saanud abi teistelt mittetulundusühendustelt ja 29 protsenti oma katusorganisatsioonilt (Raport 2010). Seega on riigi tegevusel kodanikuühiskonna edendamiseks olnud siiani väike mõju.

Raskusi tekitab ka kaasamine otsuste langetamisse. Eestis on küll aja jooksul hakatud rohkem teadvustama, et otsuste langetamisse tuleb kaasata asjaomases valdkonnas tegutsevaid ühendusi, ent osalemisega seotud kulud jäetakse endastmõistetavalt organisatsioonide endi kanda. Seega on üks kaasamise kõrvalmõjusid see, et riigivõim toetub oma ülesannete täitmisel rohkem kodanikualgatuse ressurssidele. Seda näitavad muu hulgas andmed palgatööjõu kasutamise kohta kolmandas sektoris. Kõigest 12 protsenti 2009. aastal küsitletud mittetulundusühendustest sai kasutada täistööajaga palgalist tööjõudu (enamasti on tegemist 1–2 töökohaga), neile lisandusid ühendused, kus töötasid osalise tööajaga isikud. Samal ajal saab ühenduse palgaliste töötajate järgi kõige paremini ennustada regulaarse koostöösuhte toimimist riigiasutusega (tabel 2).
Ühe Eesti kodanikuühiskonna dilemma võib seega sõnastada järgmiselt: kuidas suunata ühiskondlikku (riigi ja kohalike omavalitsuste) ressurssi otsustusprotsessidesse selliselt, et ei kaasneks vabatahtliku algatuse või panuse ammendumine?

Tabel 1. Organisatsiooni püsivad koostöösuhted (%) ja organisatsiooni asutamise aeg

	Organisatsiooni asutamise aeg			
Organisatsioonil on püsivad koostöösuhted ... (%)	kuni 1990	1991–1999	2000–2005	2006–2009
poliitilise parteiga	5	7	3	2
koguduse või usuühendusega	13	6	8	5
ametiühinguga	2	4	0	2
teise mittetulundusühendusega (mittetulundusühingu, sihtasutuse, seltsinguga)	68	67	60	54
kohaliku omavalitsusega	61	62	66	53
valitsusasutusega	36	26	16	11
äriettevõttega	26	21	23	29
massiteabevahendiga, meediaväljaandega	32	22	20	15
üldharidusliku kooli, kutsekooli või gümnaasiumiga	28	29	27	19
ülikooli, kõrgkooli või teadusasutusega	25	22	14	12

muu	5	5	2	5

Tabel 2. Mittetulundusühenduste regulaarsete koostöösuhete seos palgatöötajatega

MTÜ-l on regulaarsed koostöösuhted ... (%)	Ühenduses on palgalisi töötajaid	Ühenduses ei ole palgalisi töötajaid
poliitilise parteiga	4	3
koguduse või usuühendusega	9	6
ametiühinguga	4	1
teise mittetulundusühendusega (mittetulundusühingu, sihtasutuse, seltsinguga)	76	54
kohaliku omavalitsusega	67	58
valitsusasutusega	37	9
äriettevõttega	32	21
massiteabevahendiga, meediaväljaandega	29	16
üldharidusliku kooli, kutsekooli või gümnaasiumiga	33	21
ülikooli, kõrgkooli või teadusasutusega	29	9
muu	4	4

Kontseptsioonist tegevusteni

Riigi süstemaatiline tegevus kodanikuühiskonna edendamiseks algas pärast seda, kui Riigikogu oli 12. detsembril 2002 heaks kiitnud Eesti kodanikuühiskonna arengu

kontseptsiooni (EKAK) (Eesti kodanikuühiskonna … 2002). Tegu on avaliku võimu ja kodanikuühiskonna koostöö ja -toimimise põhjapanevaid väärtusi sisaldava raamistikuga, mille rakendamise protsessi ning sellega seotud arengukavade ja muude olulisemate dokumentide põhjal ongi võimalik kõige täpsemalt hinnata riigi tegevust kodanikuühiskonna edendamisel.
Vabariigi Valitsuse 2003. aasta 9. oktoobri korraldusega moodustati Vabariigi Valitsuse ja kodanikuühenduste esindajate ühiskomisjon Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni "rakendamise tegevuskavade ettevalmistamise, elluviimise ja täitmise hindamise süsteemi käivitamiseks". Sisuline töö korraldati esimese komisjoni puhul kolmes töörühmas: seadusandluse ja kaasamise, rahastamise ja statistika, ning kodanikuhariduse ja avaliku teadlikkuse töörühmas (töörühmade nimetused ja ülesanded on edaspidi muutunud).
Esialgu moodustas komisjoni 14 valdkondlike kodanikuühenduste katusorganisatsioonide ning 15 avaliku sektori esindajat. Komisjoni tööd on juhtinud regionaalminister ja koordineerinud siseministeerium. Töökord näeb ette ülevaate koostamist 15. maiks ning esitamist Vabariigi Valitsusele iga aasta 1. juuniks.
Esimese Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamise tegevusplaane koondava olulise dokumendina valmis ja kiideti Vabariigi Valitsuse poolt 2004. aasta suvel heaks "Tegevuskava Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamiseks 2004–2006" (Tegevuskava ... 2004). Selle lisa (2004) määratleb 11 eesmärki ja täpsustab nende saavutamisega seotud tegevused. Võib öelda, et tegevuskavas sõnastatakse vajakajäämised, mille lahendamisele on suunatud suurem osa senisest riigipoolsest kodanikualgatuse edendamisest. Seetõttu kirjeldame neid ka üksikasjalikumalt.
Tegevuskava rõhutab, et kodanikualgatuse arenguks soodsa keskkonna loomine eeldab terviklikku lähenemist, see tähendab väljakujunenud struktuuride tulemuslikkuse hindamist ja alternatiivide süstemaatilist kaalumist. Eespool mainitud lisas nimetataksegi ühe tegevusena kodanikualgatuse toetamise strateegia väljatöötamist. Prioriteetsete valdkondadena esitatakse tegevuskavas kodanikualgatuslikku tegevust reguleerivaid õigusakte, kodanike ja nende ühenduste kaasamist otsustusprotsessidesse, kodanikuühenduste rahastamist, statistikat, kodanikuharidust ja avalikku teadlikkust.

Probleemkohti on piisavalt

Kaasamise puuduseks on muu hulgas ka see, et avalik sektor pole piisavalt teadlik kaasamise vajalikkusest ja meetoditest ning seetõttu ei kasutata olemasolevaid võimalusi. Rahastamispraktikale hinnangut andes leitakse tegevuskavas, et riigilt raha saamine on toimunud avaliku sektori ühtsete põhimõteteta ja protseduurireegliteta, seepärast rõhutatakse vajadust korrastada reegleid. Lisaks osutatakse projektipõhise rahastamise nõrkadele külgedele ning maksusoodustuste puhul sellele, et Eesti õigusaktides ei ole avaliku huvi ja erahuvi mõisted üheselt kindlaks määratud.
Statistika kogumise vajakajäämisteks peetakse tegevuskavas seda, et mittetulundusühingute ja sihtasutuste register ning majandusüksuste statistiline register ei anna kodanikuühenduste tegevusest terviklikku ülevaadet, puuduvad andmed seltsingute kohta ning andmed ei kajasta ühenduste juures töötavate isikute arvu ja vabatahtlikku tegevust. Leitakse, et edaspidi tuleks luua kodanikuühenduste statistiline register, mis arvestaks mittetulundussektori spetsiifikat. Oluline on teha infoallikate, näiteks statistikaameti, maksuameti, ministeeriumide ja valdkondlike katusorganisatsioonide vahel koostööd ning arendada andmete koondamise võimalusi.
Kodanikuhariduse õpetamisel soovitatakse üle vaadata ka koolide ühiskonnaõpetuse ainekava. Ühiskonnaõpet peetakse liiga faktikeskseks. Vähe pannakse rõhku õpilaste praktilistele oskustele tegutseda demokraatia ja kodanikuühiskonna tingimustes, ühtlustamist vajaks õpetajate täienduskoolituse võimaluste kasutamine jne.

Viimaks juhitakse tähelepanu ka kodanikualgatuse tugistruktuuridele ja avalikule teadlikkusele kodanikualgatusest. Tuntakse heameelt maakondlike arenduskeskuste töölerakendumise üle, kuid leitakse, et pakutavate teenuste kohta teatakse liiga vähe ning olemasolev teenustepakett ei toeta süstemaatilist koostööd ja partnerluse arendamist piirkondades. Avaliku teadlikkuse kasvatamiseks tuleks leida kodanikuteadmiste levitamise võimalused avalik-õiguslike ja erakanalite koostöös, kus tutvustataks osalemiskanaleid.

Neli põhilist tegevussuunda

Tegevuskavas esmase vajadusena esile tõstetud kodanikuühiskonna valdkonda terviklikult käsitleva strateegia, Vabariigi Valitsuse "Kodanikualgatuse toetamise strateegia 2007–2010" eelnõu valmis 2006. aasta kevadel. Selle dokumendi puhul on tegu esimese katsega süstemaatiliselt täpsustada riigi prioriteedid ja tegevused kodanikuühiskonna arengu toetamiseks, lähtudes valdkonna terviklikust käsitlusest (KATS … 2006).
Muu hulgas sedastatakse selles, et kodanikualgatuse toetamise strateegia elluviimine aitab tugevdada demokraatlikke protsesse riigivalitsemises, kinnistada hea valitsemise põhimõtet ja edendada osalusdemokraatiat; koordineerida paremini valitsussektorisisest koostööd kodanikuühiskonna arengu toetamisel; suurendada kodanikuühenduste ja avaliku sektori vastastikust usaldust ja motivatsiooni stabiilseks koostööks; jõuda kodanikuühenduste toetamiseks läbimõeldud ning ühtsete rahastamispõhimõtete (riigieelarvelistest vahenditest) kehtestamiseni. Kodanikualgatuse toetamise strateegia sõnastab 2010. aastaks viis prioriteetset eesmärki: strateegia edukal elluviimisel on avalik sektor kodanikuühenduste ja aktiivse üksikisiku haldussuutlik partner ühiskonnaelu edendamisel; kodanikuühenduste toetamine ja rahastamine on süsteemne ning teadmuspõhine; avalik sektor on tulemuslik ja järjekindel kodanikuühenduste kaasamisel otsustusprotsessidesse; avalik, äri- ja mittetulundussektor on vastastikku hästi informeeritud ja pädevad tegema koostööd kodanikuühiskonna tugevdamisel ning aktiivse ja hooliva eluhoiakuga inimesed on pädevad panustama ühiskonnaellu.
Seejärel kiitis Vabariigi Valitsus 2006. aasta juunis heaks "Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007–2010" (KATA … 2006) ning sellega seotud tegevusi kirjeldas "Ühiskomisjoni tegevuskava Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni rakendamiseks aastatel 2007–2009" (Ühiskomisjoni … 2006). Arengukava määrab taas neli tuttavat prioriteetset tegevussuunda: kodanikuharidus, kodanikuühiskonna ja -algatuse organiseerumine, heategevus ning kaasamine. Tekstis mainitakse ühenduste riigieelarvelist rahastamist kirjeldades poliitilist otsust luua sihtasutus Kodanikuühiskonna Sihtkapital. Varasemat arengukava täiendav, 2008. aasta detsembris Vabariigi Valitsuse korraldusega heaks kiidetud ja siiani kehtiv "Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007–2010" (Kodanikualgatuse … 2008) jätab eelmises dokumendis määratud neli prioriteetset tegevussuunda samaks.
2009. aasta sügisel arutati uut kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 ning 17. detsembril 2009 kiitis Vabariigi Valitsus heaks "Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 koostamise ettepaneku" (Kodanikuühiskonna … 2009). See 2010. aastal väljatöötatav arengukava on jätkuks "Kodanikualgatuse toetamise arengukavale 2007–2010". Arengukava eesmärgid on sõnastatud juba varasemates dokumentides määratud prioriteetidele toetudes.

Puudub poliitiline huvi

Mis puudutab ühiskomisjoni töö korraldust, siis seal on algusest peale nähtud õnnestumiste kõrval ka lahendamata probleeme. Komisjoni raames toimub avaliku ja kolmanda sektori vahetu koostöö ja mõttevahetus, kuid esile on toodud ka selgusetust

komisjoni ja selle liikmete rollis, mõnede liikmete passiivsust ning komisjoni töö vähest tutvustamist avalikkusele ja ühendustele. Lisaks leiti esimestel aastatel, et vahendid informatsiooni koondamiseks ja analüüsimiseks on ebapiisavad (Ülevaade … 2006). Kriitika kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni praktilise rakendamise suunas on jätkunud ka hiljem. Kodanikuühenduste esindajad on heitnud ministeeriumidele ja poliitikutele ette puuduvat poliitilist huvi soodustada riigi ja kodanikualgatuse mitmekülgset dialoogi (Kultuurikomisjoni … 2010).
Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamise protsessis on loodud või edasi arendatud olulisi mehhanisme organisatsioonide jätkusuutlikkuse tugevdamiseks ja kaasamise tõhustamiseks. Nii on ministeeriumide juures ellu kutsutud kaasamiskoordinaatorite kohad, tegeldud maakondlikes arenduskeskustes ühendustele pakutavate teenuste väljaarendamisega ja asutatud kodanikuühenduste toetamiseks riigi rahastamisinstrument Kodanikuühiskonna Sihtkapital (KÜSK). Jätkub kahe sektori suhete korrastamine, näiteks kaasamise hea tava juurutamine. Peale Kodanikuühiskonna Sihtkapitali käivitamise on ette võetud teisigi samme ühenduste avaliku sektori rahastamise korrastamiseks. Selleks on analüüsitud riigieelarvelise rahastamise praktikaid (Kodanikeühenduste … 2008) ning kohaliku tasandi omavalitsusüksuste rahastamise praktikaid, mis puudutavad avalike teenuste lepingulist delegeerimist - kodanikuühendustele (Kohaliku omavalitsuse … 2009). Analüüside tulemusel on esimese rahastamist korrastava kontseptsioonina valminud "Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon", mis kiideti heaks 2009. aasta märtsis Vabariigi Valitsuse protokollilise otsusega (Kodanikeühenduste … 2009).
Läbiv küsimus Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamise protsessis on olnud mõistelise, õigusliku ja maksukeskkonna korrastamine, sealhulgas "kodanikualgatuslikkuse", "avaliku huvi", "heategevuse" ja "vabatahtliku tegevuse" defineerimine. Kodanikuühiskonna edendamise valdkonnas on viimastel aastatel hakatud süstemaatiliselt rakendama tegevuse kavandamist uuringutepõhiselt, mis on tunduvalt parandanud avalike teenistujate informeeritust kodanikualgatuse olukorrast ja probleemidest. See loob head eeldused toimivate lahenduste väljatöötamiseks ka edaspidi.

Koostöö võtmeküsimused

Kolmanda sektori arengus 2000. aastatel paistab silma mõnede organisatsioonide üha suurem professionaliseerumine ja sümbioosilaadsete suhete kujunemine riigi ja kohalike omavalitsustega. Ühelt poolt võib selles näha kodanikuühiskonna tugevnemist – kolmas sektor saab juurde uusi ressursse ja avalikku tunnustust. Kuid tuleb märkida, et see areng puudutab ainult väikest osa ühendustest, samas kui teiste suhe avaliku sektoriga jääb jätkuvalt kaugeks. Teiselt poolt võib küsida, kas tihe seos riigi ja omavalitsustega ei või viia olukorrani, kus need hästi toime tulevad kodanikuühendused võõranduvad oma rollist kodanikualgatuslike huvide esindajana? Ühenduse tegevuse üha formaalsemaks muutumist ja sellega kaasnevat sõltuvust väikesest arvust professionaalsetest juhtidest võib vaadata kui keskkonna nõudmistega kohanemist ja pakutavate võimaluste kasutamist. Samas võib juhtuda, et ressursse professionaalsuse arendamisele suunates loobutakse muudest eesmärkidest ja põhimõtetest, mida varem on tähtsaks peetud. Kolmanda sektori ja avaliku võimu koostööks on olemas üpris erinevaid põhjendusi. Kodanikuühiskonda puudutavas teoreetilises diskussioonis palju käsitletud, aga Eestis seni suhteliselt marginaalseks jäänud teema on nn osalus- või arutlev demokraatia (Lagerspetz 2005). Kuna kodanikuühendused võivad esindada väärtusi ja huve, millega esindusdemokraatia institutsioonid piisavalt ei arvesta, saavad nad luua tavainimeste ja otsustajate vahel uue kokkupuutepinna. Eesti kolmas sektor areneb suunas, mis on nähtav ka paljudes teistes riikides – võimalik, et kogu läänemaailmas. See peegeldab muu hulgas muutunud nägemust avaliku võimu funktsioonidest. Nn *governance*'i teooria (Benz, Papadopoulos 2006; Osborne, Gaebler 1992) pooldab avaliku halduse seniste hierarhiliste,

rangelt formaliseeritud otsustamispraktikate osalist asendamist institutsioonide, sektorite ja piirkondadevaheliste "horisontaalsete" võrgustikega, kuhu on haaratud nii kodanikuühendusi kui ka ettevõtteid ja eksperte. Tulemuseks võib olla see, et otsused vastavad paremini ühiskonna tegelikele vajadustele ja ootustele. Sellised lahendused võivad toetada ka osalusdemokraatiat, kui võrgustikud on uutele osalejatele ja ideedele piisavalt avatud. Lõpuks võib aga avaliku võimu huvi kolmanda sektori vastu olla tingitud kaalutlustest, mis ei seosta neid üldse kodanikuühiskonnaga.

Ohud, mida veel ei teadvustata

Uusliberaalne mõtlemine, mis omakorda on mõjutanud ka *governance*'iteooriat, rõhutab väidetavat vajadust piirata ja tõhustada heaoluriigi majanduslikku tegevust (Kettl 1997). Selle vahendina nähakse eraettevõtluse matkimist. Niisuguse mõtteviisi üks väljundeid on katsed delegeerida avalikke teenuseid ettevõtetele või kolmandale sektorile. Sellises olukorras võib kergesti juhtuda, et kodanikuühendustest saavad (mõnikord tahtmatult) abimehed avaliku sektori eelarvekärbete tegemisel. Otsustajatele pole oluline, kas ja kuivõrd ühendused esindavad ühiskonnaliikmete väärtusi ja vajadusi, vaid hoopis nende suutlikkus pakkuda kindlaksmääratud teenuseid usaldusväärsel ja rahastaja jaoks majanduslikult kasulikul moel.

Avaliku ja kolmanda sektori suhete areng Eestis sisaldab kõige positiivse kõrval ka negatiivset – vähemalt ohte, mille olemasolu piisavalt ei teadvustata. Esimene oht on see, et olemasolevad ja tekkivad koostöösuhted ja -võrgustikud sulguvad nende ühenduste ees, kellel puudub kerge, tihti isikutevahelistel suhetel põhinev ligipääs otsustajateni. Selle tulemusena võib süveneda lõhe avaliku võimu eelistatud organisatsioonide ja teiste vahel. Koostöövõrgustike avatuna hoidmine nõuab avalikelt teenistujatelt pidevat pühendumist. Piirdumine teada-tuntud koostööpartneritega on kõige kergem, aja ja kaasamise eest vastutavate spetsialistide puudumise korral mõnikord ka sunnitud lahendus. Kuna koostöö avaliku võimuga nõuab ühendustelt professionaalsust, on ohus ka praegu koostööd tegevate ühenduste jätkuv seotus rohujuuretasandilt kerkivate ideede ja algatustega.

Teiseks ei ole avalik võim pööranud süstemaatilist tähelepanu koostöösse kaasatud organisatsioonide laiapõhjalisusele ja demokraatiale. Tegelikult erinevad ühendused üksteisest ka selle poolest, kui palju nad soovivad ja suudavad oma töösse kaasata lihtliikmeid ning oma sihtrühma kuulujaid. Avalikul võimul oleks võimalik eelistada koostööpartneritena ühendusi, kellel peale eestvedajate on suur ja aktiivne liikmeskond, kelle hääle nad kuuldavaks teevad.

Ning lõpuks saab kodanikuühenduste ja avaliku võimu koostööd organiseerida mitut moodi, mille mõju kodanikuühiskonna arengule on erinev. Riik või omavalitsus rahastavad ühendusi enamasti lühikest aega, seepärast on raha saavatel ühendustel raske pikemaajalisi sihte seada. Kui peamiseks koostöövormiks kujuneb see, et kodanikuühendused täidavad riigi või kohaliku omavalitsuse määratud lühiajalisi ülesandeid võimalikult odavalt ja paindlikult, läheb kaotsi suur potentsiaal – võimalus arendada teadlikult mõnda poliitikavaldkonda, arvestades sealjuures maksimaalselt rohujuuretasandilt saadud kogemustega.

Vajadus olla avatud uutele ideedele ning jätkuvalt arvestada ühiskonna mitmekülgsusega on demokraatia suur väljakutse poliitilistele otsustajatele. Kodanikuühiskonna arendamisel tulekski eelkõige seda silmas pidada.

Kasutatud kirjandus

Benz, A., Papadopoulos, Y. (eds) **(2006).** Governance and Democracy: Comparing National, European, and International Experiences. London, New York: Routledge.

DiMaggio, P. J. (ed) **(2001).** The Twenty-First Century Firm: Changing Economic Organization in International Perspective. Princeton, N. J., Oxford: Princeton University Press.
Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon. – Riigi Teataja I 2002, 103, 606.
Hinno, K., Lagerspetz, M., Vallimäe, T. (2009). Kolmas sektor arvupeeglis. Küsitlus- ja statistikaandmeid mittetulundusühenduste ja nendes osalejate kohta 2004–2007. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
Kettl, D. (1997). The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. – Journal of Policy Analysis and Management, vol 16, no 3, pp 446–462.
Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise analüüs 2006–2007 (2008). Poliitikauuringute Keskus Praxis ja Tallinna Ülikooli kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskus. Tellija: Siseministeerium.
Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon (2009). Tallinn: Siseministeerium.
Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007–2010 (2006). Tallinn: Siseministeerium.
Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007–2010 (2008). Tallinn: Siseministeerium.
Kodanikualgatuse toetamise strateegia 2007–2010 (2006) Tallinn: Siseministeerium.
Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 koostamise ettepanek (2009). Tallinn: Siseministeerium.
Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele (2009). Poliitikauuringute Keskus Praxis. Tellija: Siseministeerium.
Kriesi, H., Giugni, M. G. (1995). Introduction. – H. Kriesi, R. Koopmans, J. W. Duywendak, M. G. Giugni (eds). New Social Movements in Western Europe: AComparative Analysis. London: UCC Press, pp ix–xxvi.
Kultuurikomisjoni, põhiseaduskomisjoni ja sotsiaalkomisjoni avaliku istungi protokoll nr 172 (2010). Tallinn: Riigikogu.
Lagerspetz, M. (2005). Arutlev demokraatia ja diskursiivse korra piirid. – Vikerkaar, nr 4–5, lk 143–150.
Lisa "Tegevuskava Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni rakendamiseks aastatel 2004–2006" juurde (2004). Tallinn: Siseministeerium.
McAdam, D., Scott, W. R. (2005). Organizations and Movements. – G. F. Davis, D. McAdam W. R. Scott, M. N. Zald (eds). Social Movements and Organization Theory. New York, N. Y.: Cambridge University Press, pp 4–40.
McCarthy, J. D., Zald, M. N. (1988). The Dynamics of Social Movements: ResourceMobilization, Social Control, and Tactics. Lanham: University Press ofAmerica.
Osborne, D., Gaebler, T. (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading: Addison-Wesley.
Raport (2010). Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis 2009–2010. Uuringu raport. Veebipublikatsioon. KÜSK.
Rikmann, E. (koost) **(2007).** Algatus, osalus ja organisatsioonid. Uurimusi Eesti kodanikuühiskonnast. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
Tarrow, S. G. (1989). Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy, 1965–1975. Oxford: Clarendon.
Tegevuskava Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamiseks 2004–2006(2004). Tallinn: Siseministeerium.
Tilly, C. (1978). From Mobilization to Revolution. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
Tocqueville, A. de (1995). Tähelepanekuid Ameerika demokraatiast. Tallinn: Hortus Litterarum.
Ühiskomisjoni tegevuskava Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni rakendamiseks aastatel 2007–2009 (2006). Tallinn: Siseministeerium.
Ülevaade Vabariigi Valitsuse ja kodanikuühenduste esindajate ühiskomisjoni tööst Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni rakendamisel juuni 2005 – mai 2006 (2006). Tallinn: Siseministeerium.

Piraatlus on tänapäeval globaalne nähtus

Tarmo Kõuts, Riigikogu Euroopa Julgeoleku- ja Kaitseassamblee / Lääne-Euroopa Liidu Assamblee delegatsiooni juht, Isamaa ja Res Publica Liit

Piraatlus on globaalne probleem, mis ei puuduta ainult piraatlusega vahetult seotud regioone, seetõttu tuleb sellega võidelda ühiste jõupingutustega.

Meresõitjad on olnud silmitsi piraatlusega ja relvastatud laevaröövidega sellest ajast saadik, kui merd sõitma hakati. Sajandite jooksul on olnud paremaid ja halvemaid, rahulikumaid ja rahutumaid aegu. Mereröövid on tõsine probleem ka 21. sajandil, me kogeme pidevalt sellest tulenevaid ohte ja takistusi rahvusvahelisele laevandusele. Piraatlus on üleilmne nähtus, kuid teravalt tõuseb see esile siiski teatud regioonides. Tsiteerigem ÜRO peasekretäri Ban Ki-mooni: "Piraatlus ei ole merest sündinud, vaid seotud anarhiaga ja ebastabiilsusega maismaal. Selle nähtusega võitlemine nõuab integreeritud strateegiat, mis on suunatud Somaalias valitsevale seadusetusele."
1984. aastast kuni käesoleva aasta 30. aprillini sooritati 5356 piraatlusakti ja relvastatud mereröövi. 2009. aastal oli neid 406, see on saja võrra ehk ligi 33 protsenti rohkem kui 2008. aastal. Paljudel juhtudel on relvastatud rühmitised rünnanud laevameeskondi külm- ja tulirelvadega. Nimetatud vaatlusperioodil on tapetud 8, raskelt vigastatud või rünnakul haavatud 59 ja pantvangi võetud 746 meeskonnaliiget ning kaaperdatud 56 laeva. Suurimat rünnakute koondumist on täheldatud Ida-Aafrikas – 2008. aastal registreeriti 136 ja 2009. aastal 222 juhtumit. Neid murettekitavaid arve kinnitavad veelgi eelmiste aastate näitajad: 2006. aastal oli 31 rünnakut, 2007. aastal 60.

Hukutavad tagajärjed laevandusele

Piraatlus tekitab suurt kahju. Rünnakud seavad otseselt ohtu meremeeste, kalurite ja laevareisijate elu, neid traumeerib hirm pantvangi sattuda ning neis tekitab psühholoogilist stressi kaitsetu ebaturvalistel ühendusteedel seilamine. Niisuguseid katsumusi ei peaks ükski tsiviilisik oma tööelu jooksul läbi elama.
Teisalt katkestavad piraadid ÜRO toiduabi saatmise miljonitele nälgivatele inimestele Somaalias ning avaldavad kahjulikku mõju kogu India ookeani lääneosa kalandusele ja turismile. Piraatlus toob endaga kaasa hukutavaid tagajärgi laevandusele ja rahvusvahelisele kaubandusele, energiatranspordile ning keskkonnale. Kõige halvem on aga see, et saadud lunaraha võidakse kasutada poliitilise rahulolematuse ja mässumeelsuse õhutamiseks ning halvimal juhul terroriaktideks.
Rahvusvaheline Merendusorganisatsioon (IMO) on probleemiga tegelnud 1998. aastast, kui sai alguse pikaajaline piraatlusevastase võitluse projekt. Sestpeale on IMO põhistrateegia olnud piraatlusevastase võitluse lepete arendamine.
Esialgu olid maailma põhiliste piraatlusekantsidena tähelepanu keskmes Malaka väin ja Singapuri väin. IMO tegevus selles areaalis kulmineerus 2004. aasta novembris "Regionaalse koostöö kokkuleppega piraatluse ja relvastatud laevaröövide vastase võitluse alal Aasias". Kokkuleppe on ratifitseerinud 14 Aasia riiki ja Norra. Tänu paljudele kõrgetasemelistele IMO kohtumistele Indoneesias, Malaisias ja Singapuris kiitsid nimetatud riigid heaks nn koostöömehhanismi – raamistiku, milles nad töötavad koos rahvusvahelise merenduskogukonnaga, et tugevdada laevanduse turvalisust ja keskkonnakaitset mõlemas väinas.
Praegu on maailma kõige kuumem piraatlusekants Somaalia rannik. IMO avaldas Somaalia kohta 2005. aastal resolutsiooni, milles väljendas muret kujunenud olukorra pärast ja kutsus üles võitlema piraatluseaktide ning relvastatud laevaröövide vastu. Resolutsioon edastati ÜRO peasekretärile ja Julgeolekunõukogule. Piraatluse laienedes ja vastuseks Euroopa Liidu korduvatele pöördumistele on ÜRO Julgeolekunõukogu vastu võtnud

mitmeid resolutsioone (viimase, nr 1897, aastal 2009), mis võimaldavad rakendada otsustavaid meetmeid võitluseks piraatluse ja relvastatud laevarööviga Somaalia rannikul, sealhulgas võimudega kooskõlastatud sõjalaevade sisenemine Somaalia territoriaalvetesse, et takistada piraatlusakte ja relvastatud laevarööve merel.

Edukas toimimisjuhend

Euroopa Liit muretses eelkõige ÜRO maailma toiduabi programmi (WFP) raames seilavate laevade kaitse pärast, mis toimetasid Somaaliasse humanitaarabi. Euroopa Liidu algatatud koostöö WFP-ga ja NATO Laevanduskeskusega, mis võimaldas NATO sõjalaevadel WFP-i laevu eskortida, oli nii tulemusrikas, et 2007. aasta novembrist alates ei suutnud piraadid rünnata edukalt ühtki toiduabilaeva.
Jaanuaris 2009 võeti Djiboutis vastu piraatluse ja relvastatud laevarööpide vastase võitluse toimimisjuhend India ookeanil ja Adeni lahes. Dokument on tuntud Djibouti toimimisjuhendi nime all, selle on allkirjastanud 14 India ookeani ja Adeni lahe äärset riiki. Nende riikide eesmärk on rakendada mereseadusi ning tegutseda edukalt Aasia Vaikse ookeani regiooni mudeli järgi, kus pidev koostöö rannikuriikide, Euroopa Liidu ja laevanduse esindajate vahel on aidanud oluliselt vähendada piraatide operatsioone Lõuna-Hiina merel ning Malaka ja Singapuri väinas.
Mitmed Djibouti toimimisjuhendi allkirjastanud riigid on saavutanud märkimisväärset edu. Osa neist on täpsustanud oma seadusi ja protseduure, et kahtlusaluseid piraate kohtu alla anda, rannavalvevõimekust arendada ning personali koolitada. Euroopa Liit on täiustanud ka oma juhtnööre meresõitjatele ja asjaomaste riikide valitsustele. 2010. aasta aprillis toimunud Kampala kohtumisel (nn Kampala protsessi kohtumised) näitasid üles head tahet Somaalia föderaalse üleminekuvalitsuse, Puntlandi ja Somaalimaa esindajad, kes nõustusid tegema koostööd piraatlusprobleemi lahendamiseks. See annab põhjust optimismiks.
Piraatlusevastane võitlus Somaalia rannikul saab edukas olla ainult siis, kui Somaalias saavutatakse poliitiline stabiilsus, maa hakkab taas riigina toimima ning annab valitsusele võimaluse kehtestada võim kogu Aafrika Sarve territooriumi üle. Euroopa Liit propageerib regionaalse võimekuse tugevdamist ja tõhusate infrastruktuuride loomist, mis võimaldaksid selle piirkonna riikidel koondada jõud võitluseks piraatluse ja relvastatud laevarööpide vastu rannikuvetes. Need infrastruktuurid tehakse kättesaadavaks ka Somaaliale, kui riigi julgeolekuolukord seda võimaldab ning on olemas garantiid järgmisteks niisugusteks piraatlusevastasteks ettevõtmisteks.

Mis aitab ohtu vähendada

Tõhus piraatidevastane võitlus eeldab seadusi, mis kindlustaksid riikidele õiguse tabatud piraadid arreteerida, nende tegevust kohtulikult uurida ning nende üle kohut mõista. Sellele peab järgnema tehniline, õiguslik ja protseduuriline koolitus, et regionaalne infrastruktuur koos püsiks. Selleks loodi hiljuti projektirakendusüksus, mis koostab järgmisi Djibouti toimimisjuhendi projekte:
– kolme piraatlusinfokeskuse rajamine – Mombasas (Keenia), Dar es Salaamis (Tansaania) ja Sanas (Jeemen);
– regionaalse infovahendusvõrgustiku arendamine; võrgustik haldab kommunikatsioonisüsteeme, mis peavad sidet omavahel ja kolme nimetatud keskusega, võtab vastu appikutseid ning vastab neile ja infopäringutele;
– merel valitsevast olukorrast teavitamine;
– riikide seaduste läbivaatamine, et lihtsustada piraatluse ja relvastatud laevarööpide kriminaliseerimist;
– regionaalse koolituskeskuse rajamine Djiboutis, et korraldada ühtlustatud ja spetsialiseeritud koolitus toimimisjuhendi allkirjastanud riikide merendusametnikele;

– regulatsioonide loomine rannavalvetegevuseks.

Infovahendusvõrgustiku eesmärk on vähendada piraatlusest tulenevat ohtu merel valitsevast olukorrast teavitamisega. Euroopa Liit püüab arendada samasuguseid operatsioonilülisid nagu Kagu-Aasias, mis annavad teavet toimuva kohta kogu India ookeanis ja selle lähistel.

Rahu merel sõltub stabiilsusest maal

Piraatlusevastane võitlus on tõhus ühiste jõupingutuste korral, nii nagu loodi näiteks Djibouti toimimisjuhendi usaldusfond 2009. aastal. Jaapan pani fondi 14 miljonit USA dollarit ning edaspidi toetasid fondi Prantsusmaa, Holland, Norra ja Lõuna-Korea. Ka Euroopa Komisjon nõustus Djibouti toimimisjuhendi rakendusprojekte toetama. Loodetavasti käivitatakse teisigi samalaadseid riikidevahelisi programme.

Djibouti toimimisjuhendi projektides on osalenud ja andnud neile rahalist toetust ÜRO esindused ning valitsustevahelised ja valitsusvälised organisatsioonid, sealhulgas IMO, ÜRO Toitlus- ja Põllumajandusorganisatsioon (FAO), ÜRO Arenguprogramm (UNDP), Interpol, sõjalaevastikud, sõjaväelised ja regionaalorganisatsioonid, mitmed doonorriigid ning Djibouti toimimisjuhendi allkirjastanud riigid.

Kokkuvõttes võib loota, et ÜRO, paljude ÜRO komiteede ning regionaalorganisatsioonide meetmed osutuvad Somaalia poliitilise protsessi edendamisel edukaks ning aitavad taastada riigi stabiilsust maismaal, mis omakorda aitaks parandada olukorda Somaalia rannikul ja Adeni lahes.

Rahvusvaheline kogukond peab jätkama mitmepoolsete koostöölepingute arendamist ning võtma kasutusele abinõud, et vähendada kaubalaevade ründamise riski. Need meetmed peaksid hõlmama koordineeritud patrullreide kõrgendatud riskiga merealal, infovahendust, luureandmete vahetust ning kiiret sekkumist piraadirünnaku korral. Väga oluline on ka see, et Somaalia kohale kuhjunud pilved hajutataks laiali, kaasates sellesse eeskätt somaallasi endid. Sellel paljukannatanud rahva maal tuleb taastada rahu, stabiilsus ja julgeolek ning luua tingimused jätkusuutlikuks arenguks.

Euroopa Liit jälgib Somaalia rannikuvetes toimuvat suure murega ning jätkab rahutus olukorras kindlalt koordineeritud rahvusvahelist tegevust.

Lugemisaasta auks ja raamatu kiituseks

Maire Liivamets, Eesti Rahvusraamatukogu eesti kirjanduse referent

Ühe lugejana tuhandete hulgas haaran kinni võimalusest ja usaldan teile oma suhtumise raamatusse. Mu amet eeldab, et kohtlen teda, raamatut, kui isiksust, kes suunab minu isiklikku, kultuurilist ja sotsiaalset arengut. Nii hea on olla raamatuusku, olla vaba oma interpreteerimises ja minna kaasa mängulustiga, mida sõna alati võimaldab.

Kohtumine Tema Majesteet Raamatuga

Sama moodi kui inimesele, ulatad kohtudes käe ka raamatule, vaatad talle otsa, märkad tema kütkestavust, kord hapramat, kord jõulisemat kuju. Heidad pilgu, mis mõnevõrra erineb põletavama armastaja, bibliofiili kirglikust vaatest. Raamatu vormisaladustesse on pühendatud muidugi mõista kõige paremini kujundajad ja trükkalid, meile jääb nautimisrõõm. Raamat, mis tähistab üht konkreetset nähtust, on alati sisult ja vormilt seotud välimusega. Milleks muidu hindad ta ilu ja elegantsi, vahel iseendale kohkumuseks isegi rohkem kui kaante vahel peituvat hinge. Mõnikord jälgime nõnda ka sotsiaalset olendit – inimest ennast! Samas võid sügavalt kiinduda ühe või teise raamatu sisusse, kuigi otsa vaadates näed halli ja tuhmi pealispinda. Vahel ei pruugi sa teda üldse lugeda. Vaatad, puudutad, elad temaga mõned päevad koos. Mõtled, miks ta üldse oma koju tõid.
Igaüks meist on kogenud raamatu mõjujõudu hea sõbra, partneri ja kaaslasena. Raamatust otsitakse tuge, väge ja vaimu. Raamat võib olla ähvardus või alandlik armastusavaldus. Ta võib ajada meeleheitele ning toetada sind ränkrasketel ja unetutel tundidel. Mati Sirkli kirjutatud järelsõnas Franz Kafka romaanidele “Ameerika. Protsess. Loss” (1987) on kasutatud motona katkendit Kafka kirjast oma sõbrale, austria literaadile Oskar Pollakile aastast 1904: “Ma usun, et tuleb ainult niisuguseid raamatuid lugeda, mis sind pistavad ja torgivad. Kui raamat, mida me loeme, ei ärata meid nagu rusikahoop lagipähe, milleks me seda raamatut siis loeme? Et ta meid õnnelikuks teeks, nagu Sa kirjutad? Jumal küll, õnnelikud oleksime ka siis, kui meil raamatuid polekski, ja selliseid raamatuid, mis meid õnnelikuks teevad, võiksime hädapärast ise kirjutada. Aga me vajame raamatuid, mis mõjuksid meile nagu õnnetus, mis meile väga haiget teeb, nagu mõne inimese surm, keda me armastasime rohkem kui ennast, nagu aetaks meid laantesse, kõigist inimestest kaugele, nagu enesetapp, raamat peab olema kirves meis jäätunud mere jaoks.”
Loomulikult on Kafka sõnadel hoopis võimsam kõlajõud kui paljude tavaliste inimeste omadel. Aga raamatu suurus ja jõud ei sõltu ütleja suurusest. Või siiski sõltub? Ringi vaadates näib olevat nii, et kirjaniku ütlust pannakse rohkem tähele kui näiteks tubli töömehe oma, mis võib olla sama usaldusväärne. Poliitiku sõnadega käiakse ringi hoopis nurgeliselt, vahel lausa halastamatult, olgu need siis raamatusse raiutud või kõrgelt rõdult hõigatud.

Kuulakem, mida raamatul öelda on!

Alustuseks kuulad tema hingamist, krabisevate lehtede sõnumit. Kas oled seda ikka kuulatanud, sina, kelle igapäevatöö balansseerib ju samuti rutiini ja loovuse vahel. Lehitsed raamatut siit ja sealt, kaed üht ja teist lõiku, vahel vaatad lõpuridu. Mõtiskled illustratsioonide üle, kummardud kaanekujunduse kohale. Uurid tiitellehte. Ja kui palju kordi oled sattunud vaimustusse kirjakunstist. Samas oled kärme otsustama meeldimise üle esmamulje põhjal, nõnda juhtub tihtipeale ka inimestega kohtudes. Raamat vaatab samuti vastu, kord säravalt, kord pilkavalt, kord filosoofilise rahuga. Intelligentselt, intensiivselt, sõbralikult, vaenulikult, sajatavalt, mõistvalt. Ja see pilk oleneb suuresti sinust endast, igast kohtujast – teist, auväärt lugejad!

Raamatuga suheldes muutub olulisemaks ka aeg. Kui palju saad temale aega pühendada, kas see ajakulu tasub ära? Enamasti tasub. Tähtis on seegi, kas otsid temaga kontakti hommikul, päeval või õhtul, isegi ööl on raamatuga pistmist.
Selge, et ilusat ja uhket raamatut ei saa igale poole kaasa võtta, talle ei meeldi möödaminnes suhtlemine. Arvutil, temal on muidugi ükskõik, kus kõnnib: kas tänaval, parlamendis või seisab koos vaese üliõpilasega supijärjekorras. Hando Runnel on öelnud, et raamatul on kõige parem teise raamatu juures. Kas mõtled alati sellele võimalikule soovile, teades, et inimenegi on loodud liigikaaslase ligidal elamiseks. Sa ei tohi neist kumbagi üksi oma probleemidega jätta, isegi siis, kui on ilma loodud ajaviiteks, tühja südamega. See on tema ainukordne elu. Meenutagem, kuidas Andres Vanapa raamatus "Riiulid" auväärt bibliotekaar nimega Ajao arutab: "Ajao kahtles. Kas kirsipunase raamatu naabrid, nii-öelda üleaedsed on küllalt ontlikud, kas nad ei avalda halba mõju ega külva moraalset segadust? Tohtis ta neid usaldada? Mustas köites võis enam-vähem kindel olla, tolle seltsis paistis kirsipunase raamatu elu-olu turvalisena, sest mustakaanelisest õhkus puritaanlust, mis iseloomustab väljakujunenud eetiliste tõekspidamistega iseloome. Hoopis kahtlasem tundus olevat aga teine naaber – halliköiteline raamat. Ajao pelgas, et kirsipunase raamatu kõrvale on sattunud mingisugune sihkam-sahkam, kollast kirjandust esindav teos, või mis veel halvem, mõni Murdochi "Must prints". Ajao kõhkles, kuid ei seganud vahele, sest eks oli ju kirsipunane ise valinud selle seltskonna. Ent meelehärmist ta lahti ei saanud. Kohati paistis Ajaole, et kirsipunane raamat on võrgutajate vahel, ning ta tundis peaaegu kiivust, et võõrad köited puudutavad tema väljavalitu kaasi. Mis saan mina sinna parata, näis kirsipunane raamat ütlevat. Ajaod see vastus ei lohutanud. See oli nende esimene riid."

Kus on, kus on raamatu kodu ...

Kõik raamatud ehk ei igatsegi raamatukogusse. Mõni on suur individualist, tahab olla tammepuust kapis, mis on olnud põlvkondi tema esivanematele koduks. Seal ta saab selja sirgu lüüa ja lehti kahistades teatada – ka mina olen väärt seisma teiste kuulsate eestlaste, näiteks kirjastuses Noor-Eesti ja Loodus ilmunud raamatute kõrval. Tunnen end väljavalituna, nõnda kui üks või teine inimene meie hulgas. Ega see veel tähenda, et nad oleksid ennast täis või hoolimatud. Enesetunde asi!
Ühe või teise raamatu kohalolek võib anda meiegi, s.t inimeste olemisele tähenduse, aitab iseennast väärtustada. Ka poliitikutele meeldib vahel soojendada end raamatute paistel. Oletan, et raamatud sisendavad neisse kindlustunnet, kinnitavad öeldud lausete headust ja õigsust. Kui ikka Britannica kaas – sobib ka Eesti Entsüklopeedia oma – paistab pildil või ekraanil kuuevarruka tagant välja, on kõik uskumisväärsem. Raamatukogu väärtust hinnatakse ju sageli selle järgi, kui tähtsad persoonid on tema hoidlates koha sisse võtnud. Uudistamas käiakse ikka päris konkreetseid raamatuisiksusi. Raamatukuningannasid kiputakse imetlema nende ajaloolõhnaliste ornamentide ja isegi ehtsa kulla pärast kaanel, meite omad vanakesed on enamasti talupoegliku välimuse ja hingega. Rahvusraamatukogus seisavad väärikal positsioonil näiteks Peeter Kippiku (J. Bergmann'i "Laulud") ja Taska köited. Tallinna Ülikooli Akadeemilises Raamatukogus aegade hingusest ja tuhandetest kätest puudutatud ahelköited või siis Tallinna Linnaarhiivis ajaloo karastuse auga läbinud kukkurköited. Aga mulle meeldib suhelda ka äsja ilmunud raamatutega. Tõnu Õnnepalu romaan "Paradiis" ning proosaluule "Kevad ja sügis ja" kinnitavad armulikult, et aastaajad vahelduvad meie maal ka edaspidi, olgugi et rahvas kahtleb, kas meie elu enam kunagi paremaks läheb. Eks Riigikogu liikme Paul-Eerik Rummo artiklikogu pealkiri "Kuldnokk kõnnib" kinnitab sedasama. Kullast ja karrast, mida kasutab näiteks mõnikord kirjastus Tänapäev oma ümbrisel, Ilmamaa mõistagi ei hooli, sest eesti mõttelugu teab: kulda me maal pole leitud ega leitagi.

Niisiis, auväärsus peitub sageli raamatu eas

Muidugi, mida kõrgem on raamatu iga, seda soliidsemalt teda koheldakse. Vahel võid teda tervitada vaid kindad käes. Kustutad kiiresti tule, et kaitsta ta silmi ereda valguse eest. Tead, et mõne raamatu kuulsus on sama vääramatu kui Taani printsil Hamletil või Winston Churchillil. Raamatu väärtus võib olla kroonides suurem kui ühel või teisel lihtsurelikul. Muidugi leidub tavalisi raamatuid rohkem, nagu ka tavalisi inimesi, aga imelised on nad aja ees ometi kõik. Paraku võrdsed mitte kunagi, ehkki olen kuulnud poliitikuid väitvat, nagu õpetajaidki minu kooliajal, et kõiki tuleb võrdselt kohelda ... Võrdselt vastutavad raamatu hinge eest mõistagi tema hoidjad.
Pole paremat aega pärimaks, kas nii vanaaegne mõõde, nagu respekt ja hool raamatu vastu, on kadunud? Kuhu ta siis kadunud on, kui vaat et miljon inimest muretseb tema pärast, kui peetakse raamatupäevi ja -aastaid, laatu, ümarlaudu, konverentse, festivale ja nüüd siis lugemisaastat. Teisalt, raamatuid on aegade jooksul põletatud ja piinapingil neljaks rebitud, röövitud ja lunarahaga vabaks ostetud nõnda kui kauneid ja rikkaid printsesse, aga ta on vastu pidanud. Ikka on keegi järele jäänud. Kirjanikke lubatakse mõnel maal hukata või vangi panna; kui seda juba kord on tehtud, siis kohtumislootus väheneb, raamat võib aga, küll vigastatuna, tulestki välja tulla. Nagu näiteks Rahvusraamatukogus rahulikke päevi veetev esimene eesti ajakiri “Lühhike õppetus” aastast 1766, mis päästeti turbaaugust ja on natuke tulestki kõrvetatud. Igaüks teab kordamatagi, et enamik päris vanu eesti raamatuid on plekilise ja viletsa väljanägemisega, aga tahm ja higi nende selgadel näitab, et nendega suheldi. Siledama välimusega on elanud seevastu liiga rahulikku ja üksildast elu.
Paljud raamatud igatsevad minu arvates ka vaikust ja puhkust, mitte ainult kuulamist ja mõistmist. Tuhandeid hoidlaid ja igivanu raamatukappe ümbritsev vaikus ja kord kindlustab nende säilimise aastasadadeks.
Raamatu juurde joostakse reetliku elu eest pakku, kes meist siis ei teaks, et ka raamatukogu on sotsiaalne ruum. Eesti euroopalikumaid kirjanikke Õnnepalu kirjutab romaanis “Raadio”, et Pompidou Kultuurikeskusesse Pariisis kipuvad kaltsakad. Te mõelge vaid, eluheidikud otsivad üles raamatud, et oma külmunud südant soojendada. Olen kohanud niisuguseid väsinud ja kurbade nägudega inimesi meiegi raamatukogudes.

Raamat kui ajastudokument

Teame, et iga lugu märkab oma aega ja aeg ei pääse omast loost. Aja vastu ei suuda isegi seadusteköited, kirjutatagu neid ümber või peidetagu kapisügavustesse. Raamat on ajadokument. Selleks pole vaja minna harulduste ja vanaraamatu riiulite juurde – vaadake oma raamaturiiulid üle ja te märkate, kuidas aeg on teie isiklikus kirjandusvalikus toimetanud. Paraku on tulnud raamatul – ja tuleb ka edaspidi – oma esteetilise ning eetilise sõnumi kõrval tegelda poliitikaga. Kõik need tuhanded ja miljonid ilmunud raamatupersoonid jutustavad oma lugu, mis on ühtlasi raamatuloojate elu ja lugu. Terved tiraažid – küll lubatud, keelatud ja kõrvaldatud, kõlvatuks arvatud, solvavateks sõimatud – avavad oma kaaned ja jutustavad, mida kõike on nende silmad näinud, kõrvad kuulnud. Viiesaja aasta kestel, viiekümne aasta, viieteistkümne aasta või viie viimase jooksul. Eriti ajalooraamatud ja teatmeteosed. Küllap sooviks nii mõnigi kirjutaja, et tema loodu kõrval seisaks moraalseks toeks vähemalt väike vankumatu tinasõdur, siis kui julmemad ja tugevamad tulevad raamatut jalge alla tallama. Ent aeg on näidanud, et kurjusest hoolimata pääseb mõni sõna alati vabadusse.
Oleme harjunud raamatut pidama esemeks, asjaks, ilusaks või ilmetuks. On lihtsameelsus väita, et raamat muutub välimuselt aina kaunimaks ja täiuslikumaks, aga sisult robustsemaks. Ta on oma ajaga tasakaalus. Aga kui öeldu tõesti paika peab, siis milline on meie vastutus? Kuidas me suhtume tuhandetesse aastakümnete eest trükitud ja igavesti avamata köidetesse? Kas need pikad etteheidete read, mida üks või teine raamat on

pidanud oma väärtuslikkuse kohta viimasel ajal kuulma, muudab nende sünniaega? Samamoodi võib küsida, miks ühel raamatul läheb elus lugemise ja hinnatuse mõttes hiilgavamalt kui teisel, miks ühel inimesel on edu, teisel ei ole. Ma kahtlen, kas raamat ise suudab nii igavikulisele pärimisele lõplikku vastust anda. Siin vajab ta meid, lugejaid!

Raamatu sisu on ta arm

Raamatu isiksust, tema olemuse mitmekihilisust, vastuolulisust, valu, vaeva ja ängi võib aidata avada näiteks 1983. aastal eesti keeles meieni jõudnud Elias Canetti "Maailm peas", nõnda kui rootsi kirjanduskriitiku Horace Engdahli "Üksilduse poliitika" ja Loomingu Raamatukogus 1968. aastal ilmunud prantslase Georges Pereci "Asjad". Raamatud, kelle väline hiilgus on aastatega tuhmunud, aga sisemus üha veendunumalt särama löönud. Elias Canetti sõnastab nõdrameelseks peetud mehe kujutluspildi põlevatest raamatutest, kirjeldab inimese traagikat, kelle kinnismõtteks on olnud raamatud, kel oli kombeks viia oma raamatuid mapis jalutama, kes koguni abiellus raamatute kaitseks harimatu naisega. Niisiis: "Kien kuulis appihüüdeid. Meeleheites sikutas ta laeakna nööri, ja aknad ta pea kohal paiskusid valla. Kien kuulatas. Appihüüded kaikusid lainetena. Kien surus peod kõrvadele ja tõmbas jälle ruttu ära. Ülevaltpoolt kostis täpselt sama hääl. Kien taris redeli selle tugijala vastasseisust hoolimata töötoa keskele ja ronis ülemise pulga peale. Ta ülakeha ulatus katusepinnast kõrgemale, ta toetus aknaruututudele. Nii kuulas Kien metsikuid hüüdeid; need olid kisendavad raamatud. Theresianumi [s.o raamatukogu – M. L.] pool märkas ta punakat kuma. Kõhklemisi roomas see mööda musta taevalahvandust. Kieni sõõrmeis püsis petrooleumi lõhn. Oli tulekuma, karjumine, hais: Theresianum PÕLES! [—] Mitte midagi pole veel ära põlenud. Ta võib lugeda, millal ise tahab. Ent raamat polegi ju lahti. Ta unustas selle avada. Loll saab ikka peksa. Kien lööb raamatu lahti. Lööb käe raamatule. Kell lööb üksteist. Nüüd oled sa mul peos. Loe! Lase lahti! Ei. Hoia! Ai! Esimesest reast vallandub joon ja nähvab Kienile vastu kõrvu. Tina. Valus on. Löök! Löök! Veel üks. Veel üks. Mingi joonealune viide taob Kieni jalgadega. Üha valusamini. Kien tuigub. Ta peale langevad terved read ja leheküljed. Nad raputavad ja peksavad teda, sakutavad, lennutavad käest kätte. Veri. Laske lahti! Igavesed kaabakad! Appi!"
Teile võib juba näida, et ma olen unustanud kõige tähtsama, kaante vahele surutud sisu, peamise, milleks raamat sünnib. Selle, mis tegelikult liidab ja seob raamatut ning lugejat. Ükskõik, mida ka ise oskaks või tahaks öelda, tundub alati, et teised on kõik juba ammuilma paremini sõnastanud. Nii tsiteeringi austria raamatu-uurija Gerhard Falschlehneri mõtteid väljaandest "Vom Abenteuer des Lesens": "Raamatud võivad olla lootussädemed, võivad olla sillaks ja järelemõtlemiseks, võimaluseks kellegagi samastuda, trööstivaks teadmiseks, et ei olda oma probleemide ja hirmudega üksi. Teadmiseks, et raamatud on alternatiivsed elumudelid, vastumaailmad enda elule, mis soodustavad fantaasiat ja võimaldavad reisida teistesse maadesse ning teistesse ruumidesse ning aitavad end seostada teistsuguste ideede ja inimestega. On imaginaarsed ehk kujutletavad jutustused, kus raamatu autor fabuleerib lugejaga koos. Raamatud on kohtumiste silmapilgud, üllatuslikud momendid, teiste, võõraste inimeste kogemiseks. Raamat võib olla äkiline sõbralik nõustumine autoriga, üks sekundipikkune ühine olemine kellegi võõraga väljaspool meie endi elu ja olemist. Ent alati on raamat dialoog kellegi võõra inimesega teispoole piire ja takistusi ning teisi generatsioone. Raamat teeb vabaks. Kes lugedes oma maailma avastab ja end iseseisvalt informeerida laseb, saab vabaks autoriteetidest ja sõltuvustest. Raamatud seisavad vastu igasuguste ülimuslike arvamuste nõudmistele, protesteerivad suurte ja väikeste halbade tavaolukordade ja ebaõigluse vastu. Raamatud ei kohandu, nad ei ole vagad, vaid kannatamatud, vihased, kaootilised, nagu on muuseas sageli ka noored inimesed."
Seega tekst pole kunagi üksi. Eelmist tsitaati lugedes tunnen, kuidas usk, et raamat vestleb minuga kui isiksus, kes kuulab samavõrd mind kui mina teda, pole pelk eksegeetiline hoiak, vaid võib olla ehe tunne.

Raamatu jälg ajaloos on oluline ja imeline. Sama imeline kui inimene ise. Ja kui meile muud enam ei jää, siis rõõmu seista raamatu kõrval ei saa meilt keegi ära võtta. Aidaku lugemisaasta meid kõiki!

Laenutuse hüvitamisest ja lugemiseelistustest
Ainiki Väljataga, Sihtasutuse Autorihüvitusfondi tegevjuht

Laenutushüvitis peegeldab olukorda Eesti rahvaraamatukogudes.

1990. aastate keskel tegi Eesti Kirjanike Liit valitsusele ettepaneku nn raamatukogupenni maksmiseks Rootsi ja Taani eeskujul, kus hüvitussummat kasutatakse omakeelse originaalse kirjandusloomingu toetamiseks. Veel ühe kultuurkapitali loomist ei peetud aga vajalikuks ja algatus soikus.
Laenutushüvitise teema tõusis taas päevakorda 1999. aastal, seekord rõhuasetusega autoriõigusele ning Euroopa Liidu õigusnormidele. Euroopa Ühenduste Nõukogu direktiiv aastast 1992 rentimise ja laenutamise õiguse kohta nõuab, et kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides tunnustataks autorite eksklusiivset õigust oma teoste laenutamisele ning laenutamise eest õiglase tasu saamisele. Direktiivi eesmärk on ühtlustada laenutus-hüvitussüsteemide tegevuspõhimõtted autoriõigusega ning riikides, kus laenutushüvitis puudub, näha seadusandlikus korras ette tasu maksmine.
Autoritele õiglase tasu maksmise kohustus kirjutati Eesti autoriõiguse seadusesse 1999. aasta detsembris ja see jõustus 2000. aasta jaanuaris. Valitsuse vastav määrus jõustus 1. jaanuaril 2003. Aastast 2004 makstakse Eestis autoritele ja autoriõiguste omanikele laenutushüvitist nende teoste laenutamise eest rahvaraamatukogudest. Laenutushüvitise maksmiseks lõid Eesti Kirjanike Liit, Eesti Kirjastuste Liit ja Eesti Kujundusgraafikute Liit 2004. aasta veebruaris Sihtasutuse Autorihüvitusfondi.

Laenutuse hüvitamise rahvusvaheline praktika

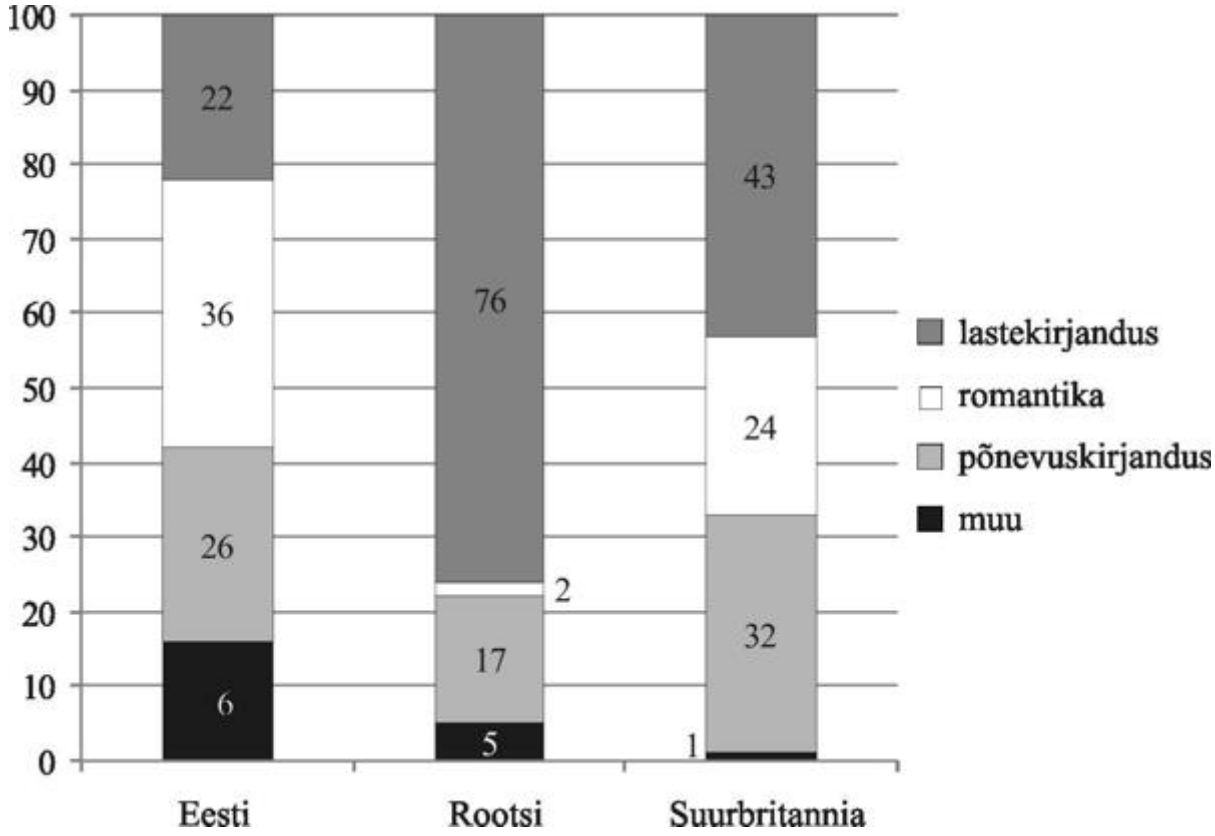
Eesti laenutushüvitussüsteem ehitati üles rahvusvahelises praktikas toimivate lahenduste eeskujul. Laenutushüvitise maksmine on eri riikides korraldatud erinevalt, kuid kõiki variante ühendab kaks põhimõttelist seisukohta: tunnustada autorite õigust hüvitist saada ning kasutada hüvitussummasid kultuurilise eneseväljenduse toetuseks. Eesti süsteem tuli käivitada paari kuuga, seepärast pakkus teiste riikide poole sajandi pikkune kogemus suurepäraseid õppetunde.
Laenutushüvitise maksmist peetakse traditsiooniliselt Põhjamaade algatuseks. Esimene kord nõuti hüvitise sisseseadmist 1919. aastal I Põhjamaade kirjanike kokkutulekul Kopenhaagenis. Tasu nõudmises oldi üksmeelsed, arvamused läksid lahku küsimuses, kes peaks seda tasu maksma – kas laenutajad või valitsus. Laenutajatelt raha nõudmises nähti ohtu kirjasõna võrdsele ja üldisele kättesaadavusele, mis oli oluline põhimõte Põhjamaade rahvahariduse traditsioonis. Riigieelarvelist rahastamist peeti 1930. aastate karmis majanduskliimas ebatõenäoliseks. Põhimõtteliste vaidluste ja kirjanike visa surve tulemusena jõuti Teise maailmasõja eelõhtuks otsusele, et laenutushüvitist hakatakse maksma riigieelarvest. Sõja lõppedes asuti tegutsema – hüvitussüsteemid sündisid 1946. aastal Taanis, 1947. aastal Norras, 1954. aastal Rootsis, 1963. aastal Soomes ja 1968. aastal Islandil (Klement 1997, 7–11).
Põhjamaade eeskujule järgnesid Holland (1971) ja Saksamaa Liitvabariik (1972). Ingliskeelsetest maadest loodi esimene laenutushüvitussüsteem Uus-Meremaal 1973. aastal kohaliku PEN-klubi initsiatiivil, järgnesid Austraalia (1977) ja Suurbritannia (1979). 1986. aastal alustati laenutushüvitise maksmist Kanadas, kus vastava algatuse olid teinud kirjanikud juba 1940. aastatel. Praegu makstakse laenutushüvitist 29 riigis (www.plrinternational.com).
Eesti laenutushüvitis põhineb autoriõigusel nagu ka Austria, Saksamaa, Hollandi, Läti, Leedu ja Luksemburgi ning alates 2007. aastast Soome laenutushüvitis. Suurbritannias, Norras ja Austraalias on selleks vastu võetud omaette seadus. Rootsis, Islandil, Kanadas ja Uus-Meremaal on aluseks riiklike loomestipendiumide seadused, Taanis ja Sloveenias aga raamatukogusid käsitlevad seadused.

Enamik hüvitussüsteeme võtab arvesse teoste kasutamist raamatukogudes – kas tegelikku või potentsiaalset. Saksamaal, Islandil, Iisraelis, Lätis, Leedus, Hollandis, Rootsis, Suurbritannias ja Eestis võetakse aluseks teoste laenutuskordade arv raamatukogude valimis. Belgias, Kanadas, Taanis, Austraalias ja Uus-Meremaal on jaotuse aluseks autori teoste eksemplaride arv avalike raamatukogude valimis. Eksemplaarsusele lisaks arvestatakse teoste lehekülgede arvu (Taani), eksemplaarsusele võidakse kehtestada miinimumpiir (50 eksemplari Austraalias).
Lisaks kasutamise eest tasumisele teenivad paljude riikide laenutushüvitussüsteemid kultuuripoliitilisi ja sotsiaalseid eesmärke. Rootsis, Austrias ja Saksamaal kasutatakse laenutushüvitise vahendeid autoritele sotsiaalsete tagatiste loomiseks. Saksamaal eraldatakse tervishoiu- ja kindlustusprogrammidele ning kriisiabifondile 55 protsenti hüvituse kogueelarvest. Rootsis kulub 66 protsenti koguhüvitusest kirjanike vanaduspensionideks, pikaajalisteks loomestipendiumideks ja kriisiabiks, Austrias 50 protsenti vahenditest sotsiaalseteks programmideks kirjanikele. Ka Norras töötab hüvitusskeem omamaise ilukirjanduse toetusmehhanismina loominguliste stipendiumide kujul. Arvesse võetakse nii spetsiifilisi kirjanduslikke kriteeriume kui ka eri kirjanikerühmade sissetulekuvõimalusi. 85 protsenti hüvitussummast kuulub kohalikele ilukirjanikele, hüvitise konkreetse jaotuse üle otsustavad 24 loovisikute ühendust ning see makstakse välja 12 fondi kaudu. Sloveenias eraldatakse 50 protsenti eelarvest omamaistele kirjanikele loomestipendiumideks.
Raha laenutushüvitiseks eraldatakse riigieelarvest ja/või raamatukogude eelarvetest. Eelarve suuruses lepivad autorite ja valitsuse esindajad kokku, mõnes riigis (Sloveenia, Läti) on eelarve seotud raamatukogude teavikute aastase ostusummaga (näiteks 25 protsenti Sloveenias).
Suurbritannia, Rootsi ja Eesti on kehtestanud ühele autorile makstavale hüvitisele piirangud. Suurbritannias kehtestati ülempiir Margaret Thatcheri valitsuse ajal 1984. aastal, viis aastat pärast süsteemi käivitamist, "selleks et mõned üksikud autorid kogu potti tühjaks ei ammutaks", nagu põhjendas kultuuriminister lord St John (Fawsley 1999, 64). Praegu on ühele autorile makstav suurim tasu 6600 naela (ligikaudu kolmekordne 2009. aasta keskmine brutopalk Suurbritannias). Rootsis reguleeritakse 1955. aastast laenutuskorra tasu laenutuste arvu järgi. Praegu kahaneb originaali autori laenutusühiku tasu astmeliselt alates 200 000 laenutuskorrast kümnendikuni baastasust üle 400 000 laenutuskorra puhul. Eestis kehtestati ühele autorile makstavale hüvitisele ülempiir 2005. aastal ja selleks on autoriõiguse seaduse (§ 13^3 (10)) kohaselt neljakordne statistikaameti esitatud eelmise aasta Eesti keskmine brutopalk.
Suurbritannias ja Rootsis kehtib hüvitise maksmisel ka alampiir – Rootsis on selleks tasu kahe tuhande laenutuse eest, Suurbritannias üks nael. Eestis alampiir puudub.

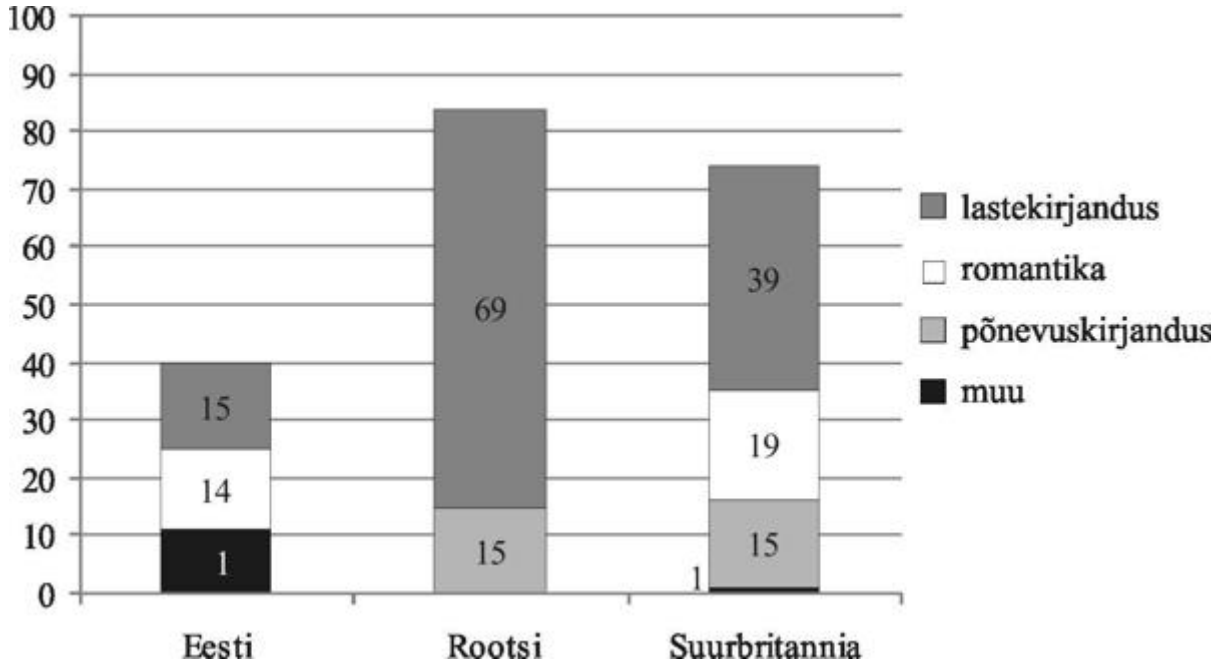
Eesti rahvaraamatukogudes lokkab meelelahutuslik tõlkekirjandus

Hüvitiste väljaarvestamist alustati Eestis 2004. aastal kahe suurima rahvaraamatukogu, Tallinna Keskraamatukogu ja Tartu Oskar Lutsu nimelise linnaraamatukogu laenutusandmete põhjal. Sisulisele esinduslikkusele lisaks sobisid nende raamatukogude elektrooniliselt registreeritud laenutusandmed edasiseks töötluseks ja hüvitiste väljaarvestamiseks (Väljataga 2005, 40–43). Laenutusandmete elektrooniline registreerimine Eesti rahvaraamatukogudes on edenenud ja 2009. aastal arvestati hüvitised välja 317 rahvaraamatukogu 4 474 200 elektrooniliselt registreeritud laenutuse põhjal. Autorihüvitiste saajad on avalikustatud Autorihüvitusfondi kodulehel.

Joonis 1. Eesti, Rootsi ja Suurbritannia autorite TOP 100 kirjandusliikide kaupa



Joonis 2. Eesti, Rootsi ja Suurbritannia kohalike autorite arv TOP 100-s



Laenutushüvitise väljaarvestamise kõrvalsaadus on esinduslik ülevaade sellest, mida loetakse. Kuna laenutusandmed pärinevad rahvaraamatukogudest, annavad need tunnistust kõige laiema lugejaskonna eelistustest.

Eesti laenutuste edetabelis on kõige paremini esindatud rahvusvahelised menukirjanikud. 2004. aastast, kui Autorihüvitusfond laenutusandmete analüüsiga tegelema hakkas, asuvad edetabeli tipus ameerika ja briti armastusromaanide autorid Nora Roberts, Sandra Brown, Jayne Ann Krentz, Danielle Steel, Barbara Cartland ja Rosamunde Pilcher. Agatha Christie on krimikirjanduse juhtpositsioonilt taandunud vene krimikirjaniku Darja Dontsova ees. Eesti autoritest kuulub 2005. aastast menukaimate hulka Eerik Tohvri. Kindel esikümne autor on Astrid Lindgren, esimene Eesti lastekirjanik edetabelis on Aino Pervik (10. koht 2008. aastal).

Huvitavat võrdlusainet Eesti laenutusandmetele pakuvad Suurbritannia ja Rootsi rahvaraamatukogude 2008.–2009. aasta laenutuste edetabelid (vt joonis 1 ja 2). Edetabelite võrdlemine näitab, et rootslased ja britid laenutavad rahvaraamatukogudest ülekaalukalt lastekirjandust, Eesti raamatukogudes liigub aga kõige rohkem romantilist menukirjandust. Rootsi TOP 100 autori hulgas on kaks naistekirjanduse autorit (37. ja 79. kohal), Eestis aga 36, neist 7 esikümnes. Lastekirjanduse puhul paistab silma, et ei Rootsis ega Suurbritannias ole paarisaja lemmiku hulgas Walt Disney Company toodangut, Eestis on ameerika koomiksid lastekirjanduse arvestuses 5. ja üldarvestuses 17. kohal.

Kõigi kolme riigi lugejad armastavad põnevuskirjandust. Rootsi edetabelist leiame 17 põnevuskirjanikku, neist 15 omamaist, Eesti TOP 100-sse kuulub neid 26, neist üheksa vene krimiautorit. Eesti menukaim autor on teist aastat vene krimikirjanik Darja Dontsova, briti edetabelit juhib teist aastat ameerika krimikirjanik James Patterson. Rootsi laenutatuim autor on teist aastat lastekirjanik Martin Widmark aastakümnete lemmiku Astrid Lindgreni ees.

Eesti edetabelis on kõige vähem kohalikke autoreid. Kui Rootsis kuulub saja enim laenutatud autori hulka 84 ja Suurbritannias 73 omamaist kirjanikku, siis Eestis on neid 40. Ent erinevalt teistest kohtab Eesti rahvaraamatukogude edetabeli eesotsas mitmeid kohalikke klassikuid (Tammsaare, Luts, Vilde, Ristikivi, Kross, Traat, Kivirähk). Rahvaraamatukogude elektronkataloog URRAM avaldab iga kuu laenutuste edetabeli teoste lõikes. Eesti maakondade raamatukogude edetabelit juhivad Hille Karmi “Elle Kull: unes ja ilmsi”, Evelin Kivimaa “Arvo Kukumägi: alasti elu: ärajoonud näitlejad lastakse ju maha”, Sofi Oksaneni “Puhastus”, Helen Eelranna “Anne Veesaar: elus, see on kõige tähtsam”, Rait Avestiku “Urmas Kibuspuu 31 aastat” ja Maire Aunaste “Mitte ainult meestest”. Rahvusvaheliste menukirjanike kogutoodanguga suudab populaarsuselt konkureerida aga üksnes Eerik Tohvri.

Romantilise kirjanduse ja publitsistika suur populaarsus Eesti raamatukogudes on omapärane fenomen. Muu hulgas võib sellele kaasa aidata viimase paarikümne aasta komplekteerimispoliitika. Kui UNESCO rahvaraamatukogu manifest ja meie oma rahvaraamatukogu seadus näevad rahvaraamatukogu ülesandena “tagada elanikele vaba ja piiramatu juurdepääs informatsioonile, teadmistele, inimmõtte saavutustele ning kultuurile, toetada elukestvat õppimist ja enesetäiendamist” (rahvaraamatukogu seadus, § 2 lõige 1), siis kas Eesti rahvaraamatukogudes on näiteks eesti kirjanduse tippteosed sama kättesaadavad kui ajaviitekirjandus?

2005. aastal analüüsisin Tallinna, Tartu, Viljandimaa, Lääne-Virumaa, Põlvamaa ja Läänemaa rahvaraamatukogude varustatust kultuurkapitali poolt aastail 2001–2004 auhinnatud ja nomineeritud teostega ning samal ajavahemikul ilmunud menukirjanik Nora Robertsi teostega. Selgus, et enam-vähem võrdsel hulgal olid eesti nüüdiskirjanduse tipud esindatud ainult Tartu linnaraamatukogus. Kokku oli vaadeldud raamatukogudes eesti kirjanduse tippteose kohta keskmiselt 1,75 nn Norat ning kõige rohkem, ligi 2,5 nn Norat leidus Lääne-Virumaa rahvaraamatukogudes.

Üksikute teoste lõikes oli erinevus veelgi suurem. Näiteks leidus Tallinna keskraamatukogus koos kõigi harudega ainult kaks eksemplari 2004. aastal Balti Assamblee kirjanduspreemia pälvinud Hasso Krulli eepost “Meeter ja Demeeter”. Nora Robertsi samal aastal ilmunud teoseid oli kõiki 23–30 eksemplari. Viljandi-, Põlva- ja Läänemaa rahvaraamatukogude lugejate käeulatusest “Meeter ja Demeeter” sama hästi

kui puudus: kogu Viljandimaa peale oli seda saadaval kaks eksemplari, Põlvamaal neli ja Läänemaal kolm. Nora Robertsi kõiki teoseid oli Viljandimaal keskmiselt 27, Läänemaal 14 ja Põlvamaal 18. Tallinna Keskraamatukogus ja haruraamatukogudes on olemas eranditult kõik Nora Robertsi 2005. aastaks ilmunud nimetused, Tartus puudus neist kaks. Lisaks leidus Nora Robertsit nii Tallinnas kui Tartus ka vene, inglise, saksa ja soome keeles.
Kui luuleraamatute kättesaadavusega olid lood rahvaraamatukogudes üldse halvad, siis näiteks Toomas Haugi Eesti kultuurilugu käsitlevat suurepärast esseekogu "Troojamäe tõotus" oli Viljandimaal ja Lääne-Virumaal neli ning Põlvamaal ja Läänemaal ainult üks eksemplar.
Analüüsist selgus, et eesti nüüdiskirjanduse tippteoseid osteti rahvaraamatukogudesse üha vähem. Kui kõikides vaadeldud raamatukogudes oli 2004. aastal Eesti tippteoste sisseostude arv eelmise aastaga võrreldes vähenenud, oli nn Norade hankimine Läänemaal, Põlvamaal ja Lääne-Virumaal hoogustunud. Juba esimest Robertsi eestikeelset teost "Pühad patud" osteti kõikidesse vaadeldud raamatukogudesse nii suurel hulgal, et tegu näib olevat kauaoodatu saabumisega. Nappivate ressursside tingimustes ei jätkunud siis ilmselt raha Loomingu Raamatukogu tellimiseks, mille aastakäik maksis sama palju kui kaks nn Nora eksemplari. Aastakäik, kus muu hulgas ilmusid A. Brontë "Agnes Grey", V. Woolfi "Proua Dalloway", M. Kundera "Romaanikunst", I. Bergmani "Erakõnelused", D. H. Lawrence'i "Mees, kes suri", S. Freudi "Leonardo da Vinci lapsepõlvemälestus", kokku 18 maailmaklassikasse kuuluvat tõlketeost, oli Lääne-Virumaal saadaval kolmes raamatukogus 39-st ja Viljandimaal kolmes raamatukogus 42-st. Tallinna Keskraamatukogu harukogudes on aastakäik enamasti saadaval, ent ligi kolm korda väiksema eksemplaride arvuga kui Robertsi esimene teos. Ainult Tartu linnaraamatukogus on mõlemad esindatud võrdses mahus (Väljataga 2006).

Mida teha

Analüüsi tulemusena sai Põhjamaade kirjandusfestivalil "Paabeli raamatukogu" ja hiljem Eesti Päevalehe artiklis tehtud ettepanek hakata ka Eestis rahvaraamatukogude komplekteerimist kultuuripoliitiliselt suunama, nagu seda tehakse Norras oma kirjakultuuri hoidmiseks ja edendamiseks. Rootsis sellist planeerimist ei rakendata, rahvaraamatukogude omamaise kirjandusega varustamise ja selle populariseerimise eest kannavad hoolt raamatukoguhoidjad. Ka britid hoiavad ameerika massikirjanduse survest hoolimata oma autorite poole.
Omaette analüüsi väärib rahvaraamatukogude komplekteerimise seis 2010. aastal. Kas 2005. aastaga võrreldes on midagi muutunud? Eestis ilmub viimasel ajal hulgaliselt oivalist algupärast lastekirjandust. Kuidas peegeldub see rahvaraamatukogude kogudes? Ilmselt ei tasu taga igatseda aegu, kui suure avaliku raamatukogu laenutuste edetabelit juhtisid Tolstoi, Turgenev, Gogol, Sienkiewicz, Zola, Maupassant ja Hugo (Veskimägi 2000, 214), kuid lapsed võiks raamatute juurde tuua. Rootsi ja Suurbritannia näide tõestab, et see on võimalik, ja lugemisaastal oleks sellega paslik alustada.

Kasutatud kirjandus

Autoriõiguse seadus. – https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13246706
Euroopa Ühenduste Nõukogu direktiiv 92/100/EMÜ rentimise ja laenutamise õiguse ja teatavate autoriõigusega kaasnevate õiguste kohta intellektuaalse omandi valdkonnas. – EÜT L 346, 27.11.1992, lk 61–66.
Klement, K. (1997). Library Loan Compensation in Scandinavia: a Historical Review. – Nordic Public Lending Right. 2nd International Conference on Author's Lending Right. Copenhagen, pp 7–11.
Public Lending Right International. – http://www.plrinternational.com/

Public Lending Right. Most Borrowed Authors July 2008-June 2009. – http://www.plr.uk.com
Rahvaraamatukogu seadus. – https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12798044
St John of Fawsley (1999). Righting a Wrong. – Whose Loan Is it Anyway?: Essays in Celebration of the PLR's Twentieth Anniversary. London: Registrar of the PLR, p 64.
Sveriges Författarfond. De mest utlånade författarna i folk- och skolbibliotek 2008. – http://www.svff.se/
URRAM. Laenutuste edetabel märtsis. – http://www.lugeja.ee/Avalik/statistika.jsp
Veskimägi, K.-O. (2000). Kahte kappi on ühhetassa majas tarvis: leivakappi ja ramatokappi: Eesti raamatukogude ajalugu. Tallinn.
Väljataga, A. (2005). Laenutus- ja reprograafiahüvitussüsteemide käivitamine Eestis. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool, majandusteaduskond.
Väljataga, A. (2006). Hukatuslik ekstaas. – Eesti Päevaleht, 14. jaan. – http://www.epl.ee/artikkel/309544

Parlamentaarsed uudised

Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2009. aasta novembrist 2010. aasta aprillini.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud BNS-i (www.bns.ee), teiste uudisteagentuuride ja meediaväljaannete ning parlamentide kodulehtedel leiduvaid materjale.

Albaania
Albaania parlament pikendas veel kolmeks aastaks 2005. aastal kehtestatud mootorpaatide kasutamise keeldu. Kuigi jetide ja turistide lõbusõidulaevadega on edaspidi lubatud sõita, kehtivad ka neile ranged piirangud. Sellise otsuse tingis vajadus võidelda inim- ja uimastikaubandusega, mis väidetavalt on viimase nelja aasta jooksul piirangute tõttu vähenenud. Opositsioon kritiseerib meedet, sest see kahjustab kohalikke kalamehi ja turismi.

Southeast European Times, 5.02.2010, "Albanian parliament extends ban on motorised boats".

2010. aasta veebruaris otsustas Albaania opositsioon lõpetada parlamenditöö boikoti. Sotsialistlik Partei, millel on parlamendis 140-st 64 kohta, on eelmise aasta juunis toimunud üldvalimistest alates nõudnud häälte ülelugemist ja süüdistanud peaminister Sali Berishat valimistulemuste võltsimises. Euroopa Liit hoiatas, et vastasseisul, mis takistab vajalike reformide vastuvõtmist, on negatiivne mõju liikmekandidaadiks saamisele. Sotsialistid ei nõua enam kõigi häälte ülelugemist, kuid ähvardavad uuesti parlamendist lahkuda, kui ei uurita Sali Berishale võidu taganud valimispiirkondade valimiskaste.

Kathimerini, 26.02.2010, "Albanian opposition ready to end boycott".

Ameerika Ühendriigid
Ameerika Ühendriikides 2009. aastal alanud vaidlused tervishoiureformi üle jõudsid lõpplahenduseni 2010. aasta märtsis. Tervishoiureform on president Barack Obama olulisemaid riigisiseseid eesmärke. Muudatused puudutavad makse, aborti ja riiklikku tervisekindlustust, rikastele kehtestatakse uusi makse ning kindlustusfirmad ei tohi edaspidi eelnevalt diagnoositud haiguste tõttu keelduda tervisekindlustuse väljastamisest. 2009. aasta novembris kiitis Esindajatekoda reformi heaks 220 poolthäälega, vastu anti 215 häält. Detsembris toetas seda 60 senaatorit, vastu oli 39. Esindajatekojas toimunud edasiste arutelude käigus koostati ühine eelnõu. Esindajatekoja demokraatide eelnõu maksumus kümne aasta peale on üle 900 miljardi dollari, kindlustatus laieneb 96 protsendile ameeriklastest. Tegu on viimase 40 aasta radikaalseima muutusega USA tervishoiupoliitikas, mis näeb ette tervisekindlustuse kümnetele miljonitele seni kindlustamata ameeriklastele. Märtsis sai seaduseelnõu lõplik variant Esindajatekojas 219 poolt- ja 212 vastuhäält ning saadeti presidendile allkirjastamiseks. Abordiküsimuses tehti järeleandmisi, sest osa demokraatidest ei nõustunud muidu eelnõu toetama, lisaks vabariiklastele hääletas vastu ka 34 demokraati. Demokraatide muudatustepakett kiideti heaks eraldi hääletusel.
Reuters-BNS, 8.11.2009, "Obama tervishoiureform sai Esindajatekojas vajaliku toetuse";
Reuters-AFP-BNS, 24.12.2009, "USA Senat kiitis tervishoiureformi heaks";
Reuters, 22.03.2010, "House approves sweeping health- care overhaul".
Reuters-BNS, 26.03.2010, "USA Kongress kiitis heaks tervishoiureformi muudatused".

Armeenia
2010. aasta veebruaris esitas Armeenia president Serž Sarkisjan parlamendile ratifitseerimiseks Türgiga diplomaatiliste suhete sisseseadmise ja kahepoolsete suhete arendamise protokolli. Kahe riigi välisministrid allkirjastasid protokollid eelmise aasta oktoobris. Armeenia partei Dašnaktsutjun kogub parlamendis allkirju nende ratifitseerimise vastu, protokollide vastuvõtmine on takerdunud. Veebruaris häältega 70–4 vastu võetud, taganemisstrateegiaks nimetatud seadusemuudatused annavad president Serž Sarkisjanile voli protsess peatada. Armeenia lubab lepingu ratifitseerida pärast Türgit, kuid Türgi parlament pole seda siiani vastu võtnud, kuigi leping on menetluses juba eelmise aasta novembrist. Euroopa Liit on kutsunud Armeeniat ja Türgit protokolle ratifitseerima lisatingimusi seadmata, kuid pooled süüdistavad teineteist lepingu muutmise katsetes.

Interfax-BNS, 12.02.2010, "Dašnaktsutjun käivitab Armeenia-Türgi protokollide vastase kampaania";
Kathimerini, 13.02.2010, "Turkey-Armenia ties in trouble Saturday".
AFP-BNS, 25.02.2010, "Armeenia parlament kinnitas Türgi lepetest taganemise strateegia".

Belgia
2009. aasta novembris sai parlamendi heakskiidu uus peaminister Yves Leterme. Uue valitsuse poolt hääletas 82 ja vastu 53 parlamendiliiget. Valitsuse koosseis on peaaegu sama, mis Euroopa Liidu presidendiks nimetatud Herman Van Rompuy käe all. Leterme võitis ülekaalukalt 2007. aasta üldvalimised, kuid tal kulus üheksa kuud valitsuse moodustamiseks ning seejärel vaevles kabinet veel üheksa kuud kriisides, kuni Van Rompuy peaministriks nimetati. Flandria kristlik demokraat Leterme peab esmatähtsaks majanduse turgutamist ja tööpuudusega võitlemist.

Reuters-BNS, 27.11.2009, "Belgia parlament kinnitas Leterme'i ametisse".

Bosnia ja Hertsegoviina
2009. aasta detsembris hõivasid puuetega bosnialased pealinna Sarajevo parlamendihoone ja teatasid, et ei lahku enne, kui Bosnia ja Hertsegoviina on ratifitseerinud ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni. Üle 70 inimese, paljud ratastoolides, jäid rahvusvahelisel puuetega inimeste päeval laagrisse ühte parlamendihoone istungisaalidest. Invaliidid, kelle seisundis on peamiselt süüdi 1992.–1995. aasta sõda, kurtsid eeskätt ebapiisava riigitoetuse üle ja nõudsid üleriigilist puuetega isikute seadust. Praegu saavad puuetega inimesed Bosnia ja Hertsegoviina föderatsioonis toetust 403 Bosnia marka (310 dollarit) kuus, Serblaste Vabariigis aga vaid 41. Parlament ratifitseeris konventsiooni märtsis.

Reuters-BNS, 4.12.2009, "Puuetega bosnialased hõivasid parlamendi";
United Nations Enable, "Countries that have ratified the Convention".

Bulgaaria
Veebruaris võttis Bulgaaria parlament teisel lugemisel vastu palju vaidlusi põhjustanud elektroonilise kommunikatsiooni seaduse. See võimaldab politseiuurijatel paluda ohtlike kuritegude (mille karistusaeg on viis ja rohkem aastat vangistust) ning arvutikuritegude puhul interneti- ja mobiilsideoperaatoritelt ligipääsu kurjategijate elektroonilisele kommunikatsioonile. Jaanuaris toimus Sofias protestimeeleavaldus, kus eelnõu mõju - ühiskonnale võrreldi George Orwelli romaani "1984" maailmaga. Eelnõu menetluse käigus muudeti kuritegude raskusastet, mille puhul selline jälgimine on lubatud. Esialgse teksti kohaselt oli politseil õigus peaaegu kõiki kahtlusaluseid piiramatult jälgida. Kui alguses sätestati, et sideoperaatorid peavad võimaldama ligipääsu vajalikele andmetele

kahe tunni jooksul pärast nõude esitamist, siis lõplikus versioonis nihutati ajapiir 72 tunnile, sest kahe tunni jooksul andmete edastamist peeti võimatuks. Politsei tegevuse seaduspärasust hakkab kontrollima vastav parlamendikomisjon.

Kathimerini, 15.01.2010, "'Big brother' deal sparks protests in Bulgarian capital".
Novinite, 17.02.2010, "Bulgaria MPs compromise on Electronic Communications Act".

Bulgaaria parlament andis veebruaris ametliku heakskiidu Nabucco gaasijuhtmele, mis peaks vähendama Euroopa sõltuvust Vene gaasist. Kõik parlamendis esindatud poliitilised parteid toetasid lepingu ratifitseerimist. Möödunud aasta juulis allkirjastasid Austria, Bulgaaria, Ungari, Rumeenia ja Türgi leppe 7,9 miljardit eurot maksva torujuhtme ehitamiseks, mis peaks plaanide kohaselt pumpama 2014. aastast alates Kaspia merest Euroopasse 31 miljardit kuupmeetrit gaasi aastas. Leppe on juba ratifitseerinud Ungari.

AFP-BNS, 3.02.2010, "Bulgaaria ratifitseeris Nabucco leppe".

Märtsis võttis Bulgaaria parlament ühehäälselt vastu seadusemuudatused, mis teevad geneetiliselt muundatud taimede kasvatamise praktiliselt võimatuks. Seaduse vastuvõtmisele eelnesid mitu päeva väldanud debatid. Parlamendiliikmete hinnangul ei pea keskkonnakaitsjad muretsema, sest sätestatud piirangud tähendavad seda, et ükski talunik ei saa GMO-de kasvatamiseks luba. Bulgaaria on esimene Euroopa riik, kus nii ranged piirangud kehtestatakse.

Novinite, 18.03.2010, "Bulgaria puts total ban on GM crops".
Märtsi lõpus toimus Bulgaaria parlamendis ajalooline hääletus. Esimest korda taheti algatada presidendi tagandamisprotseduuri. Valitsuspartei GERB süüdistas president Georgi Parvanovit põhiseaduslike normide ja põhimõtete rikkumises. Kuigi alguses andis umbusaldusavaldusele oma allkirja 162, toetas seda hääletusel ainult 155 parlamendiliiget. 240-kohalises parlamendis jäi seega kolmeneljandikulisest enamusest puudu 6 häält. Vastuhääli anti 72. Juristide ja analüütikute sõnul oleks konstitutsioonikohus otsuse kindlasti tagasi lükanud, sest tagandamiseks ei olnud kaalukaid põhjusi.

National Assembly of the Republic of Bulgaria, 31.03.2010, "Parliament disapproves motion to raise and press charges against President Georgi Parvanov".

Hiina
Märtsis võttis Hiina Rahvakongress 2747 häälega vastu valimisseaduse muudatused, mis muudavad maa- ja linnaelanike esindatuse Rahvakongressis representatiivsemaks. Seadusandliku kogu suurus on seaduse kohaselt 3000 liiget. 1995. aastast kehtinud seaduse järgi valiti Rahvakongressi maapiirkonna esindaja neli korda suurema elanike arvu kohta kui linna esindaja, enne seda oli vahe kaheksakordne. Nüüd muudeti maa- ja linnaelanike esindatus proportsionaalsemaks, ka eri piirkondade ja rahvusrühmade lõikes. 1953. aastal elas linnades 13 protsenti, 2009. aastal 46,6 protsenti Hiina elanikest.

Chinese Government's Official Web Portal, 14.03.2010, "**China's parliament adopts amendment to Electoral Law**".

Hispaania
2009. aasta detsembris kiitis Hispaania parlamendi alamkoda katoliku kiriku ja konservatiivse opositsiooni vastuseisust hoolimata heaks abordi legaliseerimise eelnõu. Sotsialistide juhitava valitsuse esitatud abordireformi eelnõu toetas alamkoja 350 liikmest 184. Uue seaduse järgi on abort lubatud kuni 14. rasedusnädalani, kui loode võib seada

ohtu ema elu, kuni 22. nädalani. Nii on see kehtestatud enamikus Euroopa Liidu riikides. Seni lubasid Hispaania seadused aborti ainult vägistamise, loote väärarengu või ohu korral naise tervisele. Abordivastased on korraldanud seadusemuudatuste vastu protestiaktsioone, kuid enamik hispaanlasi toetab reformi. Veebruaris kiitis Senat muudatused heaks 132 poolthäälega, vastu anti 126 häält. Eelmisel aastal tehti Hispaanias ligi 115 000 aborti, kõige sagedasem põhjus oli ema vaimne tervis. Seaduse allkirjastas ka kuningas Juan Carlos.

AFP-BNS, 17.12.2009, "Hispaania parlament hääletas abordi legaliseerimise poolt"; ThinkSpain, 25.02.2010, "Abortion law reform approved in the Senate".

Holland
Puukborrelioosihaigete ühing kogus 65 000 allkirja ja pöördus parlamendi poole palvega arutada selle haigusega võitlemise tõhustamist. Nõutakse, et valitsus võtaks kasutusele meetmed, et arstide ettevalmistus haiguse diagnoosimiseks ja ravimiseks paraneks. 1980. aastatel oli borrelioos Hollandis üsna tundmatu tõbi, nüüd haigestub sellesse igal aastal kümneid tuhandeid inimesi. Ligikaudu 25 protsenti puukidest kannab seal borreliabakterit, Euroopa keskmine on 10 protsenti.

Expatica, 8.02.2010, "Lyme group wants action on tick disease Lyme disease victims call for action".
Märtsis võttis Hollandi Senat vastu seaduse, millega lihtsustatakse suuremahuliste infrastruktuuriprojektide, nagu näiteks teedeehituse kavade käivitamist. Seaduse eesmärk on aidata majandus kriisist välja tuua. Tööpartei oli algul skeptiline, kuid loobus "riigi huvidest lähtuvalt" oma vastuväidetest.

Expatica, 17.03.2010, "Dutch senators vote for crisis and recovery law".

Horvaatia
2009. aasta novembris ratifitseeris Horvaatia parlament piirilepingu Sloveeniaga. Piirilepingu sõlmimine on olnud üks Horvaatia Euroopa Liidu liikmeks saamise tingimusi. Lepingu ratifitseerimise poolt oli 129, vastu 6 parlamendiliiget. Sloveenia valitsus kavatseb lepingu panna mittesiduvale rahvahääletusele. Pikka aega väldanud piiritüli puudutab riikidevahelist merepiiri ja tulutoovate kalavarude kasutamist.
Javno, 20.11.2009, "Croatian parliament ratifies Slovenia border deal".

India
Märtsis kiitis India parlamendi ülemkoda pärast tuliseid vaidlusi heaks seaduseelnõu, mis annab edaspidi kolmandiku saadikumandaatidest naistele. Ülemkoja 248 liikmest toetas eelnõu 186, vastuvõtmiseks oli vaja kahekolmandikulist toetust, sest tegemist on põhiseaduse muudatusega. Praegu on India parlamendi alamkoja 545 liikmest 59 ja ülemkoja 248 liikmest 21 naised. Esimene katse kvooti kehtestada tehti juba 1996. aastal, seda on korduvalt takistanud poliitilised rühmitised, kes nõuavad kvoote moslemi- ja alamatesse kastidesse kuuluvatele naistele. Nüüd on valitseva vasakpoolse Kongressiparteiga eelnõu vastuvõtmiseks jõud ühendanud kommunistid ja suurim opositsioonierakond Bharatiya Janata Partei. Parlamendiarutelud ei ole kulgenud rahulikult, sotsialistid ei lasknud eelnõu hääletusele panna, rebisid teksti tükkideks ja viskasid spiikrile näkku. Seitse ülemkoja liiget, kelle väitel hõivavad seaduse jõustumisel ülemkastide naised kõik kvoodiga ettenähtud kohad, saadeti skandaali tõttu parlamendist välja ning saali toodi korda pidama turvameeskond. Eelnõu menetlemine jätkub alamkojas ja osariikide parlamentides.

AFP-BNS, 9.03.2010, "India naistekvoodi eelnõu läbis parlamendi ülemkoja".

Iraak
2009. aasta detsembris õnnestus parlamendil vastu võtta valimisseadus. Parlamendiliikmed jõudsid alles viimasel hetkel üksmeelele eelnõu tekstis, mis rahuldas sunniidist asepresidendi Tāriq al-Hashemī nõudmisi. Asepresident pani veto seaduseelnõu esimesele versioonile, mistõttu valimised lükkusid edasi. Põhiseaduses on valimiste toimumise ajaks sätestatud jaanuari lõpp. 2010. aasta märtsis toimunud üldvalimistel jäi peaministri Nūrī al-Mālikī koalitsioon napilt kaotusseisu. Valdavalt šiiitlik Seaduslik Kord sai 325-kohalises parlamendis 89 ja ekspeaminister Iyād Allāwī ilmalik valimisliit Iraqiya 91 kohta. Šiiarühmituste koalitsioon sai 70 kohta ning Kurdistani autonoomse piirkonna kahte suuremat rühmitust koondav Kurdistania 43 kohta. Valimiste võitja moodustab uue valitsuse, parlamendikohad jaotatakse aga provintside kaupa. Valimiskomisjon tõrjus peaminister Nūrī al-Mālikī ja kurdist presidendi Jalāl Tālabānī üleskutsed hääled uuesti üle lugeda.

Reuters-BNS, 6.12.2009, “Iraagi parlament toetas uut valimisseadust”;
AFP-AP-BNS, 27.03.2010, “Iraagi valimised võitnud Allawi alustab koalitsioonikõnelusi”.

Island
2009. aasta detsembris võttis Islandi parlament vastu parandatud seaduseelnõu, millega riik kohustus tagasi maksma 3,9 miljardit eurot Briti ja Hollandi hoiustajatele, kelle raha oli Islandi Landsbanki internetipangas Icesave. Selle poolt hääletas 33 ja vastu 30 parlamendiliiget. Seaduse vastu hääletanud parlamendiliikmed hoiatasid muu hulgas, et kui leping jõustub, võib see kaasa tuua paljude islandlaste riigist lahkumise. Holland ähvardas takistada Islandi Euroopa Liitu astumist, kui parlament eelnõu vastu ei võta. Islandi president Ólafur Ragnar Grímsson keeldus üldsuse vastuseisu tõttu seda allkirjastamast ja kuulutas välja referendumi. Märtsis toimus lepingu üle rahvahääletus, seda toetas 1,5 ja vastu oli 93,6 protsenti valijatest.

Icelandreview, 31.12.2009, “Analysis: ICESAVE bill passed with narrow majority”.
AFP-Reuters-BNS, 7.03.2010, “Islandlased ei kiitnud Icesave’i lepet heaks”.

Kreeka
Peaminister George Papandreou sotsialistlik valitsus avastas 2009. aasta lõpus võimule tulles, et riigi rahandus on arvatust tunduvalt hullemas seisus. Seetõttu rakendatakse ulatuslikke säästumeetmeid, mille hulka kuuluvad ka avaliku sektori palkade külmutamine, pensioniea tõstmine ja maksutõus. 2010. aasta märtsis kiitis parlament heaks järjekordsed valitsuse esitatud eelarvekärped. Seadus näeb ette kärpeid 4,8 miljardi euro ulatuses riigiametnike tasude arvelt, kelle palkadeks kulub riigil 26 miljardit eurot aastas. Viimase kümnendi jooksul on see summa peaaegu kahekordistunud. Sotsialistlikul Parteil on 300-kohalises parlamendis kümnekohaline enamus. Vastu hääletasid peamine opositsioonipartei Uus Demokraatia, kellel on parlamendis 91 kohta, ning vasakpoolne koalitsioon SYRIZA. Kommunistliku Partei liikmed lahkusid parlamendist arutelu alguses. Ametiühingud korraldasid streike, tööseisakuid ja meeleavalduse parlamendihoone ees Ateenas, kus tekkis kähmlus märulipolitseiga. Protestijad hõivasid seaduse ilmumise takistamiseks ka Riikliku Trükikoja.

AFP-BNS, 5.03.2010, “Kreeka parlament kiitis kärpekava heaks”;
Xinhua News, 6.03.2010, “Greek parliament approves bill with austerity measures despite protest”.

Leedu

2009. aasta novembris otsustas Leedu Seim 67 häälega, et parlamendi julgeoleku- ja kaitsekomisjon peab uurima väiteid Ameerika Ühendriikide Luure Keskagentuuri CIA salavangla olemasolu kohta Leedus. Uurimise tulemusel jõuti järeldusele, et Leedus olid loodud tingimused terrorismis kahtlustatavate riiki toomiseks, kinnipidamiseks ja väljaviimiseks. Kas neid võimalusi ka kasutati, ei õnnestunud parlamendikomisjonil välja selgitada. Seimikomisjoni kümme liiget toetasid uurimise järeldusi, üks liige ei hääletanud ja üks jäi erapooletuks. Lõppraporti kohaselt olid sisse seatud kahed ruumid. 2002. aastal ei olnud esimesed kasutusel, teised loodi 2004. aastal. Komisjon tegi kindlaks, et CIA vangide transportimisega seostatud lennukid läbisid aastail 2002–2005 mitu korda Leedu õhuruumi ning Leedus maandusid lennukid, mis vältisid tolli- ja piirikontrolli. Komitee soovitas peaprokuratuuril algatada uurimine julgeolekuameti eksjuhtide suhtes ning kontrollida, kas nende tegevuses polnud ametiseisundi kuritarvitamist või volituste ületamist.

BNS, 30.11.2009, “Leedu seimikomisjon küsitleb salavangla asjus ekspresidente”;
BNS, 22.12.2009, “Leedu komisjon: “salavangla” oli, kuid selle kasutamine on teadmata”.
Novembris tegi Seim valitsusele ettepaneku algatada 2010. aasta lõpuks uus patsientide sotsiaalkindlustuse seaduse eelnõu, mille puhul ei lähtutaks patsiendile meditsiinivallas tervisekahjustuse tekitamisel kahjutasu arvestamisel süü põhimõttest. Sellise skeemi puhul saab patsient õigustatud nõudmise puhul kahjuhüvitist kesksest fondist, mitte konkreetselt arstilt või haiglalt. Ettepaneku tegijate hinnangul parandaks kavandatav süsteem terviseteenust, võimaldaks arstide vigu paremini analüüsida ning väldiks arstide ja patsientide konfrontatsiooni.

Lithuanian Parliamentary Mirror, November 2009, “The government is proposed to draft a law setting a no–fault compensation model for the damage inflicted on patients’ health”.

Detsembris võttis Seim vastu alaealiste negatiivse teabe eest kaitsmise seaduse muudatused, kus homovaenulikuks nimetatud sätted said leebema sõnastuse. Uues redaktsioonis keelab seadus seksuaalsuhetele õhutamise. Seadusest on kadunud varem seksuaalvähemustes nördimust tekitanud säte, mis keelas laste seas levitada “homo- ja biseksuaalseid suhteid ning polügaamiat” propageerivat teavet. Seaduse kompromissvarianti toetas 58, vastu hääletas neli ja erapooletuks jäi 25 Seimi liiget. 2009. aasta juunis pani seadusele veto Leedu eelmine president Valdas Adamkus, ent Seim võttis seaduse uuesti vastu ning äsja ametisse astunud riigipeal Dalia Grybauskaitėl tuli see välja kuulutada. Juulis moodustas Grybauskaitė töörühma seaduse täiustamiseks.

BNS, 22.12.2009, “Leedu Seim võttis vastu homovaenulikuks nimetatud seaduse”.

Liibanon
Liibanoni parlament ei alandanud valimisiga 21 eluaastalt 18-le. Eelmine parlamendikoosseis kiitis muudatused heaks, kuid põhiseadusemuudatuste vastuvõtmine eeldab ka järgmise koosseisu nõusolekut. Seaduse vastuvõtmiseks oleks vaja läinud kahekolmandikulist toetust, kuid 128 parlamendiliikmest toetas seda ainult 34. Riigi kristlased, keda on hinnanguliselt 39 protsenti rahvastikust, kardavad, et valimisea alandamine oleks kasulik muslimitele.

Xinhua News, 23.02.2010, “Lebanon parliament rejects lowering voting age”.

Läti
2009. aasta lõpus kinnitas Läti Seim seadusemuudatused, mille kohaselt üksikisiku tulumaks tõusis 2010. aastal seniselt 23 protsendilt 26 protsendile. Seaduseparandusi toetas 57 Seimi liiget ja vastu oli 30. Igakuine tulumaksuvaba miinimum otsustati jätta 35

latile. 2010. aastast hakkas kehtima ka 15-protsendiline kapitalitulu maks ja 10-protsendiline dividendi ja hoiuseintressi tulumaks.

BNS, 1.12.2009, “Läti üksikisiku tulumaks tõuseb 26 protsendile”.

2010. aasta riigieelarvega kaasnevaid seaduseelnõusid arutades otsustas Läti Seim eelarveaastal pensionide indekseerimise külmutada. Seadusemuudatuse poolt hääletas 61 seadusandjat, vastu 24, erapooletuks jäi üks. 2009. aastal vähendas Seim kõigi vanaduspensionäride pensione 10 protsendi võrra ning töötavate pensionäride vanaduspensione 70 protsendi võrra. Aasta lõpus otsustas aga Konstitutsioonikohus, et pensionide vähendamine on põhiseadusega vastuolus ning andis parlamendile 2010. aasta 1. märtsini aega mõelda välja süsteem raha tagasimaksmiseks. Otsus on lõplik ning selles öeldakse, et pensionäridele mittemakstud pensioniosa tuleb välja maksta 2015. aasta 1. juuliks. Pensionide kärbe oli enim vastuolusid põhjustanud säästumeede, mis Lätil tuli Rahvusvahelise Valuutafondi ja Euroopa Liidu 7,5 miljardi euro suuruse abilaenu tõttu vastu võtta.

BNS, 1.12.2009, “Läti külmutab tuleval aastal pensionid”;
BNS, 21.12.2009, “Zatlers jäi kohtu pensioniotsust kommenteerides napisõnaliseks”.
Märtsis võttis Seim vastu immigratsiooniseaduse parandused, mis võimaldavad elamislubade andmist nendele välisinvestoritele, kes soetavad Lätis teatud summa eest kinnisvara või investeerivad mõnesse ettevõttesse. Seaduseparandust toetas viimasel lugemisel 48 Seimi liiget, vastu hääletas 42. Kõige enam vaidlusi tekitas küsimus, kui palju peab välismaalane investeerima, et saada riigis viibimise luba. Läti president Valdis Zatlers saatis eelnõu Seimile tagasi.

BNS, 4.03.2010, “Läti hakkab välisinvestoritele elamislube andma”;
The Baltic Course, 13.03.2010, “Latvia’s President returns amendments to Immigration Law to Saeima for second review”.

Moldova
2009. aasta novembris ja detsembris proovis Moldova parlament jälle presidenti valida, kuid kommunistide väljamarsi tõttu ebaõnnestus see taas. 2009. aasta juulis sai Moldova võimuliit üldvalimistel hapra enamuse, lõpetades kommunistide kaheksa-aastase võimuperioodi. Koalitsioonil ei õnnestunud saada kommunistide toetust, et kindlustada presidendi valimiseks vajalik kolmeviiendikuline enamus. Põhiseaduse kohaselt tuleb parlament laiali saata ning korraldada uued üldvalimised, kui presidendi valimine kahel korral ebaõnnestub, ent teine põhiseaduse paragrahv näeb ette, et parlamenti saab laiali saata vaid kord aastas. Parlament saadeti juba 2009. aasta juunis laiali, sest presidendi valimine ebaõnnestus ka siis kahel korral. Moldova Konstitutsioonikohus otsustas 2010. aasta märtsis, et parlament tuleb juunis laiali saata ja korraldada uued üldvalimised. Patiseisu tõttu on Euroopa-meelne võimuliit kutsunud korraldama üleriigilise referendumi presidendivalimiste protsessi muutmiseks nii, et riigipea valimine oleks võimalik lihthäälteenamusega või üldrahvaliku hääletuse teel.

Interfax-Reuters-BNS, 10.11.2009, “Moldova parlament ei suutnud presidenti valida”;
Interfax-BNS, 7.12.2009, “Moldova parlamendil ei õnnestunud presidenti valida”;
AFP-BNS, 16.03.2010, “Moldova kohus käskis korraldada uued üldvalimised”.

Poola
2010. aasta 10. aprillil toimus Venemaal Smolenski lähedal lennuõnnetus, milles hukkus 96 inimest, nende hulgas Poola president Lech Kaczyński abikaasaga, kaitseväe juhataja, keskpanga president, mitmed teised kõrged ametnikud ning kolm Senati ja 15 Seimi

liiget. Hukkusid ka Senati aseesimees Krystyna Bochenek ja kaks Seimi aseesimeest – Krzysztof Putra ja Jerzy Smajdziński. 88-liikmeline delegatsioon oli teel Katõnis tapetud Poola ohvitseride mälestusüritusele. Uue riigipea valimiseni täidab presidendi kohuseid parlamendi alamkoja esimees Bronisław Komorowski, kes on peaminister Donald Tuski tsentristliku partei Kodanikeplatvorm presidendikandidaat.

Reuters-AFP-Interfax-BNS, 10.04.2010, "Poola president hukkus lennuõnnetuses";
Sejm, "Kronika Sejmowa: Wydanie specjalne, 18 kwietnia 2010 r.".
Senat, "Tragedia pod Smoleńskiem".

Portugal
2010. aasta algul võttis Portugali parlament vastu samasooliste abielusid lubava seaduseelnõu. Neile lapsendamisõiguse andmist parlament ei toetanud. Peaminister José Sócratese vähemusvalitsus surus eelnõu parlamendis läbi vasakparteide toetusel. Parlamendiliikmed ei toetanud paremtsentristliku opositsiooni ettepanekut korraldada homoabielude lubamise üle rahvahääletus. Vastupidi Hispaaniale, kus 2005. aastal tõi homoabielude seadustamine tänavaile sadu tuhandeid meeleavaldajaid, on konservatiivses Portugalis seadus põhjustanud vaid tagasihoidlikku nurinat parempoolsete seas. Konservatiivist president Aníbal Cavaco Silva saatis seaduseelnõu Konstitutsioonikohtusse.

Reuters-AFP-BNS, 9.01.2010, "Portugali parlament kiitis heaks homoabielude seaduse";
Presidency of the Portuguese Republic, 13.03.2010, "President requested from the Constitutional Court... ".

Rootsi
2009. aasta detsembris võttis *Riksdag* vastu seadusemuudatused, mis kehtestavad rangemad haigushüvitiste piirmäärad. Seadusemuudatuste poolt hääletas 149, vastu 140 parlamendiliiget. Seaduse kohaselt suunatakse inimesed, kes on olnud pikalt haiguslehel (üle 914 päeva) või kelle tähtajalised haigushüvitised on lõppenud, Rootsi Tööhõiveametisse kolmekuulisele täienduskoolitusele, et neid tagasi tööle aidata. Kolme peamise opositsioonipartei liikmed seadust ei toetanud. Muudatused puudutavad ligikaudu 15 000 inimest.

The Local, 10.12.2009, "Riksdag sets tougher limits for sick benefits".

Serbia
2009. aastal kiitis Serbia parlament heaks suurema autonoomia andmise põhjapoolsele provintsile Vojvodinale, kuigi rahvuslased hoiatasid, et see võib viia iseseisvusliikumiseni, nagu see juhtus Kosovos. 250-kohalises parlamendis toetas 137 liiget Vojvodina uut statuuti ja sellest tulenevaid seadusi, mis võimaldab provintsil sõlmida kokkuleppeid teiste piirkondadega, kuid mitte riikidega. Kahe miljoni elanikuga Vojvodina külgneb Ungariga ning seal elab üle 25 rahvusvähemuse. Etnilised ungarlased moodustavad provintsi elanikest ligi 14 protsenti. Detsentraliseerimisplaani toetajate sõnul aitab see parandada provintsi majandusväljavaateid, vastased aga väidavad, et seadus on separatistlik ja põhiseadusevastane.

AFP-BNS, 1.12.2009, "Serbia andis Vojvodina provintsile suurema autonoomia".

Serbia parlament võttis vastu pöördelise tähtsusega otsuse vabandada Srebrenica veretöö pärast, milles tapeti 8000 Bosnia moslemit. Avaldust toetas 127 parlamendiliiget 173-st kohalolnust. Hääletusele eelnes ligi 13 tunni pikkune debatt. Parlament mõistis 1995. aastal aset leidnud tapatalgud hukka ja tunnistas, et serblased ei suutnud ära hoida

tuhandete moslemi meeste ja poiste tapmist Bosnia serblaste pealetungis ÜRO kaitse all olnud enklaavile, ent ei nimetanud veretööd genotsiidiks.

AFP-BNS, 31.03.2010, “Serbia parlament mõistis Srebrenica veresauna hukka”.

Sloveenia
2010. aasta märtsis võttis Sloveenia parlament vastu seadusemuudatused, mis lubavad nn kustutatud inimestel taotleda alalist elamisõigust. Muudatusi toetas 48, vastu oli 30 parlamendiliiget. Pärast Sloveenia iseseisvumist 1991. aastal anti 200 000-le mujalt Jugoslaaviast pärit inimesele võimalus taotleda Sloveenia kodakondsust või registreerida end alalise elamisloaga välismaalase staatuses. Umbes 25 000 inimest, kes seda ei teinud, leidis end aga aasta hiljem olukorrast, kus nende andmed olid üleöö rahvastikuregistrist kustutatud ning neil polnud enam õigusi sotsiaalhoolekandele ja haridusele ega muid kodakondsusest tulenevaid õigusi. Esimene katse nende olukorda leevendada tehti 2009. aasta algul, siis võimaldati alalist elamisluba taotleda 2200 inimesel. Nüüd on ülejäänutel kolm aastat aega taotluse esitamiseks. Genotsiidis, inimsusvastastes või sõjakuritegudes süüdimõistetud või kahtlustatavad isikud alalist elamisõigust taotleda ei saa. Sloveenia Põhiseaduskohus on kahel korral langetanud otsuse, et inimeste andmete kustutamine oli seadusvastane. Seaduse vastased kardavad, et riigil tuleb kinni maksta tuhandeid kompensatsiooninõudeid.

Balkan Insight, 9.03.2010, “Slovenia parliament amends law on “erased””.
Euranet: European Radio Network, 10.03.2010, “Slovenia erases past mistakes”.

Soome
Soome parlamendis menetletakse elundisiirdamise reegleid muutvat eelnõu. Kui valitsuse algatatud eelnõu vastu võetakse, pole edaspidi tarvis surnu omastelt elundisiirdamiseks luba küsida. Siirdamist ei tehta, kui surnu on eluajal olnud selle vastu. Alaealiste puhul on endiselt vaja nende vanemate nõusolekut. Avaliku arvamuse uuringule vastates leidis 90 protsenti soomlastest, et nad oleksid surma korral nõus oma organeid loovutama, kuid elundidoonori kaardi on täitnud ainult viiendik ning 20 protsenti omastest pole vastavasse olukorda sattununa oma nõusolekut andnud.

Etelä-Saimaa, 25.01.2010, “Omaisten veto-oikeus elinluovutukseen poistumassa”.
Eduskunta, “HE 276/2009 vp”.

Suurbritannia
Suurbritannias 2009. aasta sügisel ulatusliku skandaali põhjustanud parlamendi kuluhüvitiste süsteemi väidetava kuritarvitamise asjus esitati käesoleva aasta veebruaris kriminaalsüüdistus neljale seadusandjale. Süüdistus raamatupidamisandmete võltsimises esitati kolmele alamkoja liikmele – leiboristidele Elliott Morleyle, David Chaytorile ja Jim Devine’ile ning Lordidekoja konservatiivist liikmele lord Hanningfieldile. Parlamendiliikmed end süüdi ei tunnistanud ja leidsid, et küsimust peaks arutama parlament, mitte kohus. Päev varem teatas seadusandjate kuluhüvitisi uurinud ametnik, et 392 parlamendiliiget peavad tagasi maksma üle miljoni naela ebaausalt saadud hüvitisi. Kõik nõuded ei osutunud edaspidisel uurimisel küll põhjendatuks. Hüvitisteskandaali tõttu ei kandideeri tänavustel valimistel enam ligikaudu 140 seadusandjat.

AFP-BNS, 5.02.2010, “Neli Briti seadusandjat saab hüvitiste tõttu kriminaalsüüdistuse”;
The Guardian, 5.02.2010, “Expenses: MPs must pay back £1.2m after inquiry that cost £1.1m”.
BBC News, 11.03.2010, “Politicians tell court they are not guilty on expenses”.

Suurbritannias on parlamendivalimiste eel aktuaalne immigratsiooni vähendamine. Parlamendiliikmed nõudsid 2010. aasta algul meetmete rakendamist, et riigi rahvaarv ei tõuseks üle 70 miljoni. Tasakaalustatud migratsiooni parlamendirühm kutsus erakondi kärpima sisserännutaset 40 000 inimeseni aastas. 2008. aastal saabus Suurbritanniasse 163 000 immigranti. Leiboristide parlamendiliikme Frank Fieldi ja konservatiivide rahvaesindaja Nicholas Soamesi avaldusega tahetakse käivitada kampaania seaduste muutmiseks, nii et inimesed saaksid tulla riiki neljaks aastaks tööle, kuid ei saaks automaatselt õigust saada kodanikuks, nagu see seni on olnud. Avaliku arvamuse küsitluste kohaselt huvitavad valijaid majandusküsimused enam kui immigratsiooniga seonduv. Riikliku statistikaameti prognoosi kohaselt peaks Suurbritannia rahvaarv ulatuma 2033. aastaks 71,6 miljonini, kasvades 10 miljoni inimese võrra.

Reuters-BNS, 6.01.2010, "Briti parlamendiliikmed nõuavad meetmeid rahvastiku kasvu ohjeldamiseks".

Šveits
Šveitsi Senat arutas 2009. aasta detsembris paremäärmuslaste ettepanekut rasketes kuritegudes süüdi mõistetud välismaalased kohe maalt välja saata. Senat lükkas otsuse langetamise edasi, et uuritaks selliste toimingute vastavust rahvusvahelistele seadustele ja riigi konstitutsioonile. Õigusekspertide arvamused selles küsimuses lahknesid. Paremtsentristid tegid ettepaneku, et esitataks ka alternatiivne eelnõu. 2010. aasta märtsis lükkas Senat algatuse tagasi, kuid alamkoda jätkab arutelu. 2007. aastal toimunud parlamendivalimistel kasutas Šveitsi Rahvapartei edukas valimiskampaanias plakatit, millel kolm valget lammast lõid kuritegeliku musta lamba riigist välja. Kuna algatuse toetuseks on kogutud üle 200 000 allkirja, tuleb see panna rahvahääletusele.

Swissinfo, 10.12.2009, "Controversial deportation decision postponed".
Swissinfo, 18.03.2010, "Senate defines plan to expel foreign criminals".

Tšehhi
2010. aasta veebruaris kiitis Tšehhi alamkoda heaks vanemahüvitiste suurenemise, mis viiks need tagasi 2009. aasta tasemele. Kristlike demokraatide algatus nõuaks riigieelarvest täiendavalt 1,5 miljardit Tšehhi krooni. Seoses majanduskriisiga vähendati vanemahüvitisi käesoleva aasta algusest 70 protsendilt 60 protsendile hüvitisesaaja eelnevast palgast. Lisaks hakataks eelnõu kohaselt haige lapse vanemale maksma haigushüvitist esimesest päevast, praegu makstakse neljandast päevast alates. Märtsis lükkas Senat muudatused tagasi, eelnõu vastaste sõnul ei suurenda meetmed sündimust ning koormavad riigieelarvet. Seaduseelnõu läheb alamkotta tagasi, kus see tõenäoliselt vastu võetakse. Jõustumiseks vajab see presidendi allkirja. President Václav Klaus on varem teatanud, et ta ei allkirjasta ühtegi seaduseelnõu, mis riigieelarvet täiendavalt koormab. Alamkojal on tõenäoliselt võimalik Klausi veto tühistada.

České Noviny, 24.02.2010, "Czech deputies pass rise in maternity benefits to 2009 level".
Prague Daily Monitor, 25.03.2010, "Senate rejects raising maternity benefits to 2009 level".

Türgi
2009. aasta detsembris otsustas Türgi konstitutsioonikohus keelustada peamise kurdimeelse erakonna Demokraatliku Ühiskonna Partei (DTP) tema väidetavate sidemete tõttu separatistliku Kurdistani Tööparteiga. Otsus kutsus esile kurdide meeleavaldusi.

Parteil oli 544-liikmelises parlamendis 21 kohta. Alguses lubasid nad parlamendist lahkuda, kuid hiljem ühines 19 liiget Rahu ja Demokraatia Parteiga, kaks DTP liiget pidid kohtu otsuse kohaselt parlamendist lahkuma. Euroopa Liit hoiatas, et erakonna keelustamine rikub kurdide õigusi.

AFP-BNS, 18.12.2009, "Kurdi saadikud siiski ei lahku Türgi parlamendist".

Veebruaris otsustas Türgi parlament moodustada 16-liikmelise uurimiskomisjoni, et selgitada kadunud lastega seotud küsimusi. Paljude laste röövimise tõttu liiguvad Türgis kahtlused, et neid röövitakse mustal turul elunditega kauplemise eesmärgil. Kadunud laste hulk on viimasel ajal kahekordistunud. Parlamendikomisjoni tööajaks on ette nähtud kolm kuud. Parlamendiliikmete sõnul vajab politsei eraldi osakonda, kes tegeleks kadunud laste otsimisega.

Xinhua News, 18.02.2010, "Turkish parliament to investigate missing of children".

Uganda
2009. aasta oktoobris esitas Uganda parlamendiliige David Bahati eelnõu, mis näeb teatud samasooliste suhete eest ette surmanuhtluse (näiteks kui asjasse on segatud alaealine või kui üks osapool põeb aidsi). Praegu menetluses oleva eelnõu mõistis rahvusvaheline üldsus hukka ning riiki ähvardati arenguabist ilmajätmisega, kui seadus vastu võetakse. 36 Aafrika riigis, kaasa arvatud Ugandas, on homoseksuaalsus keelatud ja kriminaalkorras karistatav. Mitmed poliitikud, kaasa arvatud riigi president Yoweri Museveni, on rahvusvahelisele survele järele andes kutsunud üles eelnõu muutma.

Deutsche Welle, 17.02.2010, "Under international pressure, Uganda mulls amending anti-gay bill".

Venemaa
2009. aasta detsembris andis Föderatsiooninõukogu presidendile ainuõiguse saata sõdurid eriolukorra puhul välisriiki parlamendiga konsulteerimata. Otsus langetati nädal aega pärast Dmitri Medvedevi vastava ettepaneku laekumist. Pärast Gruusia sõda vastu võetud seadusemuudatustes laiendati eriolukordade loetelu, mille korral on võimalik vägesid kasutada, kuid jäeti alles säte, mis nõuab presidendilt selleks Föderatsiooninõukogu luba. Föderatsiooninõukogus on enamuses Kremlile lojaalsed saadikud, kuid analüütikuid ja Kremli vastaseid teeb presidendi samm murelikuks. 2010. aasta veebruaris kinnitas president uue sõjalise doktriini, mis näeb ette, et Venemaa võib kasutada tuumarelvi, kui riiklus satub ohtu.

Interfax-Reuters-BNS, 16.12.2009, "Vene president sai ainuõiguse vägesid välismaale saata";
Interfax-BNS, 5.02.2010, "Medvedev kinnitas uue sõjalise doktriini".

2010. aasta veebruaris ratifitseerisid Venemaa parlamendi mõlemad kojad lõpuks Euroopa inimõiguste konventsiooni 14. protokolli, mille eesmärk on muuta Prantsusmaal Strasbourgis asuva kohtu protseduurid ladusamaks. Ligi kolmandik nõuetest on esitatud Vene riigi vastu. Venemaa oli viimane 47-st Euroopa Nõukogusse kuuluvast riigist, kes dokumendi ratifitseeris. Seadusele andis oma allkirja ka president Dmitri Medvedev.

RIA Novosti, 4.02.2010, "Russia finally ratifies Strasbourg Court reform". – http://en.rian.ru/russia/20100204/157772744.html

Vladimir Šljapentohh – vene sotsioloogia rajajaid

Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Vladimir Šljapentohh (Shlapentokh, Владимир Эммануилович Шляпентох), vene sotsioloogia rajajaid, sündis 1926. aastal Ukrainas Kiievis. Ta on lõpetanud Kiievi Ülikooli ajalooteaduskonna ja Moskva Statistikainstituudi. 1966. aastal sai ta majandusteaduste doktori kraadi.

1960. aastateni oli sotsioloogia Nõukogude Liidus keelatud, põlualune teadus. Šljapentohh on vene sotsioloogiliste uuringute metodoloogia väljatöötajaid, tema õpikute järgi on õppinud mitu põlvkonda vene sotsiolooge. Avaliku arvamuse uuringute tegijana pööras ta tähelepanu tulemuste usaldusväärsusele: metodoloogia väljatöötamisel lähtus ta asjaolust, et küsitletavad kalduvad andma domineeriva ideoloogiaga sobivaid nii-öelda soovitud vastuseid. 1960. aastatel töötas ta Novosibirskis akadeemialinnakus. Oma mälestustes nimetab ta seal valitsenud akadeemilist õhkkonda ja teadlaste vahel valitsenud sõbrasuhteid kordumatult erilisteks. Samal ajal olid talle takistuseks juutidele kehtestatud piirangud ja hirm KGB ees. 1979. aastal emigreerus Šljapentohh Ameerika Ühendriikidesse. Ta on töötanud pikki aastaid Michigani ülikoolis sotsioloogiaprofessorina, aastast 1986 on tal Ameerika Ühendriikide kodakondsus. Ameerikas on Šljapentohh uurinud vene ühiskonda ja poliitikat. Ta on kirjutanud ja toimetanud mitukümmend raamatut, avaldanud arvukalt artikleid ja raamatuarvustusi. Näiteks võib Rahvusraamatukogus lugeda tema toimetatud raamatut “Fears in Post-Communist Societies: A Comparative Perspective” (2002). Kuigi ta taunib totalitaarses ühiskonnas riigi juhtimisel kasutatavat hirmu kui tööriista, leiab ta, et hirm aitab säilitada korda, kartuseta sanktsioonide ees rikutakse seadusi rohkem. 1982. aastast on Šljapentohh nõustanud Ameerika Ühendriikide valitsust Venemaa ja teiste endiste sotsialismimaade ideoloogia, sotsiaalsete protsesside ja avaliku arvamuse küsimustes. Oma mälestustes on ta kirjutanud, et algul oli huvi tema totalitaarriigikogemuse vastu väga suur. Ta organiseeris 1980. aastail mitu konverentsi, mis käsitlesid Nõukogude elu erinevaid tahke, näiteks meediat avalikustamise etapil, eraelu ja riiklikku terrorit. Kui aga lõppes Venemaa otsene konfrontatsioon Ameerikaga, kaotasid need küsimused aktuaalsuse.
Vladimir Šljapentohh on käsitlenud muu hulgas ka Nõukogude Liidu kokkuvarisemist. Raamatus “A Normal Totalitarian Society: How the Soviet Union Functioned and How It Collapsed” (osaliselt kättesaadav: http://books.google.co.uk) rõhutab ta vajadust teema objektiivse uurimise järele, jättes kõrvale moraalsed hinnangud. Ta ei jaga paljude teiste teadlaste seisukohta, et Nõukogude Liidu struktuurid ei toiminud ning lõpp oli vältimatu. Kui mitmed lääne teadlased on arvanud, et Nõukogude Liidu kokkuvarisemise põhjustas selle elanike rahulolematus oma elustandardiga ning rahvuslikud liikumised, siis Šljapentohh väidab, et inimesed talusid elukvaliteedist tulenevaid hädasid hästi ning kui poliitiline juhtkond poleks tahtnud majandusarengus Ameerikale järele jõuda ning Mihhail Gorbatšov poleks oma reforme läbi viinud, oleks Nõukogude Liit võinud püsida veel aastaid. Süsteemi püsimises oli oma osa ka vene natsionalismil. Artiklis “Russian Patience: A Reasonable Behavior and a Social Strategy” väidab Šljapentohh, et 1992.–1993. aastal hämmastas vene rahvas sotsiolooge ja politolooge, sest ei tegutsenud kollektiivse käitumise ja ühiskondlike liikumiste teooriate kohaselt. Teooriate järgi oleksid inimesed pidanud reageerima elukvaliteedi järsule halvenemisele ja ebavõrdsuse kasvule, kuid ulatuslikke protestimeeleavaldusi, streike ja vastuhakku ei järgnenud. Autor järeldab, et 20. sajandi sündmused on vene rahva igasuguse vägivalla suhtes väga kartlikuks muutnud, seetõttu peavad nad korra säilimist kõige olulisemaks. Lisaks on nad kaotanud usu, et ükskõik milline ideoloogia võiks nende elu paremaks muuta.

Šljapentohh on analüüsinud vene nüüdisühiskonda ja leiab, et kui enamasti kaasneb elatustaseme tõusuga demokraatia areng, siis Venemaa puhul see nii ei ole. Ta leiab, et Venemaa demokratiseerimisprotsess saaks hoogu juurde, kui vene intelligents julgeks selles suunas tegutseda. Praegune vene intelligents on isegi arglikum kui Nõukogude ajal. Näiteks seadsid 1960. aastate teisel poolel oma elu ohtu tuhanded vene intellektuaalid, kes kirjutasid stalinismi- ja KGB-vastaseid protestikirju. Praegu ei julge tippintelligentsi hulgast eriti keegi võimude tegevust vaidlustada, näiteks Anna Politkovskaja surma asjaolude uurimist nõuda. Vladimir Putini administratsioon arvestab haritlaskonna võimaliku protestiliikumise ohuga ja seetõttu tegeldakse selle elimineerimisega, näiteks piirati välismaiste valitsusväliste organisatsioonide rahastamist jms (Shlapentokh 2008).
Raamatus "From Submission to Rebellion: The Provinces versus the Center in Russia" analüüsib autor tsentraliseeritust Venemaal ja toob välja mitmed tegurid, mis riigi edaspidist arengut mõjutavad. Üks neist on keskse ühendava idee puudumine, mis suure maa rahvast liidaks. Venemaa arengut tuleb vaadelda üldises kontekstis – maailmas valitseb trend regionaliseerumise ja väikeste etniliste gruppide suurema iseseisvumise poole, mis võib edaspidi mõjutada ka suurriikide arengut.
Vladimir Šljapentohh käib küllalt kõrgest east hoolimata ajaga kaasas, ta avaldab regulaarselt analüüse isiklikus blogis. 2009. aasta detsembri sissekandes "Putin as a Perfect Politician" võrdleb ta Vladimir Putini võimuparteid kommunistidega ja tema valitsemisstiili sotsialismiaegsega. Ta leiab neis palju sarnasusi ja juhib tähelepanu asjaolule, et eelmise aasta novembris sai Nõukogude Liidu endine kaitseminister Dmitri Jazov president Dmitri Medvedevilt ordeni kodumaale osutatud teenete eest. Samal ajal on kommunistidel rahva hulgas ikka veel märgatav toetus ning hoolimata ideoloogilisest sarnasusest võimuparteiga, on nad Vladimir Putini potentsiaalsed konkurendid.
Artiklis "Perceptions of Foreign Threats to the Regime: From Lenin to Putin" väidab autor, et 2000. aastate algul taastas Venemaa juhtkond oma režiimi legitimeerimiseks 1920. aastatest pärineva kontseptsiooni, mille kohaselt on Venemaa ümbritsetud vaenlastest. Kuigi pärast 1945. aastat pole Venemaal olnud põhjust välisvaenlasi karta, teeb riigi juhtkonnale tuska lääne kriitika ning muret tuntakse võimaliku riigisisese rahulolematuse pärast. Uut demokratiseerimise lainet pole Venemaal autori hinnangul lähitulevikus paistmas.
Raamatus "Contemporary Russia as a Feudal Society: A New Perspective on the Post-Soviet Era" (2007) ja artiklis "Early Feudalism – the Best Parallel for Contemporary Russia" võrdleb ta Venemaad keskaegse Euroopaga ning leiab, et Venemaal on feodaalühiskonnale omaseid jooni. Näiteks on tänapäeva Venemaal suhted olulisemad kui formaalne positsioon, poliitikud ning ametnikud ajavad avalikud ja erahuvid tihti segi ning oligarhid käituvad nagu keskaegsed ülikud. Poliitikud ei suuda parteisiseselt üksmeelt leida, vaid seisavad ainult iseenda huvide eest. Presidendil – nagu vanasti kuningatel – on eraarmee. Rahvas aga on kaotanud usu igasugustesse ideoloogiatesse ega suuda enam taastada ka usku jumalasse.
Šljapentohh on vaadelnud ka Ameerika Ühendriikide kuvandit mujal maailmas, näiteks pärast 2001. aasta terrorirünnakuid analüüsis ta sündmuse meediakajastusi seitsmes riigis. Ta järeldab, et Ameerika Ühendriikide välispoliitiline strateegia peaks hõlmama mitte ainult riigist positiivse kuvandi loomist, vaid ka hoolikalt kujundatud pilti sellest, mille vastu Ühendriigid koos liitlasvägedega võitlevad (Shlapentokh, Woods 2004).
Vladimir Šljapentohh usub, et ühiskonda ei õnnestu analüüsida ainult ühe teoreetilise mudeli raames. Enamik ühiskondi sisaldab sotsiaalseid struktuure, mis on pärit eri ajastuist. Ta on uurinud valitsevate ideoloogiate (ta eelistab seda terminit "narratiivile") vahetumist ja leiab, et inimesed võtavad uusi ideoloogiaid väga kergesti omaks. Paljusid valitseva ideoloogia väärtusi peetakse samal ajal mitte enda, vaid teiste väärtushinnanguteks, s.t eeldatakse, et nende järgi käituvad teised, ning arvatakse, et nad on sellele ideoloogiale ka truud.

Vladimir Šljapentohhil aitab Venemaa hingeelu teistest paremini mõista rikkalik elukogemus, tänu sellele vaatab ta riiki veidi teistsuguse pilguga kui teadlased väljastpoolt või riigi seest.

Kasutatud kirjandus

Shlapentokh, V. (1995). Russian Patience: A Reasonable Behavior and a Social Strategy. – European Journal of Sociology, vol 36, no 2, pp 247–280.
Shlapentokh, V. (1996). Early Feudalism – the Best Parallel for Contemporary Russia. – Europe-Asia Studies, vol 48, no 3, pp 393–411.
Shlapentokh, V. (2001). A Normal Totalitarian Society: How the Soviet Union Functioned and How It Collapsed. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
Shlapentokh, V. (2008). Big Money as an Obstacle to Democracy in Russia. – Journal of Communist Studies & Transition Politics, vol 24, no 4, pp 512–530.
Shlapentokh, V. (2009). Perceptions of Foreign Threats to the Regime: From Lenin to Putin. – Communist & Post-Communist Studies, vol 42, no 3, pp 305–324.
Shlapentokh, V., Levita, R., Loiberg, M. (1997). From Submission to Rebellion: The Provinces Versus the Center in Russia. Boulder, Colo.: Westview Press.
Shlapentokh, V.; Woods, J. (2004). Foreign Perceptions of the USA after the Terrorist Attacks of 2001. – International Studies, vol 41, no 2, pp 159–183.
Ajaveeb
Koduleht
Mälestused
Награждённые государственными наградами России, 2 ноября 2009 года

Autoritest

Sten Anspal, Eesti Rakendusuuringute Keskuse CENTAR vanemanalüütik

Sündinud 1977 Pärnus. *Haridus:* majandusteadus, 1999 Tartu Ülikool; tibetoloogia magister 2005, Oslo Ülikool; majandusteaduse doktoriõpe 2006–, Tartu Ülikool. *Töö:* Rahandusministeeriumi majandusosakonna nõunik 2001–02; Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik 2002–07; Eesti Rakendusuuringute Keskuse CENTAR vanemanalüütik 2007–.

Raul Eamets, Tartu Ülikooli rahvamajanduse instituudi juhataja, professor

Sündinud 1964 Pärnus. *Haridus:* õigusteadus, 1987 Tartu Ülikool; majandusteaduse magister 1993, PhD (majandusteadus) 2001, Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli stažöör-uurija 1987–89, rahvamajanduse ja ettevõttemajanduse üldteooria instituudi assistent 1993–95, rahvamajanduse instituudi lektor 1995–2001 ja dotsent 2001–04, majandusteaduskonna teadusprodekaan 1998–2000 ja 2002–05, rahvamajanduse instituudi makroökonoomika õppetooli hoidja, dotsent 2004–05 ja õppetooli juhataja, professor 2005–06, rahvamajanduse instituudi professor, instituudi juhataja 2005–. Olnud paljude rahvusvaheliste organisatsioonide, nagu ILO, Maailmapanga, OECD, Euroopa Komisjoni, Euroopa Fondi ekspert.

Jaanika Erne, Tartu Ülikooli doktorant

Sündinud 1967 Tartus. *Haridus:* usuteadus, 1987–99 EELK Usuteaduse Instituut; õiguse bakalaureus 2000 ja magister 2004, Tartu Ülikool; rahvusvahelise avaliku õiguse magister (LL.M. *cum magna laude*) 2003, Helsinki Ülikool; Euroopa Liidu õiguse magister 2008, *King's College*, Londoni Ülikool; doktoriõpe 2004–, Tartu Ülikooli õigusteaduskond. *Töö:* kohtuistungisekretär Tallinna ja Tartu linnakohtus 1994–96; lepinguline tõlk Euroopa Kohtu tõlkeosakonnas Luxembourgis 2004–05; Tartu Kutsehariduskeskuse õpetaja 2006–09; Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi õiguse lektor 2009–. *Ühendused:* Eesti Juristide Liit; Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts.

Igor Gräzin, Riigikogu liige

Sündinud 1952 Tartus. *Haridus:* õigusteadus, 1975 (*cum laude*) Tartu Ülikool; õigusteaduse kandidaat, 1979 Üleliiduline Õigusinstituut (Moskva); õigusteaduse doktor, 1987 NSVL Teaduste Akadeemia Riigi ja Õiguse Instituut. *Töö:* Tartu Ülikooli õppejõud 1975–88, 1986–88 õigusteaduskonna prodekaan; ENSV Teaduste Akadeemia Filosoofia, Sotsioloogia ja Õiguse Instituudi õiguse osakonna direktor 1988–89; *Notre Dame*'i ülikooli õppejõud, professor 1990–2000; Kelloggi Rahvusvaheliste Uuringute Instituudi teadur ja õigusteaduse professor 1992–2000; Välisministeeriumi nõunik 1999; Eraülikooli Nord õigusteaduskonna dekaan 1999–2001 ja prorektor 2001–03; *Kennan Institute* (Washington, USA), *Woodrow Wilson Center*'i avaliku poliitika teadur 2004–05; VIII Riigikogu liige 1995–1999; X ja XI Riigikogu liige 2005–. *Ühendused:* Eesti Reformierakond; Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts; Eesti Maksumaksjate Liit; Eesti Advokatuur; Föderalistide Ühing (USA); Ameerika Ülikooliprofessorite Ühendus; Rotary International.

Jarno Habicht, Maailma Terviseorganisatsiooni esinduse juht Eestis

Sündinud 1976 Tartus. *Haridus:* arstiteadus, 2000 Tartu Ülikool; arstiteaduse doktoriõpe 2000–, Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli tervishoiu instituudi ja Sotsiaalministeeriumi ekspert, konsultant ja projektijuht 1998–2002; Eesti Haigekassa tervishoiu spetsialist

2001–03; Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) Euroopa Regionaalbüroo esindus Eestis 2003–.

Lembit Kaljuvee, Riigikogu liige

Sündinud 1952 Jõgevamaal. ***Haridus:*** ehituse ökonoomika ja organiseerimine, 1986 Tallinna Polütehniline Instituut. ***Töö:*** Rakvere MEK-i juhataja 1980–86; Rakvere Rajooni Täitevkomitee esimees 1987–90; Lääne-Viru maavanem 1990–92; Kunda Nordic Tsemendi juhatuse liige 1992–94, nõukogu esimees 1994–99; Hoiupanga Ida regiooni direktor, peadirektori asetäitja 1994–98; Eesti Põlevkivi juhatuse liige ja esimees 1999–2007; Eesti Kongress; Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1990–92. XI Riigikogu liige 2007–.*Ühendused:* Eesti Keskerakond; Tallinna Tehnikaülikooli kuratoorium; Eesti Jahimeeste Selts; Haljala Lions Club; Wesenbergi klubi.

Tarmo Kalvet, Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse instituudi vanemteadur

Sündinud 1975 Tartus. *Haridus:* avaliku halduse magister 2002 (*cum laude*), Tartu Ülikool; tehnoloogia valitsemise eriala doktor 2009, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* SA Archimedes uurimisprojektide analüütik 1999–2001; Poliitikauuringute Keskus Praxis 2001–08; Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse instituudi vanemteadur 2009–.

Erkki Karo, Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse instituudi teadur

Sündinud 1983 Tartus. *Haridus:* avaliku halduse bakalaureus, 2005 Tartu Ülikool; Maastrichti Ülikool 2004–05; Leuveni Katoliiklik Ülikool 2006–07. *Töö:* Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse instituudi assistent 2007–08, teadur 2009–.

Rainer Kattel, Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse instituudi juhataja

Sündinud 1974 Tartus. *Haridus:* bakalaureus (poliitiline filosoofia, *cum laude*) 1996, MA (klassikaline filoloogia, *cum laude*) 1998 ja PhD (avalik haldus ja sotsiaalpoliitika, *summa cum laude*) 2001, Tartu Ülikool; Marburgi Ülikool (filosoofia) 1998–2002. *Töö:* Tartu Ülikooli avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika osakonna korraline teadur 1998–2001; Tallinna Tehnikaülikooli professor 2002–, avaliku halduse instituudi juhataja 2004–.

Catlyn Kirna, Tallinna Ülikooli rahvusvaheliste suhete lektor

Sündinud 1984 Tallinnas. *Haridus:* riigiteaduste bakalaureus 2006 ja rahvusvaheliste suhete magister 2009, Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli Üliõpilasesinduse avaliku poliitika spetsialist 2006–07; Eesti Üliõpilaskondade liidu aseesimees hariduspoliitika valdkonnas 2007–08; Tallinna Ülikooli rahvusvaheliste suhete lektor 2009–.

Dagmar Kutsar, Tartu Ülikooli sotsiaalpoliitika dotsent

Sündinud 1951 Otepääl. *Haridus:* psühholoog, 1975 Tartu Ülikool; psühholoogiadoktor, 1995 Tartu Ülikool.
Töö: Tartu Ülikooli empiirilise sotsioloogia dotsent ja teadur 1977–95, sotsiaalpoliitika professor 2001–06; sotsiaalpoliitika dotsent 2007–. Eesti Teadusfondi sotsiaalteaduste ekspertkomisjoni esimees 2001–05; Euroopa Teadusfondi sotsiaalteaduste Eesti esindaja ja tuumikgrupi liige 2001–07; Euroopa Sotsioloogiaassotsiatsiooni juhtkomitee liige 2003–07 ja liikmesorganisatsioonide nõukogu president 2007–09; Euroopa sotsiaaluuringu nõuandva kogu liige 2003–.

Tarmo Kõuts, Riigikogu liige

Sündinud 1953 Saaremaal. *Haridus:* laevajuhtimine, 1973 Tallinna merekool; navigatsioon mereteedel, 1985 Kaliningradi Tehniline Instituut. *Töö:* Eesti Merelaevandus (madrus, tüürimees, kapten, juhenduskapten) 1973–90; Eesti Merehariduskeskuse rektor 1990–93; Eesti Piirivalveameti peadirektor 1993–2000; Eesti kaitseväe juhataja 2000–06; XI Riigikogu liige 2007–, riigikaitsekomisjoni liige. *Ühendused:* Isamaa ja Res Publica Liit; Eesti Laskurliit; Eesti Mereakadeemia nõunike kogu; Eesti Jahimeeste Selts.

Mikko Lagerspetz, sotsioloogiaprofessor

Sündinud 1963 Soomes Turus. *Haridus:* poliitikateaduste magister (sotsioloogia erialal) 1989 ja poliitikateaduste doktor 1996, Turu Ülikool. *Töö:*Eesti Humanitaarinstituudi (a-st 2005 Tallinna Ülikooli) sotsioloogia õppejõud 1990–2007, professor 1997–2007. Tallinna Ülikooli kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse juhataja 2005–; *Åbo Akademi* (Turu) sotsioloogiaprofessor 2006–. *Ühendused: Westermarck Society*; *Svenska Bildningens Vänner*; *Kansalaisyhteiskunnan tutkimuksen seura* juhatus; Turu Ülikooli puhkpilliorkestri auliige.

Valdur Lahtvee, Riigikogu liige

Sündinud 1958 Antslas. *Haridus:* metsamajandus, 1981 Eesti Põllumajanduse Akadeemia. *Töö:* Lahemaa Rahvuspargi looduskaitse rajooniinspektor 1985–90; Dendros AS-i direktor 1990; Eesti Rohelise Liikumise tegevdirektor 1990–97; WS Atkins & Associates Ltd projektijuht 1997–98; EDC Ltd (TDI Group) projektijuht 1998–2000; Keskkonnaministeeriumi strateegia ja planeeringute osakonna juhataja 2000; Eesti Energia keskkonnajuht 2000–04; Säästva Eesti Instituudi juhataja 2004–07; XI Riigikogu liige 2007–. *Ühendused:* Erakond Eestimaa Rohelised; Puhta Läänemere Ühenduse (*Coalition Clean Baltic*) president 2002–07; Eesti Keskkonnajuhtimise Assotsiatsiooni juhatuse esimees 2004–07; Eesti Keskkonnaekspertide Koja juhatus; Eesti Rooma Klubi.

Maire Liivamets, Eesti Rahvusraamatukogu eesti kirjanduse referent

Sündinud 1950 Rakveres. *Haridus:* eesti filoloog, 1977 Tartu Ülikool. *Töö:* Eesti Rahvusraamatukogus erinevatel ametikohtadel, 1993–2007 ajakirja Raamatukogu toimetaja; teadus- ja arenduskeskuses 2007–. Avaldanud kirjandusloolisi artikleid ja kirjanduskriitikat.

Ero Liivik, Sisekaitseakadeemia õppejõud

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus:* õigusteaduse bakalaureus (võrdsustatud magistriga) 2000; sotsioloogiadoktoriõpe 2007–, Tartu Ülikool. *Töö:* Sisekaitseakadeemia halduskolledži (2008–09), avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskuse, 2008–, ning üldainete keskuse õigusainete lektor 2010–.

Urve Läänemets, filosoofiadoktor, vabakutseline konsultant

Sündinud 1947 Saare maakonnas. *Haridus:* inglise filoloog, 1970, ja saksa filoloog, 1979 Tartu Ülikool; pedagoogikakandidaat, 1989 Tartu Ülikool. Täienduskoolitus: Londoni ülikool 1994–95. *Töö:* Vabariikliku Õpetajate Täiendusinstituudi saksa keele metoodik 1980–85; Pedagoogika Teadusliku Uurimise Instituudi teadur 1985–89; Eesti Hariduse Arenduskeskuse õppeala asedirektor 1989–93; Tallinna Pedagoogikaülikooli dotsent 1993–96; Tallinna Nõmme Gümnaasiumi õpetaja-metoodik 1993–; *International Association of*

Curriculum Studies sekretär ja Tartu Ülikooli lektor 2001–06; haridusministri nõunik 2002–04 ja 2005–07; Riigikogu Eesti Keskerakonna fraktsiooni nõunik 2004–05; Tallinna Tehnikaülikooli lektor 2006–; kirjastuse Avita konsultant 2008–.

Hanno Pevkur, sotsiaalminister

Sündinud 1977 Iisakul. *Haridus:* õigusteaduse bakalaureus,2002 Tartu Ülikool. *Töö:* Nõmme linnaosa valitsuse õigusnõunik 2000 ja haldussekretär 2000–03, Nõmme linnaosa vanem 2003–05; justiitsministri nõunik 2005–07; Tallinna Linnavolikogu liige 2005–07; XI Riigikogu liige 2007–09; sotsiaalminister 2009–. *Ühendused:* Eesti Reformierakond.

Ivi Proos, Eesti Avatud Ühiskonna Instituudi juhataja

Sündinud 1948 Tallinnas. *Haridus:* rahanduse ja krediidi eriala, 1972 Tartu Ülikool; majanduskandidaat 1980, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli sotsioloogialaboratoorium; Tallinna Tehnikaülikool; Teaduste Akadeemia Majanduse Instituut; Eesti Majandusjuhtide Instituut; peaministri majandusnõunik 1990–91; Eesti Erastamisagentuuri nõukogu liige 1991–94; Eesti Panga nõukogu liige 1991–93 ja nõunik 1999–2009; Tallinna Pedagoogikaülikooli dotsent 1998–2002; Eesti Avatud Ühiskonna Instituudi juhataja 1998–. *Ühendused:* Eesti Majandusteadlaste Selts; Eesti Sotsioloogide Liit; Eesti Ajalehtede Liidu pressinõukogu esimees.

Anto Raukas, akadeemik

Sündinud 1935 Tartus. *Haridus:* geoloogiainsener, 1958 Tartu Ülikool, geoloogia-mineraloogiadoktor 1973, professor 1980, akadeemik 1977. *Töö:* Eesti Teaduste Akadeemia (Tallinna Tehnikaülikooli) Geoloogia Instituut (nooremteadur, vanemteadur, sektori ja osakonna juhataja ja direktori kohusetäitja, praegu juhtivteadur) 1958–; ühtlasi Tallinna Ülikooli ökoloogia instituudi vanemteadur, Euroülikooli professor ja Eesti Mereakadeemia emeriitprofessor. Eesti NSV Teaduste Akadeemia Presiidiumi liige 1977–89 ja akadeemiksekretär 1981–89. Eesti Teaduste Akadeemia energeetikanõukogu ja MTÜ Eesti Tuumajaama juhatuse liige; ajakirja Oil Shale peatoimetaja. Läti Ülikooli audoktor; Kuningliku Geograafiaseltsi ning Rahvusvahelise Kvaternaari Uurimise Liidu ja Ülemaailmse Innovatsiooninõukogu auliige.

Mailis Reps, Riigikogu liige

Sündinud 1975 Tallinnas. *Haridus:* õigusteadus, 1998 (*cum laude*) Akadeemia Nord; sotsiaalteadused, 1997 Kalamazoo Kolledž, Michigan, USA; L.L.M. 1999 (*cum laude*) Kesk-Euroopa Ülikool, Budapest; Euroopa avalikud suhted, MA 2000 (*cum laude*) Maastrichti Ülikool ja Euroopa Halduskorralduse Instituut; doktoriõpe 2001–, Uppsala Ülikool. *Töö:* Akadeemia Nord rektori nõustaja, avaliku õiguse õppetooli assistent 1997–98, rahvusvahelise õiguse lektor 2000–; Riia Kõrgema Õigusteaduse Kooli rahvusvahelise avaliku ja võrdleva õiguse lektor 2000–; haridus- ja teadusminister 2002–03 ja 2005–07; X Riigikogu liige 2003–05 ja XI Riigikogu liige 2007–. *Ühendused:* Eesti Keskerakond; Eesti Juristide Liit.

Erle Rikmann, Tallinna Ülikooli kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse teadur

Sündinud 1974 Tallinnas. *Haridus:* sotsioloogia magister 2001, Tallinna Pedagoogikaülikool; sotsioloogia doktoriõpe 2003–, Helsingi Ülikool. *Töö:* Teaduste Akadeemia Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi uurimusrühma assistent 1996–98; Eesti Humanitaarinstituudi (a-st 2005 Tallinna Ülikooli) ühiskonnateooria õppejõud

1998–2006 (1999–2001 ja 2006 õppetooli juhataja kohusetäitja); Tallinna Ülikooli kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse teadur ja arendusjuht 2005–. *Ühendused:*Eesti Sotsioloogide Liit.

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–.

Ilmar Selge, Akadeemia Nord avaliku õiguse ja õigusteooria professor

Sündinud 1954 Tallinnas. *Haridus*: õigusteadus, 1978 Tartu Ülikool; õigusteaduse kandidaat, 1985 Teaduste Akadeemia Riigi ja Õiguse Instituut (Moskva); täiendanud end Carl Duisberg Gesellschafti stipendiaadina Saksa Kohtunike Akadeemias (Trier); Majandusministeeriumis (Bonn) ja Berliini Vaba Ülikooli Ida-Euroopa Instituudis (1998). *Töö:* Eesti TA Majanduse Instituudi vanemteadur 1982–92; Riigikogu majandus- ja põllumajanduskomisjoni nõunik 1992–93; õiguskantsleri nõunik 1993–2008; Akadeemia Nord, õigus- ja juhtimisteaduskonna dekaan, avaliku õiguse instituudi juhataja-professor 2008–. *Ühendused:* Eesti Juristide Liit; Haldusjuristide Ühendus; Eesti-Saksa Ühing.

Tarmo Seliste, Eesti Üliõpilaskondade Liidu kommunikatsioonijuht

Sündinud 1980 Tallinnas. *Haridus:* politoloogia ja sotsioloogia bakalaureus, 2004 Tartu Ülikool; GIS-International, gestaltterapeudi väljaõpe 2006–. *Töö:* Hill & Knowlton Eesti AS-i assistent 2005–06; Proeksperti kommunikatsioonispetsialist 2007–09; Eesti Üliõpilaskondade Liidu kommunikatsioonijuht 2007–; Instar EBC konsultant 2008–.

Gea Suumann, Riigikohtu analüütik

Sündinud 1979 Tallinnas. *Haridus:* õigusteadus, *baccalaureus artium* 2002 ja *magister artium* 2007, Tartu Ülikool; suuline tõlge 2008–, Tartu Ülikooli filosoofiateaduskond; Waseda Ülikool (Jaapan) 2009–10. *Töö:* Tartu Linnavalitsuse linnamajanduse osakonna jurist 2002–04; Riigikohtu esimehe abi 2004–07; Riigikohtu analüütik põhiseaduslikkuse järelevalve alal 2007–. *Ühendused:* Eesti Juristide Liit (Euroopa Õiguse Ühendus); Eesti Naisüliõpilaste Selts; Eesti Maaülikooli kammerkoor.

Avo Trumm, Tartu Ülikooli sotsioloogia lektor

Sündinud 1965 Tartus. *Haridus:* inim- ja majandusgeograafia, 1990 Tartu Ülikool; sotsioloogiamagister, 1996 Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituudi teadur ja lektor 1991–.

Anu Uritam, õiguskantsleri nõunik aastatel 2007–2009

Sündinud 1972 Rakveres. *Haridus:* õigusteadus, 1994 Tartu Ülikool; magister, 1996 Stockholmi Ülikool. *Töö:* advokaat ja vandeadvokaat, valikkursused Tartu Ülikooli õigusinstituudis Tallinnas 1997–2007; õiguskantsleri nõunik 2007–09 (peamine tegevusvaldkond haridusõiguse küsimused); Harju Maakohtu kohtunik 2009–.

Tanel Vallimäe, Tallinna Ülikooli kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse teadur

Sündinud 1975 Viljandis. *Haridus:* politoloogia bakalaureus, 2001 Tartu Ülikool; politoloogia magister, 2004 Tallinna Pedagoogikaülikool; riigi- ja poliitikateaduste doktoriõpe 2004–,Tallinna Ülikool. *Töö:* Tallinna Ülikooli kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse teadur 2005–. *Ühendused:* Eesti Sotsioloogide Liit.

Raivo Vare, ärikonsultant, ettevõtja ja ühiskonnategelane

Sündinud 1958 Tallinnas. *Haridus:* jurist, 1980 (*summa cum laude*) Tartu Ülikool; EMBA 2003 (*cum laude*), *Estonian Business School*; täiendanud end paljudel majandus-, turundus- ja juhtimiskursustel Eestis, Iirimaal, Soomes, Norras, Taanis, Hollandis, Saksamaal jm. *Töö:* ENSV Ülemnõukogu Presiidium (vanemkonsultant, osakonnajuhataja asetäitja) 1979–90; Eesti Vabariigi riigiminister 1990–92; Tallinna Panga haldus- ja arendusdirektor 1992–96; teede- ja sideminister 1996–99; Pakterminali AS-i juhatuse esimees, peadirektor 1999–2003; RVVE Grupp OÜ, Invicta konsultant ja partner 2004–; Eesti Raudtee juhatuse liige, arendusdirektor 2004–07. Arengufondi nõukogu esimees, Vabariigi Presidendi mõttekoja, MKM Transiidikomisjoni ja Tartu Ülikooli kuratooriumi liige, Eesti Koostöö Kogu nõukogu aseesimees. Olnud mitme läbirääkimisdelegatsiooni juht.

Eimar Veldre, Eesti Üliõpilaskondade Liidu juhatuse aseesimees

Sündinud 1982 Paides. *Haridus*: riigiteadused ja haldusjuhtimine 2001–,Tallinna Ülikool. *Töö:* Tallinna Ülikooli Üliõpilaskonna juhatuse liige 2003–07; Eesti Üliõpilaskondade Liidu juhatuse esimees 2007–08; Riigikogu Kantselei, Rahvaliidu fraktsiooni nõunik 2008–09; Eesti Õpilasesinduste Liidu avaliku poliitika ekspert 2009–; Eesti Üliõpilaskondade Liidu juhatuse aseesimees 2009–. *Ühendused:* Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu nõukogu; Lastevanemate Liit.

Ave Viks, haldusjuhtimise magister

Sündinud 1984 Pärnus. *Haridus:* haldusjuhtimise bakalaureus, 2006 Tallinna Tehnikaülikool; haldusjuhtimise magister, 2009 Tallinna Ülikool. *Töö:* Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna peaspetsialist 2007–.

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–.

Ainiki Väljataga, Autorihüvitusfondi tegevjuht

Sündinud 1966 Tallinnas. *Haridus:* ajalugu, 1990 Tartu Ülikool; ärikorralduse magister 2005, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* Haridus- ja Kultuuriministeerium, ministri abi 1994; Eesti Kultuurkapitali avalike suhete juht 1995–2003; SA Autorihüvitusfondi tegevjuht 2004–.

Kunstnikust
Siim-Tanel Annus, kunstnik
Sündinud 1960 Tallinnas. Õppinud Tõnis Vindi stuudios ja Tartu Ülikoolis. Viljelnud graafikat, *performance*'it ja maalikunsti. Aastast 1976 korraldanud ligi 50 isikunäitust ning osalenud rohkem kui sajal rühma- ja rahvusvahelisel näitusel Euroopas, Ameerikas ja Aasias. Esindas 1997 Eestit Veneetsia biennaalil. Kunstnike Liidu liige.

Nimeregister

Adamkus, Valdas 191
Ainsaar, Mare 141
al-Hashemī, Tāriq 190
al-Mālikī, Iyād 190
Andresson, Kairi 124
Annus, Siim-Tanel 7, 15, 43, 59, 151, 167, 173, 201, 208, 209, 231
Anspal, Sten 5, 17, 18, 21, 22, 25, 203, 215
Aunaste, Maire 183
Avestik, Rait 183
Bachrach, Peter 80
Bahati, David 196
Ban Ki-moon 169
Baratz, Morton S. 80
Beetham, David 75, 76
Bergman, Ingmar 184
Berisha, Sali 186
Bernstein, Basil 105
Bochenek, Krystyna 193
Boyne, George 125
Brontë, Anne 184
Brown, Sandra 183
Browning, Christopher S. 111
Butler, David E. 77
Byrnes, Joel 124
Canetti, Elias 178
Carlsson, Bo 78
Cartland, Barbara 183
Chaytor, David 194
Chesbrough, Henry 62
Christie, Agatha 183
Christoffersen, Henrik 125
Churchill, Winston 177
Cohen, Joshua 78
Crouch, Colin 76, 77
Devine, Jim 194
Dodgson, Mark 61
Dontsova, Darja 183
Eamets, Raul 5, 17-24, 203, 215
Eelrand, Helen 183
Einstein, Albert 37, 41
Eisner, Elliot 105
Engdahl, Horace 178
Erne, Jaanika 82, 203, 221
Evetovits, Tamás 134, 225
Falschlehner, Gerhard 178
Fawcett, Louise 110
Field, Frank 195
Freud, Sigmund 184
Frey, Marc 109
Ganni, David M. 61
Gogol, Nikolai 184

Gorbatšov, Mihhail 197
Grimsson, Ólafur Ragnar 190
Gräzin, Igor 37, 203, 218
Grybauskaitė, Dalia 191
Gumiljov, Lev 41
Habermas, Jürgen 76-78, 221
Habicht, Jarno 134, 203, 225
Habicht, Triin 134, 225
Hakovirta, Harto 107
Hanningfield lord (Paul White) 194
Hargreaves, Andy 105
Haug, Toomas 184
Heidmets, Mati 9
Hugo, Victor 184
Hänni, Liia 96
Jazov, Dmitri 198
Joenniemi, Pertti 111
Juan Carlos I 189
Jänes, Laine 154
Jürgens, Agnes 27
Kaczyński, Lech 193
Kafka, Franz 38, 175, 229
Kaljuvee, Lembit 29, 204, 216
Kalvet, Tarmo 61, 204, 220
Karm, Hille 183
Karo, Erkki 61, 204, 220
Kattel, Rainer 61, 204, 220
Kippik, Peeter 176
Kirijenko, Sergei 32
Kirna, Catlyn 109, 204, 224
Kivimaa, Evelin 183
Kivirähk, Andrus 183
Klaus, Václav 195
Komarowski, Bronisław 193
Komensky, Jan Amos 105
Krentz, Jayne Ann 183
Kross, Jaan 183
Krull, Hasso 184
Kundera, Milan 184
Kutsar, Dagmar 141, 204, 226
Kõuts, Tarmo 169, 204, 228
Käärik, Henn 76, 221
Lagerspetz, Mikko 158, 204, 227
Lahtvee, Valdur 26, 205, 216
Larsen, Karsten Bo 125
Lauristin, Marju 9, 104
Lawrence, David Herbert 184
Lehis, Lasse 119
Leterme, Yves 187
Liivamets, Maire 175, 205, 229
Liive, Sandor 32
Liivik, Ero 75, 205, 221
Lijphart, Arend 78-80, 221

Lindgren, Astrid 183
Lotman, Juri 38
Lowndes, Vivien 128
Lukas, Tõnis 154
Luther, Martin 93
Luts, Oskar 183
Lähteenmäki-Smith, K. 110
Läänemets, Urve 104, 205, 223
Makarychev, Andrey 110
Malone, James 120
Mansfield, Edward D. 110
Maupassant, Guy de 184
Medvedev, Dmitri 196, 198
Merusk, Kalle 119
Milner, Helen V. 110
Montessori, Maria 100
Morley, Elliott 194
Murdoch, Iris 176
Museveni, Yoweri 196
Narits, Raul 119
Newton, Isaac 37
Obama, Barack 186
Oksanen, Sofi 183
Orwell, George 188
Paet, Urmas 111
Palu, Ivo 35
Papandreou, George 190
Park, Andrus 37
Parvanov, Georgi 188
Patterson, James 183
Paulus, Alari 147
Perec, Georges 178
Pervik, Aino 183
Pevkur, Hanno 5, 17-25, 205, 215
Pilcher, Rosamunde 183
Politkovskaja, Anna 183
Pollak, Oskar 175
Proos, Ivi 5, 17-19, 21-25, 205, 215
Putin, Vladimir 32, 198
Putra, Krzysztof 193
Ranney, Austin 77
Raukas, Anto 31, 205, 217
Rebane, Jaan 37, 41
Reiljan, Janno 124
Reiljan, Villu 31
Reps, Mailis 104, 206, 223
Rikmann, Erle 158, 206, 227
Ristikivi, Karl 183
Roberts, Nora 183, 184
Rooväli, Liis 134, 225
Rumessen, Vardo 96
Rummo, Paul-Eerik 177
Runnel, Hando 176

Ruusing, Helle 5, 17, 18, 20-25, 206, 213, 215
Rüütel, Arnold 31
Salter, Ammon 61
Sarkisjan, Serž 187
Savisaar, Edgar 40
Schiller, Theo 77
Selge, Ilmar 115, 206, 224
Seliste, Tarmo 153, 206, 227
Setälä, Maija 79
Sienkiewicz, Henryk 184
Silva, Aníbal Cavaco 193
Sirkel, Mati 175
Smajdziński, Jerzy 193
Smith, Gordon 78
Soames, Nicholas 195
Sócrates, José 193
Spring, Joel 106
St. John lord (Norman St. John-Stevas) 181
Steel, Danielle 183
Steiner, Rudolf 101
Suumann, Gea 45, 206, 219
Šljapentohh, Vladimir 197-199
Zatlers, Valdis 192
Zola, Émile 184
Tālabānī, Jalāl 190
Tammsaare, Anton Hansen 183
Taska, Eduard 176
Terk, Erik 11
Thatcher, Margaret 181
Thomson, Sarah 134, 225
Tohvri, Eerik 183
Tolstoi, Lev 184
Tomaševski, Katarina 95
Traat, Mats 183
Trumm, Avo 141, 206, 226
Tulviste, Peeter 38
Turgenev, Ivan 184
Tusk, Donald 193
Ukrainski, Kadri 124
Uritam, Anu 93, 206, 222
Vallimäe, Tanel 158, 207, 227
Van Rompuy, Herman 187
Vanapa, Andres 176
Varblane, Urmas 10, 17
Vare, Raivo 5, 9, 207, 214
Varul, Paul 38
Weber, Max 76, 221
Veldre, Eimar 153, 207, 227
Widmark, Martin 183
Viks, Ave 124, 207, 225
Vilde, Eduard 183
Viljamaa, Piret 186, 197, 207
Woolf, Virginia 184

Võrk, Andres 134, 147, 225
Väljataga, Ainiki 180, 207, 229
Õnnepalu, Tõnu 177