

Riigikogu Toimetised



RiTo 3 / 2001

Sisukord

<i>Peatoimetaja veerg Aare Kasemets</i>	7
<i>I Parlamentaarne demokraatia</i>	
<i>Tunne Kelam</i> – Riigikogu roll Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga	13
<i>II Poliitiline foorum</i>	
PARLAMENDI JA ÜHISKONNA KOMMUNIKATSIOON	
<i>Marju Lauristin</i> – Kas oskame ja tahame kasutada uue meedia võimalusi demokraatia edendamiseks?	21
<i>Arvo Sirendi</i> – Parlamendi side rahvaga meedia kaudu ja läbi meedia prisma	27
EESTI TEADUSPOLIITIKA	
<i>Tõnis Lukas</i> – Jakob Hurdast teadmistepõhise Eestini.	30
<i>Mart Meri</i> – Teadus ja tulevik	38
<i>Viive Rosenberg</i> – Praegune teaduspoliitika ei õigusta ennast	42
<i>Peeter Kreitzberg</i> – Teaduspoliitilised tasakaaluhäired	45
EESTI MAJANDUS GLOBALISEERUVAS MAAILMAS	
<i>Mihkel Pärnoja</i> – Eesti majandus globaliseeruvast maailmast	48
<i>Olev Raju</i> – Eesti majanduspoliitika ehk kuidas kasutatakse piiratud ressursse?	60
<i>Janno Reiljan</i> – Eesti põllumajanduspoliitika ja WTO leping ei vasta Eesti rahvuslikele huvidele	66
<i>Jaana Padrik, Indrek Oja</i> – Inimesest lähtuv elamumajanduspoliitika	72
EESTI JA EUROOPA LIIT	
<i>Mart Nutt</i> – Miks Eesti pürgib Euroopa Liitu?	76
<i>Tiit Toomsalu</i> – Eesti euroskepsis: sisepoliitiliste arengute mõjurid	81
<i>III Põhiseaduslikud institutsioonid</i>	
KOHTUD	
<i>Uno Lõhmus</i> – Kohtuvõimu sõltumatus ja kohtuhaldus	87
<i>Märt Rask</i> – Võimude tasakaalustatus kui põhiseaduslik väärtus	96
<i>Aase Sammelsoo</i> – Kohtukorralduse korraldamatus pärsib kohtusüsteemi arengut	99
<i>IV Uuringud ja arvamused</i>	
EESTI TEADUS JA TEADUSPOLIITIKA	
<i>Jüri Engelbreht</i> – Teadus, looming, vajadused	105
<i>Mati Heidmets, Dagmar Kutsar, Raivo Vetik</i> – Riigivalitsemine ja sotsiaalteadused. ...	110
<i>Mait Mürsepp</i> – Õigussotsioloogia tulevik Eestis – kas on lootust?	115
TEADUSKEEL POLIITIKAS JA ÕIGUSES	
<i>Uno Mereste</i> – Loogika ja pragmaatilisus õigusloomes	122
PARLAMENDI JA ÜHISKONNA KOMMUNIKATSIOON	
<i>Voldemar Kolga</i> – Tunnetus, meedia ja poliitiline kommunikatsioon	132
<i>Andrew Hardie</i> – Infostrateegia digitaalsele parlamendile	140
VALIMISED	
<i>Alo Heinsalu</i> – Eesti valimistest XX sajandi üheksakümnenendatel.	145
<i>Rein Taagepera</i> – Valimiseadus vajab lihtsustamist Soome suunas	149
<i>Allan Sikk</i> – Valimisreformist	152

Anu Toots, Tõnu Idnurm – Tulevane valija: sotsioloogiline pilguheit teismeliste kodanikukompetentsusele	157	
Igor Gräzin – Põhiseaduslik ehmatus Ameerikast: presidendivalimised ja postmodernne IT-revolutsioon	169	
RIIK JA MAJANDUS		
Urmas Varblane – Eesti ühinemine Euroopa Liiduga kui konvergenstiprogress	172	
Ivo Pilving – Õiguskaitse riigihankemenetluses	184	
Monika Salu – Kogumispension – kas kohustuslik vaesumine?	198	
Endel Eero – Pensionireformi jätkamise valupunktidest	207	
Paul Tammert – Eelarve kui avaliku sektori avatuse tagatis ehk kellele on vaja eelarvet?	209	
FINANTSAUTONOMIA		
Kai Priks – Parlamentide finantsautonoomia	217	
EUROOPA LIIDU ÕIGUS JA EESTI		
Julia Laffranque – Euroopa Liidu põhiõiguste harta – ühineva Euroopa (sh Eesti) loomulik areng	221	
Rait Maruste – Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja Euroopa inimõiguste konventsioon	232	
EESTI VISIOONID – AGENDA 21		
Ahto Oja – Millised on Eesti eeldused olla jätkusuutlik väikeriik?	236	
V Kodanikeühiskond ja riigivõim		
Rein Ruutsoo – Kodanikeühiskond, kolmas sektor ja sotsiaalne kapital	251	
Daimar Liiv – Koostöökokkulepped Suurbritannias ja mida meil on neist õppida	261	
Jaan Leetsar – Majanduslikust ühistegevusest Eestis: omandiõigusega kodanikega ei ehita kodanikeühiskonda	267	
VI Parlamentaarne maailm		
RIIGIKOGU VÄLISDELEGATSIOONID		
Andres Tarand – Mis on GLOBE ja mis on tema taust	275	
VII Riigikogu ajalugu		
Olaf Kuuli – Kas parlamendi võim või presidendi võim?	285	
VII Varia		
EESTI POLIITILINE KARIKATUUR 2000		
Aare Kasemets – Poliitiliste karikatuuride näituse ja auhindade lugu	297	
IX Kirjandus ja andmebaasid		
ANDMEBAASID JA PARLAMENT		
Siiri Sillajõe – Parlamendid teel infoühiskonda	309	
Jane Makke – Rahvusvaheliste organisatsioonide alane info Eesti raamatukogudes	311	
X Teated		
Seminarid ja konverentsid. Uuringud. Riigikogu sünnipäev. RiTo teated	315	
XI Autoritest		321
XII Contents in English		331
XIII Summary		335
XIV Nimeregister		375

Peatoimetaja veerg

Aare Kasemets (RiTo 1), Riigikogu Kantslei

Hea lugeja, asun kirjutama seda veergu Eesti Vabariigi 83. aastapäeval – Eesti sini–must–valge lipu heiskamisest on möödunud pool tundi. Lipukõned tõid teateid Eesti ajaloolisest õppimisvõimest ja sellestki, et Riigikogu Toimetised (RiTo) on saamas põhiseaduslike väärtuste ning valikute arutelu kohaks. Esmalt mõned mõttekillud Eesti ajakirjanduse, reformistatistika ja RiTo 3 artiklite peegeldusena ning seejärel teateid RiTo tuleviku arutelust, mille põhiteksti viisin paberi = metsa säästmiseks RiTo veebi: www.riigikogu.ee/rva/toimetised

Riigikogu töö peegeldus meedias ja statistikas

Mulle teeb muret, et ajakirjandusest leiab üha sagedamini süüdistusi Riigikogu kui institutsiooni aadressil. Nt Eesti Raudtee erastamise ja riigitoetuste vähendamisega seoses lipsab "Aktuaalses kaameras" teede- ja sideministeeriumi ametniku suust väide, et Riigikogu on olukorras süüdi ning inimesed ei saa enam rongiga sõita. Riigikogu töö selline käsitus, kus ei viidata otsustuse isiklikule ega erakondlikule tasandile, stenogrammile või hääletusstatistikale, on avalikkuse juhtimine valejälgedele.

Täitevõimu turvamine on parlamendienamuse ülesanne, kuid meediatule sagedane suunamine ministrite asemel 101-liikmelise Riigikogu pihta, et see täidaks poliitilise pingemaandaja rolli, on kui kahe lõiketeraga saag. Üksikud peegeldused meedias ei vääriks siin ridagi, kui pinge poleks seotud ministeeriumide kiirkäigulise seadusloome, Riigikogu ebapiisava informeerimise ja tagatipuks asja ametkondliku või poliitilise õigustamisega viisil, mis kahjustab Riigikogu kui seadusandliku institutsiooni legitiimsust üldiselt. Kui ametnik või poliitik *head* ametkonda või ministrit kaitstes ründab *halba* seadusandjat ja sihtmärk on kodanikkonna valitud Riigikogu, siis saame nii demokraatiat kui ka riiklust hoidvaid põhiseaduslikke väärtusi.

Riigikogu Kantslei tellitud avaliku arvamuse uuringud näitavad Eesti elanike *vaikiva enamiku* eelistusi riigieelarve jaotuses ja inimeste eraelu murede hierarhiat – sotsiaalsed faktid kõnelevad ennekõike rahva majanduslikest ja hariduslikest muredest,¹ mis pärsib ka kodanikeühiskonna arengut.² Need on probleemid, mille lahendamine vastab Eesti Vabariigi põhiseaduse mõttes inimeste *õiguspärasele ootustele*.

Mida on võimalik teha Riigikogul ja valitsusel Statistikaameti ning EMOR-i viimaste leibkonnauuringute valguses, mis näitavad enamiku perede majanduslike raskusi üldise rahvaarvu vähenemise taustal? Eestis on üle 707 000 tööealise inimese, neist ligi Tartu linna jagu ei oma kindlat töökohta ega sissetulekut. Paljud neist on lapsevanemad. Ka iga pensionäri kohta tuleb vaid 1,6–1,8 maksumaksjat, ja see arv väheneb veelgi. Samas massimeedias, rahva kultuurilise *kapitali katsepõllul*, kasvatab majandusliku edu jumaldamine enam autode ja luksusasjade kui laste arvu.

Lugedes Riigikogule edastatud uurimistöid,³ tekib küsimus riigi prioriteetide ja valimistähtaegu ületava strateegilise tegevuskava vajadusest. Kui rahva tegelik heaolu tervise, sündimuse või elukvaliteedi näitajates kahaneb ja samas kasvab võõrandumine, siis milleks me kulutame Eesti kultuurilist, sotsiaalset või majanduslikku kapitali? Kõik võtmed ei asu küll Eestis, kuid mida on teinud, teeb ja saab teha väarikate eesmärkide saavutamiseks Riigikogu, valitsuskabinet, kohalik omavalitsus või tubli kodanikeühendus?

Kümme aastat on Eestis reforme tehtud – politseinikud loevad neid kokku 17. Koos viimase politseireformiga toimub praegu Eestis veel üle 20 erineva tasemega uuendust, millest suuremad on haldus-, haridus-, pensioni- ja kaitseväreformid. Meediapeeglist Riigikogu ja valitsust jälgiv valijaskond peab mõlemat "jututoaks" ja soovib "käegakatsutavaid tulemusi".⁴ Analüüsinud Riigikogu menetlusse antud eelnõusid, võib väita, et paigutise õigusnihilismi ning haldussuutmatuse põhjusi tuleks otsida poliitikate planeerimise ja regulatsioonide mõju hindamise parlamendieelsest etapist. Probleemi taga näen kodumaise kapitali alahindamist ja teadusuuringute vähest kasutamist. Ka Euroopa Komisjoni eduraport toob esile puudusi just strateegilises planeerimises ja seadusandluse mõjude analüüsis.⁵

"Euroopa vana tont" Karl Marx oli paljude teadlaste arvates suurim XX sajandi mõjutaja ja viimasel ajal on moodne rääkida *kapitalidest*, mille aimatav sünonüüm on sageli võim. On poliitilised, õiguslikud, majanduslikud, sotsiaalsed, kultuurilised, organisatsioonilised, ökoloogilised jms kapitalid, mis võivad kombineeruda ja üksteiseks üle minna, nagu soojus- või tuuleenergia saab elektriks ja valguseks. Eirates siin postmodernistlikku teabeparadigmat,⁶ võib ka selle RiTo auväärt autoreid tinglikult liigitada: Tunne Kelam, Marju Lauristin, Arvo Sirendi, Mart Nutt, Tiit Toomsalu jt keskenduvad rohkem poliitilisele, Tõnis Lukas, Mart Meri, Viive Rosenberg, Peeter Kreitzberg, Jüri Engelbrecht, Mati Heidmets jt intellektuaalsele, Rein Ruutsoo ja Daimar Liiv sotsiaalsele, Mihkel Pärnoja, Olev Raju, Janno Reiljan, Urmas Varblane jt majanduslikule kapitalile.⁷

Seadusloome eesmäärke on inimeste heaolu järkjärguline kasvatamine – selle töö tulemus on mõõdetav. Soovi korral võib taandada kõik kapitalid majanduslikule küsimusele – *millised grupid millist kapitali Eestis omavad ja kellele toovad Riigikogus läbihääletatud seadused tulu või kulu?* Selle hindamine on täna spekulatiivne, kuid RiTo lugejal on võimalus kõrvutada nt Eesti ja Euroopa Liidu suhteid käsitlevate artiklite andmeid ning esitada oma analüüsi tulemusi RiTo veebifoorumis – *rohkem ideid, rohkem lahendusi*. Võimalused on piiratud ja säästvate arengurajale astumata glokaalne⁸ *surm silme ees*, meenutavad meile ka Andres Tarand ja Ahto Oja. Viimane avab RiTo-s rubriigi "Eesti visioonid" – kõik üldise kasu nimel, nagu ütles 250-miljonilise e-riigi projekti "Vaata maailma" esitlusel peaministri IT-nõunik Linnar Viik.⁹ Ka aeg on kapital ja kõigi silmad kõike ei näe. Mida RiTo saab avalikku teenust pakkuva areeni ja *lobby*-töö kanalina¹⁰ teha seaduste kvaliteedi ja kodanikeühiskonna heaks?

RiTo tulevikuvisioonid

Kõik RiTo ümarlauas osalenud olid ühte meelt, et RiTo väljaandmine õigustas riski ja sellist poliitilis-akadeemilist ajakirja on Eesti poliitilise kultuuri, seadusloome ja Riigikogu arenguks vaja. Kuid nagu noorte nähtustega kombeks, ei valitsenud sellist üksmeelt RiTo arenguradade osas – seda ühe erandiga. Nimelt arvasid Riigikogu liikmed, et RiTo peaks

muutuma kvartaliajakirjaks ja minema turule. RiTo teemasid, ülesehitust ja parlamentaarset mitmehäälsust kajastavates seisukohtades jäi kehtima arvamuste paljusus.¹¹

Kolleegiumi liige Anu Toots (TPÜ) esitles RiTo missioone: 1) eestikeelse ühiskonnateaduse edendamine – ta rõhutas, et riigiteadus ei tohi olla igav ega arusaamatu; 2) postindustriaalse vaimu kandja ja osalusdemokraatia edendaja, kus "võimu aluseks on oskusteave ja mõjukas on see poliitik, kes teab". Suureneb avalikkuse teadlikkus, poliitika läbipaistvus ning osalemise võimalus. RiTo avaneb Tootsi hinnangul enamasti elitaarsele seltskonnale ja eliidi avardamine on Eestile väga oluline. RiTo riskidest nimetas Toots Eesti *korporatiivsust*, mille vastu saab pidevalt uusi autoreid otsides ja kõrgkoole kaasates. Teine oht – *poliitilise ärakasutamise võimalus* à la "mina olen Riigikogu liige ja te peate mind avaldama".

Raul Narits (TÜ) rõhutas Riigikogu seadusandliku töö analüüsi – tuleks "toota sellist kaupa, mis on vastuvõetav ühiskonnale". RiTo peegeldab "meie elu" läbi poliitilise ja uurimusliku prisma, kus ka erakondade seisukohtade avaldamiseks peab olema ruumi. RiTo poliitiline osa võib olla publitsistlik, kuid uurimuslikud rubriigid peaksid jääma akadeemiliseks. Naritsa arvates saavad RiTo-s erinevad õigusega seotud elualad nii paremini kokku kui Juridicas.

Igor Gräzini sõnul puudub Eestis teine selline ajakiri ning RiTo ei saa tõmmata piire Riigikogu ja avalikkust puudutavate materjalide vahel, sest Riigikogu liikmed pole ainukesed lugejad. Gräzin: "RiTo on elitaarsetele massidele kättesaadav ajakiri, sh on kunstiline kujundus maailmaklass." Teiseks, "idee õigsust ei määra selle poolt hääletavate inimeste hulk ja seega puudub sisuline vastuolu koalitsiooni ning opositsiooni vahel". Poliitiliste huvide esindamine on vajalik – *huvideta pole huvitav* –, kuid ausa mängu reeglid eeldavad, et autor esitab oma poliitilised veendumused selgelt. Gräzini arvates peaks RiTo kajastama Riigikogu juriidilist töökorda ja poliitilise kultuuri arengut, samuti Euroopa Liidu alast arutelu.

Anti Liiv leidis, et Eesti on vajanud RiTo-sugust ajakirja 10 aastat. Vaja on koondada erakondade ja kõrgkoolide jõud ühe korraliku poliitilis-akadeemilise ajakirja tegemiseks. Liivi visioon kvartaliajakirjast on konkreetne: 4 x 250 lehekülge aastas koos igas numbris ilmuva eesti kunstiga. Muutused riigis on kiired ja vajavad analüüsi. Liiv väärtustas ka RiTo ajaloolist tähendust: ei saa välistada, et aastal 2050 analüüsivad meie euroeestlased RiTo põhjal Riigikogu seadusandlikku jm tegevust aastail 2000–2005.

Need olid mõned killud RiTo ümarlauast.

Sõna maksab

RiTo kaasautorite ja toimetuskolleegiumi liikmete üha vähenev ajakapital sunnib minevikule ja tulevikule mõtlema. RiTo 3 erineb jõulueelsest kavandist ega ole seetõttu poliitilise esindatuse mõttes tasakaalus. Mitu kutsutud autorit taganes vabandades varem antud sõnast, sest rahvusvaheline kiirrongina tormav poliitiline ja akadeemiline elu on teinud meie aja/töö planeerimise keerukamaks. Loodan siiski, et meil õnnestub kasvatada sellist organisatsioonilist kapitali ehk koostöökultuuri, kus telefonis või e-kirjas antud sõna maksab samamoodi kui allkirjastatud leping.

RiTo 3 proovipartii läheb esimest korda infoturule konkureerima nii tulevaste kirjutajate, ostjate kui ka lugejate pärast. Turumehhanismide aluseks aga on usaldus ja info – sõna maksab. E-riigi väljaandena siseneme ka veebide konkurentsi, oodates RiTo foorumisse analüütilist kaastööd *Eesti poliitika ja elu* vaatlejailt.

Tagasi alguse juurde: 1918. aastal kuulutati välja Eesti Vabariik. See Vabadussõjas 1918–1920 ja Laulva revolutsiooniga 1987–1992 tagasi võidetud riik on minu–sinu–tema elukeskkond, mida saame õigusriiki ning kodanikeühiskonda taotledes üheskoos hoida ja ka palju rohkem mõjutada kui globaalselt soojenevat kliimat või palavikuliste börside majanduskõveraid.

Erinevalt riikidest vaadeldakse tsivilisatsioonide, kultuuride ja rahvaste eluiga aastatuhandete mõõtkavas. Viimasel 2000 aastal on Euroopas ajalukku hääbunud kümneid kultuurrahvaid. Eespool viidatud pessimistlike prognooside kiuste tasub taotleda ja uskuda, et järgmisel tuhandel aastal eestlased siin maal välja ei sure ja jaksavad lisaks geneetilisele jätkusuutlikkusele taastoota ka oma kultuurilist, sotsiaalset, majanduslikku ja poliitilist kapitali. Ei tohiks unustada, et oleme siin tänu oma esivanematele, kes peavad hingede aega ja näivad teadvat Vana-India vedadesse (u 3000 aastat e.m.a) kirjutatud lihtsaid sõnu: *oh inimene, oma lastes elad sa edasi ja oled surematu*.

Märkused

1. Riigikogu ülesannetega (seadusloome, riigieelarve, inimeste informeeritus, õigusteadvus jm) seotud avaliku arvamuse uuringuid on tellitud alates 1996. aastast: www.riigikogu.ee/osakonnad/msi Tellitud uuringud: Riik ja rahvas; vt ka 23.03.2001 Postimehe rubriiki "Kaks aastat Laari valitsust" ja sama päeva Eesti Päevalehe rubriiki "Arvamus", kus Mart Laar ise teeb vahekokkuvõtteid.
2. M. Ojakivi, K. Ruus, Eesti kodanikeühiskonda pärsib raha vähesus. – Postimees, Foorum, 2.03.2001, lk 3.
3. Vt M. Ainsaar (toim), Laste- ja perepoliitika Eestis ja Euroopas. Tartu: Rahvastikuministri Büroo, 2000; K. Katus, A. Puur, A. Põldma, L. Sakkeus, Rahvastikuvananemine Eestis. Tallinn: EKDK, 1999; J. Uibu, Eesti rahvastiku tervis XXI sajandi künnisel. 3., täiendatud väljaanne. Tallinn, 2000/2001; R. Vetik (toim), Eesti sotsiaalteaduste aastakonverents I. Ettekannete kogumik. Tallinn: TPÜ Kirjastus, 2001.
Mõned arvud: 1.01.2001 oli Eestis u 367 000 pensionisaajat (keskmine pension 1461 kr) ja u 259 000 last äsjasündinust kuni 14-aastaseni (keskmine kulu ??? kr lapse kohta).
4. Vt viide 1.
5. Vt "Seadusloome kvaliteet = mõjude analüüs, läbipaistvus, kodanikeühenduste osalus ja riigi haldussuutlikkus?": www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tood/tell38a.html; sh viide Euroopa Komisjoni aruandele "Laienemine '99" (2000:50).
6. Nt B. S. Santose käsitluses on majandus, poliitika, eetika ja õigus komplekselt seotud – nende eraldamine moonutab arusaama tegelikkusest, vt RiTo 2, lk 295.

7. RiTo kaks esimest välisautorit – A. Hardie (Suurbritannia) ja G. Scheffbeck (Austria) = meie väliskapital.
8. Glokaalne = lokaalne + globaalne: uus kirjandusteadlaste seas kasutusele võetud mõiste (Eestis Jüri Talvet).
9. Vt Linnar Viik, Üldise kasu nimel. – Äripäev, 9.03.2001, lk 23: www.aripaev.ee.
10. Õhtumaades mõistetakse huvirühmade lobitööd demokraatia lahutamatu osana – sellest järgmises RiTo-s.
11. Vt RiTo ümarlaua (15.12.2000) protokoll: www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/rito, kõnelesid Heiki Sibul, Küllo Arjakas, Mart Meri, Uno Mereste, Igor Gräzin, Anu Toots, Raul Narits, Raivo Vetik, Krista Loogma, Jaan Leetsar, Ago Vilu, Ivar Raig jt.

Riigikogu roll Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga

Tunne Kelam (RiTo 3), Riigikogu aseesimees, Isamaaliit

Parlamendi osatähtsus eurointegratsioonis

Eesti kodanike valitud Riigikogu ja tema volitustega Vabariigi Valitsus on alates taasiseseisvumisest valmistanud Eestit ette liitumiseks Euroopa Liiduga. Seoses sellega tekib kindlasti küsimus, mis saab meie parlamendist? On ju Euroopa Liidus oma Euroopa Parlament, seaduseelnõud tulevad Euroopa Komisjonist, neid menetlevad kaasotsustusprotsessis Ministrite Nõukogu (see, tõsi küll, koosneb liikmesriikide valitsuste esindajatest) ja Euroopa Parlament, ning seaduse võtab vastu Ministrite Nõukogu.¹ Selle lihtsustatud skeemi puhul võib kõrvaltvaatajal tekkida küsimus, mida hakkab meie parlament tegema pärast seda, kui Eestist on saanud Euroopa Liidu liikmesriik. Kas tõesti jääb siis Riigikogu peamiseks ülesandeks kinnitada formaalselt Ministrite Nõukogu Brüsselis tehtud otsuseid? Kui nõnda, siis võib tõepoolest tekkida paralleel okupatsiooniaegse Ülemnõukoguga. Nii see kindlasti ei ole. Julgen väita lausa vastupidist.

Uue sajandi alguseks on tekkinud mulje, et liikmesriikide parlamentide osakaal Euroopa Liidu riikides ei vähene, pigem kasvab. Esmalt seetõttu, et Euroopa Liit ei reguleeri paljusid valdkondi, nagu nt riigisisised maksud: sellistes valdkondades toimub liikmesriigi parlamendi töö vastavalt liikmesriigi seadustele. Samas kaasatakse liikmesriikide parlamente Euroopa Liidu seadusandluse protsessi. Kui Euroopa Komisjon tuleb välja uue algatusega, siis esitatakse see Ministrite Nõukogule ja Euroopa Parlamendile. Algatus esitatakse ka liikmesriikide parlamentidele (hetkel toimub see läbi liikmesriikide valitsuste). Parlamendis töötab algatuse läbi vastav komisjon ning esitab omapoolsed soovitused liikmesriigi valitsusele.

Võib isegi öelda, et eurointegratsioon on kaasa toonud rahvusriikide ning sealjuures ka liikmesriikide parlamentide vastutustunde ja eneseteadvuse tugevnemise. Amsterdami lepingu 9. protokoll märgib ära liikmesriikide parlamentide funktsiooni Euroopa Liidus. Selle protokolliga preambula kõneleb soovist "ergutada riikide parlamente rohkem osalema Euroopa Liidu tegevuses ja tugevdada nende võimet avaldamaks oma vaateid küsimustes, mis võivad neid eriti huvitada".² Liikmesriikide parlamendid peavad selle protokolliga alusel saama Euroopa Komisjoni konsultatiivsed dokumendid kätte viivitamatult; Euroopa Komisjoni ettepanekud õigusaktide vastuvõtmiseks peavad olema aegsasti kättesaadavad, et liikmesriikide valitsused saaksid need vajaduse korral parlamendile edastada.

Avalik arvamus kipub Euroopa Liidus nägema pahatihti hiigelsuurt bürokraatiamasinat, mille otsused võetakse vastu kaugel Brüsselis ja mis toob kasu vaid nende otsuste vastuvõtjatele. Euroopa Parlamenti peetakse Euroopa juhtivate institutsioonide seas **ainsaks** demokraatlikuks institutsiooniks, kuna alates 1979. aastast valivad Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikud seda otsevalimistel. 1993. aastal sõlmitud Maastrichti lepingust peale on Euroopa Parlamendi osa Euroopa institutsioonide seas selgelt kasvanud. 1999. aastal sõlmitud Amsterdami leping tugevdas veelgi Euroopa Parlamendi volitusi otsustusprotsessis.

Maastrichti lepinguga määratletud kaasotsustamisprotsess (Euroopa Parlament ja Ministrite Nõukogu menetlevad koos Euroopa Komisjoni ettepanekuid) laienes Amsterdami lepinguga peaaegu kõigile valdkondadele.

Riigikogu Euroopa asjade komisjoni esindusfunktsioon Euroopa struktuurides

Euroopa asjade komisjon³ esindab Eestit Euroopa Liidu ja Eesti Parlamentaarses Komitees. Teiseks osapooleks selles ühiskomitees on Euroopa Parlamendi saadikud. Ühiskomitee ülesanne on Euroopa Liidu ja Eesti vaheliste suhete kõikide aspektide läbivaatamine ja assotsieerumislepingu rakendamisele kaasaaitamine.⁴ Ühiskomitee on pidanud 6 istungit, mis on toimunud vaheldumisi Tallinnas ja Brüsselis/Strasbourg'is. Ühiskomitee annab avara võimaluse koostööks poliitilisel tasandil – jagunevad ju Euroopa Parlamendi liikmed rühmadesse parteilise kuuluvuse, mitte rahvuse järgi.

Sama tähtsad kui koostöö Euroopa Parlamendiga on kontaktid Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentidega. Eelkõige saab neid kontakte luua COSAC-i⁵ raames. Konverentsid toimuvad kaks korda aastas Euroopa Liidu eesistujariigi pealinnas. Alates 23.–24. novembril 1998 Viinis toimunud kohtumisest on kandidaatriikide esindajail vaatlajastaatus ning õigus kõigil teemadel sõna võtta.

Pidades silmas Eesti võimalikku liitumist Euroopa Liiduga, on sellised regulaarsed poliitilised kontaktid äärmiselt olulised. Euroopa Liiduga liitumiseks ei piisa üksnes meie riigisisest rahvahääletusest. Liitumislepingu tingimused peavad lõppkokkuvõttes heaks kiitma kõikide liikmesriikide rahvaesindused – parlamendid – ning alates Euroopa Liidu viimasest laienemisest aastal 1995 ka Euroopa Parlament. Eesti ja Euroopa Liidu assotsiatsioonilepingu ratifitseerimine kestis 1995–1998 ning leping jõustus parlamendisaadikute lobitöö tulemusena 1. veebruaril 1998. See näitab, et kontaktid Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentide saadikutega on ülimalt vajalikud edendamaks ja kiirendamaks liitumisprotsessi.

Erakondade ja parlamendiliikmete otsekontaktid vähendavad mõlema poole eelarvamusi ja hirme ning soodustavad objektiivse informatsiooni levikut. Meile kaugete riikide esindajad ei tunne meie ajaloolist tausta ega õigusriigi taastamise probleeme. Rahvusvahelistel konverentsidel on võimalik neid asjaolusid selgitada. Kuid sellest üksi ei piisa. Seetõttu on väga oluline, et nende riikide parlamendisaadikud külastaksid Eestit. Tihti suudavad inimeste isiklikud kontaktid või ka lihtsalt tänavapilt kujundada hoopis parema mulje riigi arengust viimaste aastate jooksul kui ametliku info statistika- ja majandusnäitajad. Sel viisil rajatud suhted aitavad tutvustada Eestit nendele liikmesriikidele, kellega meil kontaktid kas puuduvad või on olnud nõrgad. Siin on olulist osa etendanud aastast 1994 Tallinnas toimuvad konverentsid "Eesti ja Euroopa Liit: Eesti teel muutuvasse Euroopasse".⁶ Nendest konverentsidest on arvukalt osa võtnud nii Euroopa Liidu liikmes- kui kandidaatriikide parlamendiliikmed.

Koostöö valitsusega õigusaktide ühtlustamisel, võrdlus teiste Euroopa Liidu kandidaatriikidega

Euroopa Liiduga seonduvate õigusaktide harmoniseerimisel on määrava tähtsusega Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse tõhus koostöö. Parim viis selle saavutamiseks on eelnev tööjaotuse koordineerimine. Valitsus võiks esitada parlamendile ajakava selle kohta, millal jõuavad eurointegratsiooniga seonduvad eelnõud Riigikokku. Siis on ka parlamendil võimalik oma tööd ratsionaalsemalt planeerida. Eurointegratsiooniga seonduvate eelnõude vastuvõtmisega on tavaliselt kiire, kuid see ei tohiks viia järeleandmisteni kvaliteedis. Riigikogus läbivad mainitud seaduseelnõud sama protseduuri mis teisedki eelnõud. Teoreetiliselt võiks kõne alla tulla eurointegratsiooniga seonduvate seaduseelnõude kiirkorras menetlemine, kuid siis tuleks eri osapooltega mängureeglites kokku leppida. Kokkuleppele peaksid omavahel jõudma ka opositsiooni ja koalitsiooni esindajad. Harmoniseerimise protsessi kiirendamiseks on niisiis kaks põhilist võimalust:

1. poliitiline kokkulepe,
2. menetluskorra muutmine.

Kui jõutakse kokkuleppele, et eurointegratsiooniga seonduvad eelnõud vajavad kiirmenetlust, on poliitilise kokkuleppe saavutamine kiirem tee, sest menetluskorra muutmine peab läbima Riigikogus teatud protseduuri ning see võtab aega. Samuti on võimalik kokku leppida, et mainitud eelnõud on eelistatud ning neid käsitletakse esmajärjekorras. Taas tuleb rõhutada vajadust säilitada eelnõude kvaliteet.

Teistest kandidaatriikidest on vaid Küprosel ametlikult kasutusel eurointegratsiooniga seonduvate seaduseelnõude kiirmenetluse kord. Tšehhi Vabariigi suurimad parteid on omavahel kokku leppinud, et euroseadustele antakse eelisõigus. Poola Seimi uus Euroopa õiguse komisjon on loodud selleks, et menetleda eurointegratsiooniga seotud eelnõusid. Eesmärgiks on vähendada lugemisi parlamendis ja vältida arutelusid erialakomisjonides: kui eelnõu on saavutanud Euroopa õiguse komisjoni heakskiidu, ei tohi menetlemisel enam takistusi tekkida. Ka Ungaris puudub formaalselt kiirendatud menetlus, kuid Ungari parlamendis on nn Euroopa asjade laiendatud komisjon, kuhu kuuluvad ka erialakomisjonide esimehed. Parteide vahel on kokku lepitud: kui laiendatud komisjon kiidab eelnõu heaks, ei tohiks põhimõtteliselt õigusaktide menetlemisel takistusi tekkida.

Esitaksin siinkohal statistikat eurointegratsiooniga seonduvate seaduseelnõude kohta. Riigikogu võttis 1999. aastal vastu 50 ja 2000. aastal 67 eurointegratsiooniga seonduvat seadust, praegu on menetluses 37 eelnõu. Vabariigi Valitsusel on kavas esitada sel aastal vastuvõtmiseks 78 sellist eelnõu ning 38 konventsiooni. Suurim koormus eurointegratsiooniga seonduvate eelnõude menetlemisel on lasunud õiguskomisjonil. Nagu eelnevast statistikast näha, on õigusaktide harmoniseerimise tempo aasta-aastalt tõusnud. Kui Eesti tahab olla valmis Euroopa Liiduga liitumiseks aastal 2003, tuleb harmoniseerimise tempot tõsta.

Kõigi kandidaatriikide parlamentides on loodud Euroopa Liidu institutsioonidega suhtlemiseks Euroopa asjade komisjon. Läbirääkimiste esimese grupi kandidaatriikidest

kuulub Küprosel ja Ungaris vastava komisjoni pädevusse Euroopa Liidu õigusaktide integreerimine oma riigi seadusandlusesse. Sloveenia ja Tšehhi komisjonid uurivad oma riigi ja Euroopa Liidu seaduste vastavust. Poola parlamendis tegutsevad koos Euroopa integratsiooni komisjon ja vastloodud Euroopa õiguse komisjon, et harmoniseerida Poola seadusandlust Euroopa Liidu omaga. Riigikogu Euroopa asjade komisjon on loodud erikomisjonina ning seetõttu ei ole tal eelnõude menetlemisel juhtivkomisjoni rolli. Otseselt menetlevad eurointegratsiooniga seonduvaid eelnõusid alatised komisjonid. Kuna Euroopa asjade komisjoni liikmed kuuluvad alatistesse komisjonidesse, on komisjonil ülevaade vastavatest eelnõudest ning nendega seonduvatest probleemidest. Ometi ei ole Euroopa asjade komisjon seni suutnud ära kasutada kõiki võimalusi koordineerimaks oma tegevust alatiste komisjonidega. Komisjoniliikmed on võtnud endale ülesande jälgida teatavate alatiste komisjonide tegevust harmoniseerimise seisukohast, mis võimaldaks kitsaskohti õigeaegselt teadvustada ning lahendada neid ühiselt koostöös alatiste komisjonidega. Probleemsete seaduseelnõude menetlemise kiirendamise huvides on Euroopa asjade komisjon palunud oma istungitest osa võtma vastava alatise komisjoni juhte. Euroopa asjade komisjoni üks eesmärgi on toimida sellealases tegevuses ühise arutelu foorumina ühelt poolt konkreetsest seaduseelnõust huvitatud mittevalitsusorganisatsioonide ja huvigruppide ning teiselt poolt ministeeriumide ja parlamendikomisjonide vahel.

Tuleb silmas pidada, et pärast liitumist ei ole ühegi endise kandidaatriigi parlamendi Euroopa asjade komisjon oma tegevust lõpetanud. Liikmesriikide Euroopa asjade komisjonidel on erinev mõju ning erinevad ülesanded, mis tuleneb nende riikide parlamendi rollist üldises poliitilises süsteemis. Mõnes riigis, nagu nt Kreekas ja Hispaanias, kuulab komisjon ära valitsuse informatsiooni. Saksamaal annavad komisjoni liikmed valitsusele siduvaid nõuandeid liidumaade küsimustes. Hollandi parlamendi mõlemad koadjuti ning Itaalia parlament saavad anda oma valitsustele siduvaid nõuandeid teemade osas, mis puudutavad Euroopa Liidu III sambaga (justiits- ja siseasjad) seonduvaid küsimusi. Taani parlamendil on väga tugev mõju valitsusele, kelle ministrid peavad Brüsselis asjade otsustamiseks saama eurokomisjonilt mandaadi. Teised liikmesriigid jäävad nende kahe lähenemisviisi vahele.²

Riigikogu Euroopa asjade komisjon tutvub läbirääkimispositsioonidega enne nende heakskiitmist Vabariigi Valitsuses. Kui komisjoni liikmetel kujunevad positsioonide kohta oma seisukohad, siis teavitatakse neist valitsust. Sel kombel on Euroopa asjade komisjon hakanud endale võtma kaasvastutust läbirääkimispositsioonide eest. Samas saab kaasvastutusest rääkida vaid siis, kui positsioonipaberid jõuavad komisjoni liikmeteni aegsasti. Sel juhul saavad komisjoni liikmed tutvuda positsiooni sisuga ning tutvustada seda ka oma fraktsioonile. Euroopa asjade komisjoni liikmetel peab olema võimalus esitada oma fraktsiooni seisukoht antud positsiooni kohta. See on lähim eesmärk, mille peame saavutama. Euroopa asjade komisjon on ju omamoodi miniparlament, kuivõrd sinna kuuluvad kõikide saadikurühmade esindajad.

Ungari, Poola ja Sloveenia vastavaid komisjone informeeritakse läbirääkimiste käigust ning läbirääkimiste positsioone arutatakse enne valitsusse minekut vaid siis, kui tegemist on tundliku temaga. Küprose komisjon avaldab oma arvamust nii positsioonipaberite (need esitatakse komisjonile enne Euroopa Komisjoni saatmist) kui ka läbirääkimiste üldise käigu

kohta. Parlamendi komisjoni arvamust on arvestatud nii positsioonipaberite sõnastamisel kui ka läbirääkimistel. Tšehhi parlamendi kummagi koja Euroopa asjade komisjon saab läbirääkimiste käigu kohta regulaarselt teavet. Tšehhi parlamendi Saadikutekoda oma arvamust ei avalda, küll aga teeb seda Senat.⁸

Avalikkuse teavitamine ja kodanikeühenduste kaasamine

Avaliku arvamuse küsitlused näitavad, et Euroopa Liidu toetajate arv Eestis kasvab, kuid kasvab ka nende arv, kes liitumist ei toeta.⁹ Eestis on toetus Euroopa Liidule esimese ringi kandidaatriikide hulgas püsinud madalaimana. Informeeritus Euroopa Liidu suhtes on küll tõusnud, kuid siiski ei pea kodanikud seda piisavaks. Suurimaks probleemiks on küsitluste andmetel liialt ühekülgne info Euroopa Liidu kohta. Suur tähtsus on teavitusüritustel, sest seal on kuulajatel võimalus oma arvamust avaldada ning oma hirme ja kahtlusi väljendada.

Avalikkuse teavitamisel eurointegratsiooni kohta on oluline osa ka Riigikogu liikmetel. Just Euroopa asjade komisjoni liikmetel on piisavalt informatsiooni, et kodanikele selgitada, mispärast pürgib Euroopa Liitu Eesti, miks see meile hea on, milles seisnevad võimalused ning ka võimalikud ohud. Kuigi ühelt poolt on selge, et Riigikogu liikmel ei saa olla teadmisi kõigis valdkondades, tahab tavakodanik siiski kuulda poliitikute arvamust. Riigikogu liikme seisukohal on oma kaal juba seetõttu, et Riigikogu liikmed võtavad vastu seadusi.

Senisest rohkem on Riigikogu liikmed hakanud osa võtma üle Eesti toimuvaist teavitusüritustest. Euroopa asjade komisjon ja Euroopa Komisjoni Delegatsioon on korraldanud koos infopäevi Eesti maakonnakeskustes. Naiste Kodanikukoolituse Keskuse algatusel külastavad koolilapsed "Eurokooli" projekti raames esmaspäeviti ja kolmapäeviti Riigikogu ning Riigikogu liikmed sama projekti käigus koolides toimuvaist teavituspäevi. Tulemus on seni olnud väga positiivne: koolilaste teadmised Euroopa Liidust on suurenenud ja nende aramusavaldused motiveeritud. Selliste projektide laiendamise vajalikkus on ilmne. Kodanikualgatusel on ainulaadne väärtus ja võrreldes ametlike infokanalitega ka erinev toime.

Omamoodi teavitustegevus on ka see, kui Euroopa asjade komisjon viib omavahel kokku erinevad huvigrupid. Nt on toimunud komisjoni istungeid, millest on osa võtnud tootjate liitude ja ministeeriumide esindajad.

Kõik kolm Riigikogu koosseisu (aastast 1992 siinamaani) on väljendanud soovi liikuda Euroopa Liidu ja NATO-ga liitumise suunas. See ei välista lahkarvamusi eurointegratsiooniga seonduvates üksikküsimustes, kuna erinevad erakonnad tunnevad muret erinevate asjade pärast. Täna on Riigikogu ühe saadikurühma koosseisus esindatud vaid üks partei, mis on avalikult teatavaks teinud oma euroskeptilised seisukohad. Loodetavasti ergutab see asjalikke vaidlusi ka parlamendi tasandil.

Ühes on Riigikogu liikmed üksmeelsed: Euroopa Liiduga liitumise otsustab rahvas rahvahääletusel. Enne seda peaks liitumise teemal toimuma võimalikult laiapinnaline diskussioon: miks on hea liituda, miks ei peaks liituma, mis kasu/kahju me sellest saame? Lisaks liitumisteemalisele debatile peaks alustama diskussiooni selle üle, millal peaks

toimuma rahvahääletus. Diskussiooni algatajaiks võiksid olla Euroopa asjade komisjon ja põhiseaduskomisjon. Euroopa asjade komisjoni kuuluvad peaaegu kõikide fraktsioonide esindajad, seetõttu oleks see igati loogiline.

Märkused

1. Pikemalt vt europa.eu.int/
2. Amsterdami lepingu täistekst inglise keeles: europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/index.html.
3. Euroopa asjade komisjon taasmoodustati Riigikogu otsuse alusel 18. mail 1999.
4. See on Euroopa Liidu ja Eesti Parlamentaarse Komitee protseduurireeglite 2. reegel.
5. COSAC – Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (pr) – liikmes- ja kandidaatriikide parlamentide Euroopa Liiduga tegelevate komisjonide kohtumine.
6. 2000. a konverents keskendus liikmesriikide identiteedi ja koostöö teemale, vt www.riigikogu.ee/konverentsid.
7. Kokkuvõtte põhineb 29.–30. mail 2000 Lissabonis toimunud COSAC-i küsimustikul.
8. Kokkuvõtte põhineb 29.–30. mail 2000 Lissabonis toimunud COSAC-i küsimustikul.
9. Saar Polli elanikkonna monitooringud, EMOR-i igakuised küsitlused.

Kasutatud kirjandus

Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud (1998). Tallinn: Eesti Õigustölke Keskus.

EMOR-i igakuised uuringud.

Euroopa Liidu ja Eesti Parlamentaarse Komitee protseduurireeglid.

Euroopa Liit juuni 1999. Elanikkonna monitooring. Saar Poll.

Euroopa Liit kevad 2000. Elanikkonna monitooringu aruanne. Saar Poll.

National Parliaments and the EU–Stock–Taking for the Post–Amsterdam Era, 13 October 1999 Helsinki. Eduskunnan kanslian julkaisu, 1 /2000.

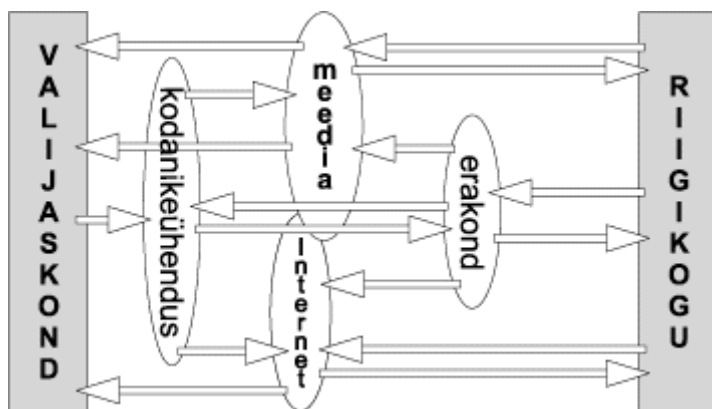
Kas oskame ja tahame kasutada uue meedia võimalusi demokraatia edendamiseks?

Marju Lauristin (RiTo 3), Riigikogu liige, Mõõdukad, Tartu Ülikooli erakorraline professor

Demokraatliku ühiskonnakorralduse aluseid iseloomustab kolm põhimõtet: võimu legitiimsus, kodanike osalus ja ratsionaalsete valikute tegemise võimalus.

Demokraatia on reaalselt olemas vaid siis, kui on tagatud ratsionaalse ja informeeritud valijaskonna osalemine poliitika tegemises. Sellele ideaalile vastavalt peaks meedia tegevus demokraatlikus ühiskonnas olema suunatud oma huvidest teadliku ja otsustusvõimelise kodaniku valikuvõime arendamisele ja valikuvõimaluste suurendamisele ning demokraatliku poliitilise kultuuri arengule. Meedia kaudu peaks toimima pidev dialoog rahva ja rahvaesinduse vahel (vt joonis 1).

Joonis 1



Demokraatia arengu põhiprobleemiks massimeedia ajastul on ühelt poolt kujunenud poliitika professionaliseerumine ja bürokratiseerumine, teiselt poolt aga meedia mõjul süvenev poliitika kommertsialiseerumine (Blumler, Gurevitch 1995).

Eeskätt viidatakse massimeedia puhul poliitika trivialiseerimise ohtudele (Bourdieu 1999). Samuti juhitakse tähelepanu massimeedia võimetusele tagada kõigile kodanikele võrdne informeeritus, arvamuste vabadus ja osalus kõigis avalikku huvi pakkuvates otsustustes, kuna massimeedias vahendatakse informatsiooni valikuliselt ja ühesuunaliselt, lähtudes mitte info tarbija, vaid info vahendaja kriteeriumidest. Massimeedia tähelepanu köidavad eeskätt juba juhtunud sündmused, mitte pikaajalised, sageli keerukad ja rutiinsed protsessid, mis on seadusandja ja täidesaatva võimu igapäevase tegevuse sisuks. Ka konkreetsed uuringud parlamendi tegevuse kajastamise kohta sellistes demokraatlike traditsioonidega riikides nagu Suurbritannia on näidanud, et parlamendi töö olulisimad lõigud, nt komisjonides ja fraktsioonides toimuv, köidab väga harva massimeedia tähelepanu (Negrine 1996). See aga tähendab, et massimeedia kaudu on kodanikel väga raske saada ülevaadet oma valitud isikute tegevusest parlamendis ning seda aktiivselt mõjutada.

Ehkki avalik võim reeglina jäädvustab kõik oma toimingud paberil ning need dokumentaalsed materjalid (stenogrammid, protokollid, seaduste tekstid, täitevvõimu

otsused jne) on teoreetiliselt kättesaadavad igale kodanikule, on tavakodanikul üksnes erilise vajaduse korral piisavalt aega, tahet ja oskusi talle vajaliku dokumendi ülesleidmiseks.

Traditsioonilise alternatiivina massimeediale on toiminud poliitikute otsesuhtlus nii omavahel kui ka oma valijatega valimiskoosolekutel ja kohtumistel ning samuti parlamendi kuluaarides toimuv lobitöö. Kuid võrreldes massimeediaga on selliselt organiseeritud suhtluse võime haarata kaasa ja osalusvõimalusi pakkuda kaduvväike, muutes poliitika erakondade mänguväljaks, millele tavakodanikul on juurdepääs ainult läbi ajakirjandusliku lukuaugu.

Ka iseseisvumisjärgses Eestis on need protsessid selgesti nähtavad. Selle üks tulemus on poliitika võõrandumine, riigivõimu legitiimsuse langus ning avaliku kommunikatsiooni kriisiseisund.

Lahendust süvenevale võõrdumisele valitsejate ja valitsetavate vahel on nähtud uues meedias. Võrgusuhtlemine ühendab endas lihtsa ja üldkättesaadava kasutusviisi olulistele dokumentidele ja andmetele, vastastikusel huvil põhineva vahetu suhtlemise paindlikkuse ja massimeedia levikuulatuse. Tegemist on põhimõtteliselt uue suhtlusvormiga, mille potentsiaal suureneb koos tehnoloogilise arenguga ühelt poolt ning kasutajate arvu suurenemise ja nende vilumuste kasvuga teiselt poolt (Holmes 1997).

Eesti on kiiresti jõudnud maade hulka, kus Internet on leidnud massimeediaga võrreldavat igapäevast kasutamist kiiresti kasvava tarbijaskonna seas. Iganädalasi Interneti-kasutajaid oli septembris 2000 juba 13% eestlastest ning 5% muulastest (vt tabel 1) ning see hulk kasvab iga kuuga. Võrdluseks: kaabel- ja satelliittelevisiooni iganädalane kasutajaskond oli samal ajal eestlaste seas 15% ning muulaste seas 25%.

Inglise meediateoreetik Colin Sparks (2001) leiab Internetil televisiooni ja ajalehega võrreldes järgmisi demokraatliku suhtluse kujunemise eeliseid:

1. suhtlemine Interneti kaudu on interaktiivne, avatud ka neile, kes ei pääse oma seisukohtadega massimeediasse;
2. ruumiline distants ei takista osalust;
3. anonüümsus meelitab arvamust avaldama ka neid, kes muidu tunnevad end tõrjutuna;
4. lugemisel põhinev ning keerukate andmestike, diagrammide, kaartide edastamiseks sobiv kanal soodustab ratsionaalset suhtumist informatsiooni;
5. otsingumootorid võimaldavad jõuda vajaliku informatsiooni mis tahes otsustuste tegemisel.

Võrreldes Internetti muu meediaga, tuleb rõhutada ka hoopis teistpidist suhtlusviisi: kui massimeedias on aktiivne see, kes teavet jagab ning saaja on asetatud sõltuvusse saatja tehtud valikutest ja seostest, siis Internetis on just saaja aktiivsem pool, kes ise teeb oma valikud ning kujundab seosed "välja riputatud" informatsiooni seas.

Kahtlemata on Internetil ka oma varjupool: kuristik teadjate ja mitteteadjate vahel, mis märgatavalt tasandus massilise, kõiki ühendava lehelugemise, raadiokuulamise ja telerivaatamise tõttu (meil Eestis eriti märgatavalt 80–ndate lõpul, 90–ndate alguses), on Interneti läbimurde järel järsult laienenud, meenutades aega, mil väiksem osa rahvast oli juba haritud, suur osa aga alles vaevu kirjaoskaja. Informeerituse kuristiku süvenemist saab ära hoida ikkagi olulisima teabe edastamine ka massimeedia, eriti televisiooni ja raadio kaudu, et see jõuaks sellegi viiendikuni rahvast, kes ka lehelugemisest on loobunud.

Tabel 1 Eestlaste ja vene keelt kõneleva elanikkonna arvuti- ja Interneti-kasutusest augustis–septembris 2000

	Kokku		15–29		30–49		50–69	
	eestl ased □	vene keel t kõn eleja d□	eestl ased □	vene keel t kõn eleja d□	eestl ased □	vene keel t kõn eleja d□	eestl ased □	vene keel t kõn eleja d□
On kasutanud Interneti□	42□	26□	73□	55□	44□	24□	15□	3□
On kasutanud Interneti viimase 12 kuu jooksul	30	16	50	31	34	15	11	3
Sagedane Interneti-kasutaja (viimase 7 päeva jooksul on kasutanud 5–7 päeval)□	13□	5□	15□	9□	18□	5□	5□	1□
Kus on Interneti kasutatud viimase 6 kuu jooksul: □								
Töökohal□	56□	31□	34□	16□	78□	60□	73	43
Koolis □	22□	26□	43□	40□	2□	□	□	□
Kodus □	29□	22□	25□	22□	34□	20□	28□	28□
Tuttava töökohas, kodus □	19□	28□	28□	33□	12□	21□	5□	12□
Avalikus Interneti-punktis □	7□	8□	10□	10□	4□	6□	6□	□

Allikad: BMF Gallup Media Eesti Raadio ja TV uuring, jaanuar–juuni 2000;
Emori e-monitooring, september–november 2000.

Vaatleme lähemalt, milliseid muutusi toob Interneti kasutamine esindusdemokraatia mehhanismi realiseerumisse. Lähtume Riigikogu infopakumise ja valijate infovajaduste seisukohalt (vt tabel 2), võrreldes kolme põhimõtteliselt erinevat moodust, kuidas valija saaks olla osaline Riigikogus tehtavate otsuste valmimises. Esiteks, massimeedia, mis levitab küll teatud infot väga laiale publikule, kuid jätab avalikkuse passiivse kõrvaltvaataja rolli, kelle mõju Toompeal toimuvale suureneb järsult vaid äärmusliku rahulolematuse ja konflikti puhul. Teiseks, info levik ja suhtlemine läbi organisatsioonide, alates erakondadest ja ametiasutustest, kellel on pidev kontakt Riigikogu tööga ning kes seda teavet vahendavad kõige detailsemalt, kuid samas ainult väga vähestele. Ning kolmandaks Internet, mis oma omadustes ühendab massimeedia laia kättesaadavust organisatsioonisuhtluse detailsuse ning suhete mõlemapoolsusega. Näeme, et Internet võimaldab laiemal üldsusel osaleda kogu Riigikogu tööprotsessis, sh ka seadusloome seni varjatumates etappides (komisjonides,

fraktsioonides), mis ei ole massimeedia kaudu jälgitavad. Interneti kaudu avaneb valijatel võimalus otse tunda õppida ja hinnata enda valitud saadikute tegevust kuni üksikhääletuste tulemusteni välja. Ka on Internet vahelülits ja stimulaatoriks muudele teabelevi võimalustele: Interneti kaudu kättesaadavad eelnõud ja arutelud võimaldavad erakonna liikmeskondadel ja erinevatel huvigruppidel ise kujundada oma suhtumist ning loovad aktiivse sekkumise võimaluse otsuste ettevalmistamise faasis. Samas on Internet ammendamatuks taustinfo allikaks ajakirjanikele, et need saaksid oma tööd teha efektiivsemalt ja süvenenumalt.

Interneti võimaluste realiseerimine sõltub tehniliste vahendite olemasolust, infopakumise kvaliteedist (ammendavus, operatiivsus, läbitöötatuse aste) ning vastuvõtjate infokasutuse oskustest, soovist ja tingimustest. Olulisimaks tingimuseks, mis tagab Interneti kaudu pakutava info efektiivsuse, on kodanikuühiskonna struktuuride olemasolu, sh ka erakondade ja Riigikogu fraktsioonide valmisolek toimida aktiivsete infovahendajatena.

Eestis on loodud soodsad tingimused Interneti toimimiseks demokraatliku valitsemise olulise infrastruktuurina. Ühelt poolt on nii Riigikogu, valitsus, ministriumid kui ka erakonnad endale teadvustanud selle kanali kasvava mõju. Kõikide ministriumide kodulehekülgedelt leiab taustinfot, statistikat, analüüse, mis on hoopis põhjalikumad kui ajakirjandusest kättesaadav teave valitsuse tegevusest. Riigikogus esindatud erakondade üldsuse jaoks avatud koduleheküljed sisaldavad reeglina rohket informatsiooni parlamendifraktsioonides toimuvast, mis vaid harva jõuab massimeediasse. Järjest suurem roll on erakondade kodulehekülgede kaudu valijatele avaneval vahetul arvamuse avalduse ja diskussiooni võimalusel. Avaliku teabe seadus on selles suhtes ainulaadse toimega akt, et ta lausa sunnib avaliku võimu teostajaid pidevalt täiustama demokraatliku osaluse võimalusi ja looma aktiivse infopakumise süsteemi.

Teisalt on Tiigrihüppe ja Külatee programmid¹ kaasa aidanud Interneti-ühenduste kättesaadavusele ka kaugemates maanurkades ja vaesemates ühiskonnakihtides. Avalikud Interneti-punktid on avatud rahvaraamatukogudes, Interneti-kohvikutes, -klubides. Selle potentsiaali rakendumine ei takerdu mitte niivõrd tehniliste oskuste puudumisse, kuivõrd aktiivse infootsingu ja info kasutamise oskuste puudumisse paljudel inimestel. Võrreldes selle inimeste hulgaga, kellel Eestimaal on tehniliselt kogu info Interneti kaudu kättesaadav kas tööl või kodus, on eriti kurb lugeda uuringute tulemusi, mis kõnelevad suutmatused seda infot üles leida ja kasutada, s.o kurtmisi info puudumise üle.

Kui tahame ära kasutada Tiigrihüppega loodud demokraatia potentsiaali, tuleks põhjalikult ümber kujundada koolide kodanikuõpetuse programmid, et kujundada noortest e-ühiskonna aktiivsed, informeeritud ja tegutsemisvalmis liikmed.

Kõik need inimesed, kes tegelevad demokraatia ja kodanikuühiskonna probleemidega ning püüavad leida lahendusi esindusdemokraatia kriisile, on üsna kindlad, et meedia avalik roll, meedia kui foorumi roll ei peaks mitte vähenema, vaid suurenema. Selleks, et niisugune avatud poliitika mudel saaks toimida, on kindlasti vajalik muuta meedia rolli poliitika vahendajana: poliitikast infot edastades ei peaks valitsema manipuleerimise või müügi põhimõtted, vaid tegevus sellisel viisil, mida nimetatakse avalikuks foorumiks. Mis tähendab

seda, et erinevatel kodanikeühendustel, kodanikuühiskonna subjektidel peaks olema laialdane ligipääs meediale. Ja mis teistpidi tähendaks seda, et meedia peaks tundma huvi selle vastu, mis toimub kodanikuühiskonnas. Kahjuks võib öelda, et mitte ainult Eesti meedia, vaid ka paljude arenenud demokraatlike riikide meedia ei ole eriti valmis sellise avaliku foorumi rolliks.

Just siin loob uue olukorra Internet. Kodanikeühendustel ehk nn kolmandal sektoril avaneb uue meedia kaudu võimalus kasutada seda selleks, et suurendada oma osalust poliitika kujundamisel, sh ka Riigikogus arutatavate seaduseelnõude muutmisel inimeste vajadustele rohkem vastavaks.

Tänu Internetile on kodanikeühendustel hoopis kergem täita suuremat rolli avalike huvide, ootuste ja nõudmiste sõnastajate ja edastajatena parlamendiliikmetele. Ka erakondadel ja fraktsioonidel on võimalus arendada Interneti kaudu avalikku dialoogi kõikide võimalike huviühendustega. Seetõttu vaadatakse väga sageli suure lootusega vahetute suhtlusvõrkude peale, mida Internet võimaldab.

Me näeme kas või viimaste valimiste kogemusest, et seda uut suhtlusvõrgustikku on Eestis küll proovitud kampaania vahendina, aga veel väga vähe kasutatud programmilisteks väitlusteks Eesti arengu sõlmküsimuste ümber. Mõningad näited siiski juba on, kas või üsna aktiivne Euroopa Liiduga ühinemist puudutav arutelu Internetis.

Kui me paneme uued tehnoloogilised võimalused kokku osalusdemokraatia arengu teoreetilise mudeliga, mis peab oluliseks riigivõimu teostamisel erakondade ja kodanikuühiskonna pidevat dialoogi (Giddens 1999), siis oleks võimalik välja kujundada multimeediaprojekte Riigikogu ja kodanikeühenduste vahelise infovahetuse arendamiseks, ühendades traditsioonilise massimeedia ja uue võrgumeedia tugevad küljed. Nii nt on BBC algatanud projekti ühendada riigieelarve parlamendiarutelu otseülekanne TV-s ja Internetis eelarvedebati *on-line* hindamisega avalikkuse poolt ning selle ajakirjandusliku kommenteerimisega.

Samas me teame, et osalus poliitikas eeldab kodanikeühendustelt küllalt suurt professionaalsust ning aja ja jõu kulu. Eriti juhul, kui pole tegemist mitte poliitiliste deklaratsioonide väljatöötamisega, vaid sooviga osaleda keerukas seadusloome protsessis, tuua see lähemale valijaskonna igapäevastele probleemidele. Esimene samm selles suunas on kodanikeühenduste aktiivsuse suurendamine Riigikogu töö kohta kättesaadava info kasutajatena. Teadmine sellest, milliste eelnõudega tegeldakse, milline on Riigikogu töö protseduur, millised ajalised raamid selles protsessis kehtivad, on eelduseks oma ettepanekute ja mõtete viimiseks Riigikogu liikmeteni. Oluline on ka kursis olla Riigikogu liikmete ja fraktsioonide tegevusega, et leida sobiv partner oma huvide ja ideede väljendamisel.

Praeguses olukorras tuleb aga tõdeda, et nii üldise meedia kaudu kui ka (ja eriti) Interneti kaudu poliitika, sh seadusandja tegevuse kohta informatsiooni hankimise aktiivsus on siiski veel otse seotud sotsiaalse kihistumisega. Nagu näitab Interneti-portaalides valdav poliitika kommenteerimise stiil, moodustavad enamuse regulaarsetest Interneti kasutajatest

nooremad ja edukamad, kuid sageli poliitika suhtes iroonilisemalt või ka küünilisemalt häälestatud ühiskonnaliikmed. Vanemad, vähem informeeritud, poliitikast kaugemal olivad jäävad kommertsmeedia meeleva, omades üsnagi ebaadekvaatset pilti sellest, millist tööd Riigikogus iga päev tehakse. Seadusandlust jälgivad tõsisemalt ning soodsal hetkel ka kasutavad osalusvõimalusi fraktsioonidega kohtumiseks, komisjonidega kontakti saamiseks jne eeskätt need, kes asuvad ühiskonnaredeli ülemistel pulkadel. Teoreetiliselt ja tehnoloogiliselt kättesaadavad võimalused demokraatlikuks osaluseks jäävad paljudel kasutamata.²

Selleks et Interneti-kultuur kujuneks osaks Eesti demokraatlikust poliitilisest kultuurist, tuleb teadlikult pingutada info pakkujatel ja "pakkijatel": poliitikutel, Riigikogu Kantseleil kui ka Riigikogu ja erakondade avalikkussuhete spetsialistidel. Tuleb täielikult nõustuda Aare Kasemetsa väitega:

Parlamendi ülesandeid võib käsitleda ka kommunikatsiooni juhtimisena – kui parlamendile omase info hankimise, mõtestamise, töötlemise ning levitamise protsesse. Millist infot ja millal vajavad parlamendi liikmed otsustamiseks ja millist infot ootavad valijate erinevad rühmad parlamendilt? Riigikogu avaliku teenusena käsitletavat infotooted (seadused, kõned, stenogramm jpm) konkureerivad infoturul inimeste tähelepanu ja tunnustuse võitmiseks. Seetõttu muutub infoturul aina olulisemaks Riigikogu kui õigussüsteemi kujundamise südame maine ning tema teenuste kvaliteet (Kasemets 2000).

Üks kõige pakilisem probleem on otsingumootorite rakendamine Riigikogu stenogrammidel ning Riigikogu kodulehekülje sidumine valitsusasutuste kodulehekülgede ja muude andmebaasidega taustinfo paremaks kättesaamiseks. Vajalik oleks Riigikogu oma portaali avamine Riigikogu ja valijate avatud dialoogiks, juriidilisteks ja poliitilisteks kommentaarideks eelnõudele ning diskussioonideks fraktsioonide ja avalikkuse vahel.

Kuid sama oluline kui infopakumise arendamine on Interneti kasutamise oskuste kasvatamine kodanikukoolituse kaudu ning hoolitsemine selle eest, et nii erakondade kohalikes organisatsioonides kui ka kõigis kodanikeühendustes oleks inimesi, kes suudavad aktiivselt osaleda võrgusuhtluses. Nende rolliks oleks hoida Interneti kaudu kontakti fraktsioonidega ning aktiivselt vahendada ja kommenteerida oma kaaslastele võrgusolevat (ehkki sageli veel raskustega ülesleitavat) informatsiooni nende eelnõude, seaduste või määruste kohta, mis otseselt või kaudselt just nende ellu muutusi toovad.

Osalusdemokraatia areng ei ole takerdunud meedia tehniliste võimaluste taha, vaid nõuab inimestelt ja organisatsioonidelt tahet ja oskusi neid võimalusi demokraatia edendamiseks maksimaalselt kasutada.

Tabel 2. Riigikogu tegevust puudutava info erinevus sõltuvalt kanalist

Riigikogu toimimisel tekkiv info	Massimeedia	Organisatsioonisuhtlus	Internet
Seaduste eelnõud	valikuline sisu tutvustamine ja kommenteerimine	valikuline täisteksti kättesaadavaks tegemine	tekst täielikult kättesaadav
Eelnõude arutelu fraktsioonides ja komisjonides	tavaliselt ei kajastu, v.a konfliktide ja skandaalide puhul	kitsas osalejate ring, spetsialiseeritud arutelud kinniste uste taga	komisjonide stenogramm kõigile kättesaadav; fraktsioonide suhtlus listis kättesaadav erakonna liikmetele väljaspool Riigikogu
Parandusettepanekud	sama	sama	ettepanekute sõnastamisel ja kaalumisel võimalik lai arutelu
Kontaktid huvigruppide ning asjaomaste institutsioonidega	avaliku esindatuse ebavõrdsus, sõltub grupi meedia mõjust	valikulised, sõltuvad erakonna kontaktidest ja isiklikest sidemetest	kontaktid kõigile asjaosalistele avatud, sõltuvad huvigrupi või isiku soovist
Erakondade seisukohad arutatavates küsimustes	avalikusele teada katkendlikult, subjektiivsete moonutustega	formuleeritakse koosolekutel, tehakse teatavaks meedia kaudu või organisatsiooni kommunikatsioonivahenditega	jälgitavad listidest ja kodulehekülgedelt, avatud avalikuks diskussiooniks
Täidesaatva võimu poolt esitatav lisainfo	sageli ei teavitata teisi peale adressaadi	arutatakse kinnises ringis	kõigile avatud
Üldsuse arvamused	kalututatud meedia agenda poolt	juhustlikud (kirjad)	kõigile avatud kahepoolsed kontaktid

Märkused

1. Vt <http://www.tiigrihype.ee/index2.html> ja <http://www.kylatee.ee/>.
2. Riigikogu Kantselei tellitud avaliku arvamuse uuringud (vt www.riigikogu.ee/osakonnad/msi) näitavad, et Riigikogu komisjonide ja fraktsioonide tööst peab end üldiselt informeerituks 4–7% vastajatest, samas on vastanud küsimusele – kas nad sooviksid saada rohkem informatsiooni – 19%. Vastavalt 1999. aastal läbi viidud avaliku arvamuse uuringule on inimesi, kes tunnevad end olevat hästi või pigem hästi informeeritud Riigikogu alatiste komisjonide tööst 6%, informeerituid Riigikogu fraktsioonide tööst oli 18%. Viimasel ajal huvi poliitika vastu raugab – 2000. a mais läbi viidud küsitluse andmeil märkis 43% inimesi, et nende huvi poliitika vastu on vähenenud (1996. a märkis vähenevat poliitikahuvi 34% vastajaist).

Kasutatud kirjandus

Blumler, J., Gurevitch, M. (1995). The Crisis of Public Communication. London: Routledge.

Bourdieu, P. (1999). Televisioonist. Loomingu Raamatukogu nr 30, Tallinn.

Giddens, A. (1999). Kolmas tee. Tallinn.

Holmes, D. (Ed) (1997). Virtual politics. London: Sage.

Kasemets, A. (2000). Parlamendi ja ühiskonna kommunikatsioon kui interaktsioon. – Seminar "Parlamendi ja ühiskonna kommunikatsioon: kaasaegse infosüsteemi võimalused" 1.11.2000 Tallinnas, Riigikogu Kantselei, MSI: <http://www.riigikogu.ee/konverentsid>.

Negrine, R. (1996). The Communication of Politics. London: Sage.

Sparks, C. (2001). The Internet and Global Public Sphere. – W. L. Bennett, R. M. Entman (Eds), Mediated Politics. Communication in the Future of Democracy. Cambridge.

Parlamendi side rahvaga meedia kaudu ja läbi meedia prisma

Arvo Sirendi (RiTo 3), Riigikogu liige, Eestimaa Rahvaliid

Võim ja rahvas

Omariiklust on eesti rahvas aastasadu ihaldanud kui rahvuslikku eesmärki. Demokraatia on see, kui rahvas kõrgeima võimu kandjana valib enda hulgast esindajad riigivõimu juurde ja jätab endale riigialama rolli.

Demokraatlik avalik võim vajab pidevat sidet avalikkusega, rahvavõim rahvaga. See side peab olema kahepoolne ja igakülgne. Rahvas tahab teada, mida võim on teinud, teeb või teha kavatseb. Riigivõim aga peab teadma, mida rahvas temast ja võimu tegevusest arvab. Vahetud vastastikused muljed on head, kuid jäävad episoodiliseks ning statistika mõõdab vaid tulemusi või tagajärgi, mis võivad olla hoiatavad või innustavad. Praegune pilt ja minevikupildid ei rahulda siin kumbagi huvipoolt piisavalt. Kogu teavet ei vaja keegi. Huvide valik oleneb inimesest ja tema seisundist ühiskonnas.

Rahvas tahab oma riigi võimu otsuste kujundamisel kaasa rääkida ja omalt poolt huvi pakkuvaid protsesse mõjutada, kuid osa võimu vastutusest võtab rahvas selle tulemusena enda peale, sest kes otsustab, see vastutab. Tagajärjed aga jäävad rahva kanda niikuinii. Võim pole enda vastutusele võtmise mehhanismi ettevaatuse mõttes välja arendanudki, vastutuse praktilise rakendamise võimalustest rääkimata. Aga just viimasest räägitakse sageli, kuid üksnes räägitakse. Rahvas kui kõrgema võimu kandja on valimistel usaldanud võimu teostamise parteidele ning võim püsib seni ja sedamööda, kuni ja kuidas parteid isekeskis hakkama saavad. Teatud hetkel saab tähtaeg täis ning usalduse krediit kas sai ammendatud või pikendatakse seda veel uuekski tähtjaks. Muidugi võib riigivõimu vastutust otsida võimukandjate vastutustundes ja võimust ilmajäämises, kuid ka iga riigi kodanik, kellel on võimu vaid enese üle, vastutab enda eest võimu ees. Ta allutatakse nt kohtuvõimule siis, kui ta on oma võimu enese üle kas või hetkekski kaotanud ning instinktid kontrollimatult valla päästnud.

Meedia mängumaa

Riigivõimu ja rahva vahel laiub meedia mängumaa. Meediat (ajakirjandust) on nimetatud ka kolme võimu – seadusandliku ja täidesaatva võimu ning neid tasakaalustava presidendivõimu (või kuningavõimu) – kõrval neljandaks võimuks. Meedia ühendab või lahutab võimu ja rahvast, selgitab või moonutab võimu otsuseid ja rahva ootusi, rahustab maha kirgi või õhutab tüli võimu ja rahva vahel. Meedia intrigeerib, hoiatab, parastab, blufib, hirmutab, vaigistab, uinutab, liidab, lahutab, juhib tähelepanu asjale või asjalt kõrvale. Meedia teeb suure asja väikeseks või väikese suureks, aga ka suure inimese väikeseks või väikese suureks. Meedia teeb musta valgeks või valge mustaks. Meedia teeb kõike ja võib kõike. Kelle käes on meedia, selle käes on võim. Selles mõttes meedia ongi võim. Jätsin eespool teadlikult välja kohtuvõimu. Sel juhul oleks siis meedia juba viies võim, viidates just nagu viiendale kolonnile või viiendale rattale vankri all. Või assotsieerub nendega. Nii mõnigi

vanker võiks viienda rattata sujuvalt liikuda, nii mõnigi ühiskond võiks viienda kolonnita sujuvalt toimida, areneda või olla.

Kui võimalolijad teavad, et meedia toob päevavalgele kõik nende hämarad, kõlvatud ja kriminaalsed teod ning omakasu taotlevad mahhinatsioonid rahva seljataga, hoiab meedia valitsust pattulangemise eest.

Teabe liikumine ja muutumine

Parlamendi ja rahva side meedia kaudu on kahe-suunalise teabe edastamise süsteem, kusjuures meedia missiooniks on üldjuhul teabe moonutusteta vahendaja tänuväärne roll. Sellel demokraatia püsibki. Ent meedia pole tahtetu vahendaja, vaid selle loomuse kujundavad ajakirjanikud, kes enamasti ei soovi olla lihtsa postituvi (postikana) rollis. Nad on ise loojad ja tahavad selles oma loomingus ära tunda iseennast, mõnikord isegi sel määral, et edastatavas teabes pole enam tegelikult toimunud ära tundagi. Üksnes asjaosalised ise võivad veel mõista ja teised vaid aimata, millest jutt üldse käib. Need, kes lubavad rääkida, milline on tegelikult olukord Eesti riigis, räägivad siiski vaid sellest, mis nende peades tegelikult toimub. See on huvitavamgi, kuid mitte alati oluline.

Meedias antakse edastatavale teabele värvi ja jumet, sousti ja vürtsi, tähendust ja sisu, hinnanguid ja kommentaare, analüüsitakse ja sünteesitakse. Meedias paigutatakse sündmuste raskuskeskmed ümber, pakutakse käsitluse all olevale subjektile välja eesmäärke ja ambitsioone, kohandatakse kaasnevad ja asjasse mitte puutuvad asjaolud oma mõtteskeemidega, sorteeritakse saabunud informatsiooni, rebitakse lauseid ja lauseosi või mõtteid ja mõttekatkeid terviklikust kontekstist välja. Muidugi muudab siis teave oma nägu ja tegu. See teine sõnum ei pruugi olla ebatõde, kuid selle tõeväärtuse eest ei saa vastutada enam sõnumi saatja.

Meedia teeb nii mõnegi asja selgemaks, viib seadused rahvani, avab seaduse sõna ja mõtte seosed, tõlgib seaduse keele inimkeelde, illustreerib seaduse sätete tähendust näidetega, võrdleb juriidilisi norme kõlbluse ja käitumisharjumustega, lisab arvutusi ja hindab seaduste karmust.

Meedias mälutakse ja mäletsetakse teave korduvalt läbi – olgu siis tegemist suulise või kirjaliku meediakanaliga. Siinkohal võiks meenutada Juhan Liivi, kes ütles, et mäletsejad on kitsed ja mäletsejad on lambad, mäletsejad on mõtlejadki mehed ..., kuid kõige suuremad mäletsejad on ajalehed. Niisiis pole teabe toojad enam postiljonid, vaid teabe omanikud ja loojad ning teave on adressaadini jõudmisel juba nende oma. Kui postiljon tsenseerib kirju, tõmbab osa teksti maha ja lisab omalt poolt juurde, siis pole ta postiljon, vaid tsensor.

Ajakirjandus ja tõde

Demokraatlike ühiskondade ajakirjandus on reeglina võimu oponent, kaitstes rahva huve. On öeldud, et ajakirjandus on ühiskonna valvekoer. Võimu ees saba liputav ketikoer kaitseb oma leivaisade huve, nende omandit, ruumi ja võimu. Sotsialismis oli ajakirjandus võimu ülalpidamisel ning võimu suuniste elluviimise kollektiivseks organisaatoriks ja agitaatoriks.

Tõus karjääriredelil ja parem palk olid tasuks püüdlikkuse eest võimu (omanikku) ustavalt teenida. Nüüdki tasub see end ära. Ajakirjanikel on õigus oma sümpaatiatele ja poliitilistele veendumustele, kuid ühelgi võimul pole õigust tõe monopolile. Süüdistatavale peaks jääma viimase sõna õigus. Vaba ajakirjandus hindab tõe, aheldatud ajakirjandus kardab seda. Vaba ajakirjandus kaitseb kodaniku õigusi ja iga inimest võimu ülekohtu eest, aheldatud ajakirjandus õigustab võimu ülekohtu või vaikib. Veelgi enam: aheldatud ajakirjandus on võimu suuwooder ja tsenseerib või keeldub avaldamast võimu aadressil väljaöeldud kriitikat. Elu totalitaarses ühiskonnas on rahva õpetanud lugema ka ridade vahelt. Ent toimetajad on siis alati riskinud oma töö ja leivaga. Lihtsamaks lahenduseks on panna teatud autorid musta nimekirja ja nende artikleid mitte avaldada. Lisaks sellele on Eestis lõpetatud televisiooni otsesaated parlamendist. Olgu märgitud, et sellise vägivaldse suu kinni toppimiseni pole riskinud minna ja vast pole soovinudki jõuda ükski teine vaba riik. Seevastu on meil ajakirjanduse seaduse vastuvõtmist käsitletud ajakirjanike suukorvistamise katsena.

Riigikogu ja avalikkus

Mida on Riigikogul varjata või mida häbiväärset Riigikogus tehakse? Rahvale pakutav võimalus jälgida televisiooni otsesaates Riigikogus toimuvat seadusloomet, aga ka tööd või töö mängimist, rahva huvide esindamist või nende ignoreerimist, mõtete avaldamist või mõttetuste rääkimist, aja austamist või aja raiskamist – kõik see peaks lõpptulemusena siiski distsiplineerima rahvaesindajaid või vähemalt andma võimaluse järgmistel valimistel nähtut karmilt arvesse võtta. Siis ei tarvitseks valimiste eel raha eest musta valgeks seletama hakata. Siis enam ei saa keegi aususe, avameelsuse ja läbipaistvuse loosungiga võimu juurde trügida, kui kogemus on näidanud, et ta vale, vassimise ja salatsemisega oma sõnad hiljem ära sööb. Kui valimiste ajal lubataksegi võimule jõudes valetada, vassida ja salatseda, siis selle lubaduse kohta pole kellelgi midagi ette heita siis, kui sellest ka karva pealt kinni peetakse.

Televisiooni osalinegi asendamine Internetiga pole seni veel üldse kõneväärne. Need, kellel on Internet kasutada, ei vaja reeglina täiendavat poliitilist teavet, sest neil on ka kõik muud ja mõlemas suunas kulgevad infoallikad käeulatuses. Televisiooni- ja raadioülekandeid vajab rahvas, rahva enamus, sh ka see osa, kelle elu saadab pidev mure leiva, toasoojuse, teabe vähesuse ja tervise pärast. Nende ees on võlgu esimene, teine, kolmas, neljas ja viies võim.

Meedia grimassid

Meedia iseenesest ei pruugi olla hea ega halb, sest kõik oleneb inimestest, kes seda kujundavad. Meedia ei ole veel iseenesest demokraatia tagatis, vaid pigem üks demokraatlikku elukorraldust soodustavatest võimalikest eeldustest ja vahenditest. Demokraatia tagatiseks on rahva teenistuses olev võim ja sellest lähtuvad ühiskondlikud suhted. Meedia kui vahendaja rahva ja võimu vahel ei peaks olema liiga kramplikult kummagi poole teenistuses, vaid eelkõige tõe teenistuses, kuid sealjuures mitte toimima omatõe filtrina.

Tuleb ka vahet teha olulise ja ebaolulise vahel. Ebaoluliste, olgugi et tõeste asjade nihutamine tähelepanu keskmesse on varest halvemgi, kui selle eesmärgiks on rahvale

olulised probleemid ühiskondliku tähelepanu alt välja viia. Ebaolulise puhul pole tõeväärtus oluline. Kui ajalehes kirjutatakse, et prominendi koeral on kirbud, siis pole oluline, kas koeral on kirbud või ei ole, kas prominendil üldsegi koera on või ei ole.

Tõe moonutamine on ka mingi väite tõestamine näite varal, üldise tõestamine üksiku abil. Näidete varal võib tõestada kõike. Kui ajalehepoiss saab miljonäriks või kui keegi leiab viletsusest väljapääsu, siis pole need sedasorti erandid, mis kinnitavad reeglit. Alati on keegi, kellel läheb paremini kui ülejäänutel. Keegi tuleb pankrotilainest puhtalt ja kuivalt välja või isegi teenib selle pealt. Keegi on rahul või mängib rahulolijat, kui teised virisevad. Mitmel juhul on siiski tulnud ka välja, et ajakirjanik on pannud intervjuueeritava suhu oma sõnad. Kuid ka see on vaid näide, mille varal ei või üldistust teha.

Infoga manipuleerimine on olnud eesmärgiks ka mõne sotsioloogilise uurimuse puhul. Küsitluse soovitud vastust võib saada ja on saadud ka suunava propaganda tagasipeegeldusena, küsimuse mitmeti mõistmise tulemusena, küsitletavate valiku nõuete ignoreerimise teel jm viisil. Soovimatuid arvamusi on seni ikka välja öelnud luuserid, vähese haridusega, vanemad ja vaesemad kodanikud.

Rahva arvamust aga tasub võimukandjatel kõrgelt hinnata. Kui 100 000 ja rohkem inimest Eestis annab allkirja elektrijaamade ja raudteede erastamise vastu, siis pole võimul õigust ega õigustust nende erastamisega jätkuvalt tegelda. Demokraatlikuks aga ei saa nimetada riiki, kus võim astub rahva tahte vastu.

Jakob Hurdast teadmistepõhise Eestini

Tõnis Lukas (RiTo 3), Haridusminister, Isamaaliit

Sissejuhatus

Teadus- ja arendustegevus (T&A) ning innovatsioon on need tänapäeva ühiskonna arengu alustoad, mis lisaks vaimsete väärtuste toetamisele ja edendamisele loovad eeldused majandusliku konkurentsivõime kasvuks ning elukvaliteedi parandamiseks. Eesti riigi eesmärk on tagada ühiskonna arenemine teadmistepõhisena, kus areng ja otsused kõigis eluvaldkondades tuginevad teadmistel. Teadmistepõhises ühiskonnas on teadusuuringud ja arendustegevus väärtustatud kui kogu ühiskonna toimimise ja arengu eeltingimus. Piiratud vahendeid arvestades on väikeriigi vajadused ja võimalused oma majandusliku ning sotsiaalse arengu kavandamiseks alati vastuolus ja neid on võimalik ühildada üksnes selgelt määratud eesmärkide ja põhimõtete sõnastamisega. Sisuliselt vajab riik läbimõeldud strateegiat, mis oleks aluseks tegevusele T&A ja innovatsiooni korraldamisel, fikseerides ühtlasi avaliku sektori toetusabinõude raamistiku ja mahu. Praeguseks on Haridus- ja Majandusministeeriumi ning Eesti Teaduste Akadeemia koostöös valminud Eesti T&A strateegia "Teadmistepõhine Eesti" (<http://www.hm.ee/korgharidus/tastr.html>)¹ saanud valitsuse põhimõttelise heakskiidu ning läbinud avaliku arutelu. Pärast laekunud täiendus- ja parandusettepanekute arvessevõtmist peaks kõnealune dokument jõudma varakevadel aruteluks Riigikokku.

T&A strateegia väljendab Vabariigi Valitsuse poliitilisi seisukohti T&A ja innovatsiooni valdkonnas ning on aluseks T&A ja innovatsiooni alase tegevuse korraldamisel riigi tasemel aastani 2006. T&A strateegia annab ettevõtetele ja teadusasutustele suunised ning motivatsiooni oma tegevuse pikaajalisemaks planeerimiseks ja korraldamiseks. Laiemale avalikkusele annab strateegia informatsiooni selle kohta, millist kasu saab ühiskond tervikuna T&A ja innovatsiooni arengust. Eurointegratsiooni seisukohast on T&A strateegia Euroopa Liidule (EL) ja rahvusvahelistele organisatsioonidele indikaatoriks Eesti küpsusest ja poliitiliste rõhuasetuste vastavusest EL-i arenguprioriteetidele liikumisel teadmistepõhise majanduse suunas. EL-i liikmesriikide riigipeade ja valitsusjuhtide tippkohtumisel Lissabonis 2000. aasta märtsis nenditi, et Euroopa vajab oma T&A strateegiat, mille oluliseks osaks oleksid EL-i liikmesriikide ja EL-i kandidaatriikide T&A strateegiadokumendid. Tõstes T&A taset ja intensiivsust, saavutame meie T&A süsteemi ja -institutsioonide valmisoleku osaleda tõhusalt rahvusvahelises T&A koostöös kavandamisel olevas Euroopa Teadusruumis (European Research Area).²

Käesolevas kirjatöös püüan lühidalt tutvustada ja kommenteerida strateegiadokumendi põhiseisukohti haridusministri vaatenurgast, sest riigi teaduspoliitika teostamine ja teaduskorraldus on üks Haridusministeeriumi põhilisi vastutusvaldkondi.

Teadus- ja arendustegevuse roll tänapäeva ühiskonnas

XXI sajandil riikide arengut enammõjutavad trendid: majanduse globaliseerumine, tehnoloogiate kiire areng ning infoühiskonna teke esitavad T&A-le ja innovatsioonile tõsise väljakutse. Tugevnenud on riikidevaheline konkurents, kus määravaks saab uute tehnoloogiate väljatöötamise kiirus, mujal loodud tehnoloogiate kiire juurutamine ja piisav hulk kvalifitseeritud tööjõudu. Teadmised ja oskused ning võime neid efektiivselt rakendada on muutunud riikide ja rahvuste globaalse konkurentsivõime, inimeste heaolu ning elukvaliteedi tagamise aluseks. Väikeriigi puhul kerkib paratamatult küsimus, kas ta oma piiratud ainelisi ja inimressursse arvestades on üldse võimeline selles globaalses konkurentsivõimsuses kaasa lööma. Juba ligikaudu 140 aastat tagasi kahtles Jakob Hurt selles, et eesti rahvas võiks "arvuliselt ja poliitilise võimu poolest suureks ja vägevaks saada". Samas konstateeris ta prohvetlikult, et "tõeline suurus ja vägevus on suurus ja vägevus vaimu asjades ja haritud elu poolest" (Jakob Hurda kõned, 75,76). See konstateering on igati aktuaalne praegu, mil just üleminek industriaalühiskonnast teadmispõhisesse annab ka väikeriigile võimaluse rahvusvahelises konkurentsivõimsuses kaasa rääkida. Edu saavutamise olulised eeldused on hea hariduse ja loova mõtteviisiga inimesed, T&A arvestatav maht, suunatus uute arenguvõimaluste leidmisele ja propageerimisele ning tõhusalt toimiv tehnosiire. See omakorda eeldab hariduse kvaliteedi parandamist, investeringute kasvu T&A valdkonda ning paindliku ja efektiivse innovatsioonisüsteemi väljaarendamist.

T&A ja innovatsiooni vundament on kõrgharidus, mille riikliku tellimuse kujundamisel ühiskonna vajadustest ja arenguvõimalustest lähtuvate T&A prioriteetidega arvestamine aitab tagada teadlaskonna juurdekasvu sotsiaalmajanduslikult perspektiivsetes valdkondades. Teadlaskonna ja õppejõudude järjepidevuse kindlustamise kõrval on kraadiõppe eesmärk kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistide ettevalmistamine ühiskonna teistele tegevusaladele. Teadmistel ja oskustel põhineva ühiskonna rajamise vältimatu eeldus on ülikoolides pakutava akadeemilise kõrghariduse tuginemine kõrgharidusele teadustööle.

Teadusuuringute tulemused ja teaduslik mõtlemisviis on olulised peaaegu kõigis eluvaldkondades. Arenenud riikide valitsused kogu maailmas toetuvad poliitiliste otsuste tegemisel üha rohkem teaduslikult põhjendatud nõuannetele. Kõigis olulistes ühiskonna tegevusvaldkondades langetatavad poliitilised otsused peaksid tuginema usaldusväärsete teadusuuringute ja analüüsi tulemustele, mis suurendab poliitilise otsustusprotsessi efektiivsust ja usaldusväärsust. T&A tulemuste rakendamine toob sageli kaasa väga kiireid ja suuri muutusi ühiskonnas, millega üksikisikutel ja institutsioonidel on raske kohaneda. Ilmekas näide on molekulaarbioloogia ja geneetika või infotehnoloogia uusimate saavutuste tungimine igapäevaellu ning tavakodanikul on väga raske otsustada, kas nt loovutada verd Eesti geenipanga jaoks või mitte. Seetõttu on oluline, et teadlased hindaksid ja jälgiksid teaduse ning tehnoloogia võimalikke arenguid, aitaksid ühiskonda nendeks muutusteks ette valmistada ja nendega seotud võimalusi otstarbekalt ära kasutada. Avameelne dialoog teadlaskonna ja avalikkuse vahel teadusuuringute tulemustega kaasnevate võimalike riskide osas tõstab ühiskonnas usaldust teaduse vastu.

Riigi roll teadus- ja arendustegevuse edendamisel

Turumajandusele orienteerunud Eestis võib tõsta küsimuse, kas mitte jätta ka T&A valdkond turu reguleerida. Maailma praktika aga on näidanud, et turg üksi ei tekita investeeringuid T&A-sse ja innovatsiooni ühiskonnale optimaalsel viisil ega taga teadustulemuste ulatuslikku rakendamist. Seega tuleb riigil täita mitut erinevat rolli, olles korraga nii investor, katalüsaator kui ka regulaator. Riik on peamine investor ühiskonna kui terviku vajadusi arvestava teadmiste baasi loomises, tagades sellega uute teadmiste ja oskuste pideva taastootmise. On ju üsna selge, et erasektor ei ole eriti aldis toetama nt alusuuringuid, mis aga ongi uute teadmiste loomise peamine vahend. Riik on katalüsaator innovatsiooniprotsessile, kiirendades uute teadmiste ja oskuste rakendamist ühiskonnas ning julgustades ettevõtteid arendama ja juurutama uusi tehnoloogiaid. Riik kui regulaator loob soodsa keskkonna T&A ja innovatsiooni arenguks ning tagab tarbija turvalisuse uute tehnoloogiate rakendamise kontekstis. Erinevate rollide täitmine eeldab riigilt mitme konkreetse ülesande lahendamist. Neist peamised on:

1. tingimuste ja struktuuride loomine teadmiste saamiseks ning rakendamiseks, samuti strateegiliste sihtide seadmine ja nende saavutamise kontrollimine;
2. tegevuskavade ühildamine majanduse, hariduse ning T&A edendamisel, et tagada nende valdkondade süsteemne toimimine ja tasakaalustatud areng;
3. alus- ja rakendusuringute ning nende läbiviimiseks vajaliku infrastruktuuri rahastamise kindlustamine avaliku sektori vahenditega;
4. riiklike programmide kujundamine oma prioriteetide realiseerimiseks;
5. poliitika ja seadusloomega erasektorile tingimuste kujundamine T&A-s, eriti aga innovatsioonis osalemiseks.

Eesti teadus- ja arendustegevuse hetkeseis³

Milline on siis praegu meie T&A institutsionaalne korraldus ja hetkeseis? Koos teiste elualadega on ka T&A ja innovatsioonisüsteem viimase aastakümne jooksul läbinud rea muutusi: toimunud on teadusasutuste töö ümberkorraldamine, läbi on viidud teadusteemade rahvusvaheline ja riigisisene evalveerimine, muutunud on T&A rahastamise alused, kraadiharidus on põhiosas viidud vastavusse rahvusvaheliste kriteeriumidega. 1990. aastal alanud Eesti T&A ja kõrgharidussüsteemi reformi tulemusena on rajatud rahvuslik T&A süsteem. Ümberkorralduste käigus arendati välja otsustamise mehhanism, viidi läbi institutsionaalne reform, kujundati paindlik finantseerimissüsteem ning loodi vastavad õigusaktid, mis seda süsteemi toetavad. 1997. aastal võeti Riigikogus vastu T&A korralduse seadus. Aastatel 1996–1998 integreeriti enamik endisi Teaduste Akadeemia uurimisinstituute ülikoolidega. 1990 asutati Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu (TAN) – valitsuse strateegiline nõustaja T&A küsimustes – ja kaks eesmärgisuunitlusega fondi – Sihtasutus Eesti Teadusfond (ETF) ja Sihtasutus Eesti Innovatsioonifond (EIF). 1997 moodustati Teaduskompetentsi Nõukogu (TKN).

T&A alast olukorda riigis iseloomustatakse traditsiooniliselt selliste näitajate abil nagu inimkapital, teadus- ja arendustegevuse maht ning struktuur. Inimkapitali indikaator on teadlaste ja inseneride osatähtsus tööhõives. T&A mahu ja struktuuri näitajad on valdkonda

investeeringud vahendid ning nende jaotumine alus- ja rakendusühtsuste ning arendustegevuse vahel, samuti investeeringute jaotus avaliku ja erasektori vahel. Teadus on Eestis arvestatava potentsiaaliga, millest annavad tunnistust paljud olulised teadustulemused ja aktiivne rahvusvaheline koostöö.

Teaduskompetentsi Nõukogu 1998.–2000. aasta aruande kohaselt (<http://www.hm.ee/korgharidus/tknaru.html>) on Eesti tugevamad teadusliku kompetentsi valdkonnad füüsika- ja keemiateadused, materjaliteadused, molekulaarbioloogia ja geenitehnoloogia, infotehnoloogia, lasertehnoloogia, geo- ja bioteadused ning humanitaarteadused. Edukad on olnud meie teadlased Euroopa Liidu kolmanda, neljanda ja viienda raamprogrammi projektikonkurssidel. Kuna viiendas raamprogrammis (EL 5RP), mis hõlmab ajavahemikku 1999–2002, osaleb Eesti võrdsetel alustel EL-i liikmesriikidega, siis tähendab see edukust väga tugevas konkurentsisis. 2000. aasta 15. augustiks oli projektikonkursile esitatud üle 260 Eesti teadlaste osalusega projektitaotluse, millest 20–25% osutus edukaks, mis on võrreldav EL-i liikmesriikide edukusega ning tunduvalt kõrgem teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikide vastavatest näitajatest.⁴ Eesti edu leidis positiivset äramärkimist ka Euroopa Komisjoni 2000. aasta eduraportis.

Selle edu taustal aga on olukord tegijate osas murettekitav. Statistikaameti andmetel (Teadus, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999) on teadlaste ja inseneride arv Eestis viimasel ajal oluliselt langenud. 1998. aastal oli Eestis kokku hõivatud 4,5 teadlast ja inseneri 1000 töötaja kohta. EL-i vastav keskmine on 1997. aasta andmetel 5,1 (OECD 2000). Eesti teadlaste jagunemises teadusvaldkondade vahel domineerivad loodus-, humanitaar- ja sotsiaalteadused tehnikateaduste ees. Teadustöötajate erialane ja ka vanuseline struktuur (45% kogu teadlaskonnast on üle 50-aastased) ning teaduskvalifikatsioon ei ole vastavuses Eesti majanduse konkurentsivõime arendamise ülesandega. Eriti suur puudus kõrge kvalifikatsiooniga inimestest on uute toodete ja teenuste arendamisega seotud tehnikavaldkondades, sh infotehnoloogia vallas. Selline olukord vähendab Eesti atraktiivsust ka välisinvestorite silmis, kellele pakub huvi eelkõige just siinse tööjõu kvaliteet ja infrastruktuuri olukord. Kõrge kvalifikatsiooniga teadlaste ja inseneride motivatsioon teadmisi ettevõtluses realiseerida on väike ja seni on puudunud ka seda stimuleerivad veenvad riigipoolsed meetmed. Teadlaste ja ettevõtete koostöö ei ole piisavalt intensiivne. 1998. aastal oli Eesti ettevõtetes hõivatud ainult 0,66 teadlast ja inseneri 1000 töötaja kohta, EL-i vastav näitaja on 2,5 (OECD 1998).

Kohmakas on T&A rahastamine. Kogukulutused T&A-le on Eestis ajavahemikus 1995–1999 püsinud 0,6% juures sisemajanduse SKT-st (Teadus 1999). Rahvusvahelises võrdluses on see näitaja väga madal, moodustades vaid kolmandiku EL-i liikmesriikide vastavast keskmisest, mis 1998. aastal moodustas 1,8% SKT-st (OECD 2000). EL-iga assotsieerunud riikide grupis jääb Eesti tahapoole Sloveeniast, Ungarist, Tšehhist, Poolast ja Maltast, olles samal tasemel Rumeenia ja Bulgaariaga ning edestades teisi Balti riike.

Võrreldes T&A rahastamise jagunemist allikate lõikes, on Eestis kogu vaadeldava perioodi jooksul olnud peamine T&A-sse investeerija avalik sektor. Avaliku sektori kulutused hõlmavad kõiki riigi kulutusi T&A tegevusele, olenemata sellest, kas T&A teostajaks on

avaliku sektori institutsioonid, kõrgharidussektor või riigi osalusega ettevõtted. 1998. aastal moodustas avaliku sektori osa T&A kogufinantseerimisest Eestis 72%, EL-i liikmesriikide vastav keskmine on 36% (1998). Siiski jääb Eesti avaliku sektori panus T&A-sse, mis 1998. aastal oli 0,47% SKT-st, EL-i liikmesriikide keskmisest sama näitaja osas madalamaks (EL 0,66% SKT-st, 1998. a).

Nagu selgub esitatud ülevaatest, ei ole ühiskondlikud vajadused ning tegelik T&A pakkumine veel vajalikul määral ühildatud. Seda näitavad nii T&A kogukulutuste ebaproportsionaalne jaotus alus- ja rakendusuringute ning tehnoloogilise arendustegevuse vahel kui ka teaduse ja ettevõtluse vähenenud koostöö, mis ei ole soodustanud teadusprojektide orienteeritust majanduslikult tasuvale lõpptulemusele. Riik, riigiasutused ja ettevõtted pole täiel määral teadvustanud T&A võimalikku ning vajalikku rolli oma tegevuses. Sageli ei tea ka poliitilised otsustajad, milliseid võimalusi pakub T&A majandusele ja ühiskonnale.

Teadus- ja arendustegevuse eesmärgid ning võtmevaldkonnad

Strateegiadokumendi arutelu algetapil tuli mul ministrina seista saalitäie rahva ees ja selgitada kõnealuse strateegia aluspõhimõtteid. See toimus eelmise aasta lõpul Eesti Kirjandusmuuseumis. Tegemist oli Fr. R. Kreutzwaldi päevade traditsioonilise konverentsiga. Inimesed, kes on seotud selle tubli riikliku teadusasutusega, olid sügavalt mures rahvusliku kultuurivaramu staatuse ja saatuse pärast Eesti riigis. Samas hoones asub maailmas oma mahukuselt ainulaadne rahvaluulearhiiv, mille rahvuslik suurmees Jakob Hurt omal ajal kogus. See seik toonitas ehk veelgi pisukest peataolekut nüüd, mil õhus on arengust ja nn globaliseerumisest tingitud muutused eesti teadussuundades. Võisin julgelt veenda saalisolijaid selles, et uued tuuled ei muuda meie teadusmaastikku tundmatuseni. Nad teeksid seda ehk juhul, kui kõik, mis sel maastikul enne olnud, oleks igav liiv ja tühi väli. Kuid nii see ei ole, senised teadustraditsioonid on tugevad ja meie riigi ning rahva hoone vundament nii kõvasti paigas, et seda arvestamata me edasi ei lähe. Eesti ainukordsusega seotud teemad ja tegevused jäävad riigi esmaseks mureks ka tulevikus.

Kõnealuses T&A strateegiadokumendis määratletakse Eesti T&A strateegilise eesmärgina kogu ühiskonna elukvaliteedi ja sotsiaalse heaolu kasv, mille aluseks on ühelt poolt teadmiste baasi uuenemine ja haridustaseme tõus ning teiselt poolt ettevõtete konkurentsivõime kasv. Teadmiste baasi pidev uuenemine on eelduseks arendustegevusele ja teadmiste realiseerumisele ettevõtete konkurentsivõimet tõstvate uuendustena, mis majanduskasvu kaudu viib ühiskonna tulude suurenemisele ja elukvaliteedi kasvule. Uuenenud teadmised ja hoogustuv arendustegevus on ettevõtluse kõrval aluseks ka tehnoloogilisele uuenemisele ja tingimuste paranemisele sotsiaalsfääris.

Strateegiliste eesmärkide poole püüdlemisel on teadus- ja arendustegevuse alaeesmärkideks teadusuuringute taseme tõstmine, teadustulemuste rakendamise soodustamine ettevõtetes ja ühiskonnas tervikuna ning inimkapitali arendamine eelnevaid eesmärke arvestades. Teadusuuringute taseme kriteeriumideks on tulemuste rahvusvaheline aktsepteeritavus ja konkurentsivõime. Teadustulemuste rakendamise soodustamine ettevõtetes ja ühiskonnas tervikuna on suunatud sidusmehhanismi väljakujundamisele teaduse ja ettevõtluse vahel. Alles vastava sidusmehhanismi olemasolul ja efektiivsel toimimisel saab tegelikult

võimalikuks teadmiste ülekandumine majandusse ja ühiskonda. Kõigi soovitud sihtide saavutamise oluline eeldus on kõrge kvalifikatsiooniga ja motiveeritud spetsialistide olemasolu.

Ükski väikeriik ei suuda olla edukas kõigis T&A valdkondades ja lahendada kõiki T&A arengu probleeme korraga. Seetõttu on oluline määratleda võtmevaldkonnad ja suurendada sinna suunatud vahendite osatähtsust. Sellised valikud on alati rasked, aga paratamatud. Eesti T&A võtmevaldkondade määratlemisel arvestati Eesti spetsiifilisi arengueeldusi ja -võimalusi, majandusstruktuuri, teaduspotsentsiaali ning rahvusvahelisi suundumusi T&A vallas (vt eespool viidatud EL-i teaduspoliitika dokumente). Seega on tegemist perspektiivseimate valdkondadega püstitatud eesmärkide ja tulevikuvisiooni realiseerimisel. T&A strateegia projektis on võtmevaldkondadeks:

- kasutajasõbralikud infoühiskonna tehnoloogiad ja innovatiivsed tööstustehnoloogiad;
- biomeditsiin ja selle rakendused;
- materjaliuuringud ja nende rakendused.

Info ja kommunikatsioonitehnoloogia kiire areng on XXI sajandi alguseks radikaalselt muutnud majanduse ja kogu ühiskonna toimimist. See hõlmab nii tooteid kui ka teenuseid, haarates andmetöötlust, andmesidet, vastavaid infrastruktuure, tarkvara seadmeid ja komponente, teenuseid infoühiskonnas, andmeturvet ja kõige üldisemalt – elu infoühiskonnas. Tehnoloogiliste uuenduste ülikiire kasutuselevõtmine teeb selle valdkonna momendil kõige konkurentsitihedamaks ja viivitused tähendavad otsekohe olulist mahajäämust. Eestis on arvestatav potentsiaal ja kompetents reaajasüsteemide arenduse, digitaalsüsteemide diagnostika, keele- ja kõnetehnoloogia ning mitmes muus info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas, mis loob suurepärase eeldused eduks rahvusvahelisel turul.

Biomeditsiin ja selle rakendused on üks tänapäeva teaduse kuumemaid valdkondi. Inimgenoomi projekti lõppfaasist tingituna on uuringud keskendumas nn postgenoomi uuringutele. Eesmärk on leida uued diagnostilised vahendid ja meetodid paljude haiguste raviks ning ennetamiseks. Seega on ühelt poolt tegemist inimese tervise parandamisega, teiselt poolt aga suure turuga ravimite tootmisel. Omavahel on seotud kliiniline meditsiin, molekulaarbioloogia, biomeditsiinitehnika, nüüdisaegne epidemioloogia, biostatistika jms. Peale funktsionaalgenoomika, proteoomika jt põhiliselt alusuuringuid nõudvate suundade on tähelepanu keskendunud vananemisprotsesside lahtimõtestamisele, vähi, närvisüsteemi ning veresoonkonna haiguste, tuberkuloosi jm haiguste ravile ning vastavate ravimeetodite ja ravimite väljatöötamisele, pidades silmas Eestis esinevaid tervisehäireid ning nende riskitegureid. Eesmärk on avardada ka Eesti biotehnoloogilise erasektori mahtu ja tema läbilöögivõimet rahvusvahelises ulatuses.

Materjaliuuringud ja nende rakendused on seotud eelkõige uute, kõrgtehnoloogias kasutatavate materjalide sünteesi ja evitamisega. Strateegiliseks suundumuseks uute materjalide valmistamisel on vahe kadumine materjalide ja mikroseedmete vahel, nende ühildumine funktsionaalsetes nanostruktuurides. Selle valdkonna uurimissuundadega seondub Eesti üks kõrgemaid akadeemilisi kompetentse. Meie teadlastel on maailmatasemel

saavutusi optiliste mälumaterjalide, erinevate sensorite, biomaterjalide jms väljatöötamise alal. Sellele tuginevalt võiksid nendes teadusmahukates valdkondades edu saavutada Eestis tegutsevad või loodavad väikese ja keskmise suurusega kõrgtehnoloogilised ettevõtted.

Nende kolme valdkonna puhul on tegemist n-ö kitsamalt määratletud eelistustega. Päriloomulik aga on see, et Eesti riigile on esmatähtis tagada eesti rahva, rahvuskultuuri ja ajaloo, looduse, sotsiaalsfääri ning rahvusliku julgeoleku kindlustamisega seotud uuringute järjepidevus, mis kindlustab vaimukultuuri edenemise ning rahvusliku iseteadvuse ja –olemise säilimise ning nende rahvusvaheliste sidemete tugevnemise. Peale lihtsate rahvuslike huvide ka seepärast, et neid valdkondi ei tule meie eest arendama ükski välismaine ega põhjapaneval määral isegi sisemaine tööstur.

Tehnoloogiliste võtmevaldkondade ühildumine Euroopa Liidu T&A alaste prioriteetidega soodustab meie teadlaste ja ettevõtete aktiivset osalemist rahvusvahelises T&A koostöös ning võimaldab kaasata täiendavat raha rahvusliku tasandi peaeesmärkide saavutamisesse. Läbivad püüdlused kõigi valdkondade arendamisel on keskkonnasäästlikkus ja regionaalselt tasakaalustatud areng.

Tegevussuunad eesmärkide realiseerimisel

T&A strateegias määratletud eesmärkide saavutamiseks on strateegias kavandatud konkreetset abinõud ja tegevussuunad. Kindlustamaks teadlaskonna järjepidevust ning kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistide ettevalmistamist, on kavas suurendada ülikoolides magistri- ja doktoriõppe mahtu ning parandada selle kvaliteeti eelkõige erialadel, mis toetavad strateegias toodud võtmevaldkondade arengut. Et ülikoolid saaksid täita oma missiooni teadus- ja arendusasetustena, on vaja parandada kõrgkoolide ning nendega liitunud teadus- ja arendusasetuste infrastruktuuri olukorda, suurendades selles kontekstis ka üliõpilaskoha põhimaksumust. Erialadel, mis on olulised, kuid kus Eestis puuduvad vajalikul tasemel õppebaasid ja nende väljaarendamine ei ole majanduslikult otstarbekas, on kavas toetada spetsialistide ettevalmistamist välismaal, vältimaks killustatust Eesti ülikoolides.

Motiveerimaks noori teadlasi ja kindlustamaks nende akadeemilist karjääri, arendatakse välja järel doktorite T&A süsteemi kaasamise skeem. Lisaks traditsioonilisele missioonile hariduse ja teaduse edendamisel tuleb ülikoolide rolli laiendada, pöörata suuremat tähelepanu paindliku ja mitmekülgse kursuste ning moodulite süsteemi juurutamisele kõigil tasemetel, toetades seeläbi üliõpilaste ja teadlaste projektijuhtimise võimete arendamist; juhtimis- ning ettevõtlusalase oskuste omandamist. Nii ergutatakse üliõpilasi ja teadlasi uurimisteede sidumisele majanduse ning ühiskonna ees seisvate probleemide lahendamise ja otsima realiseerimise võimalusi uurimistöö tulemustele.

T&A strateegia eesmärkide elluviimise peamine vahend on efektiivse finantseerimissüsteemi väljaarendamine. Aastaks 2006 on kavandatud T&A kogukulutused tõsta 1,7%-ni SKT-st, mis on võrreldav EL-i riikide keskmise tasemega (1,8% SKT-st, 1998). Kaugemas tulevikus (kuni 10 aastat) on kavandatud T&A kogukulutused viia EL-i keskmisest kõrgemaks, lähendades nende mahtusid vastavatele kulutustele Skandinaavia riikides, kellega Eesti peab nii

koostööd arendama kui ka konkureerima Läänemere majandusruumis. Sealjuures peab T&A rahastamisel lühiajaliselt suhteliselt kiiremini kasvama avaliku ja pikaajaliselt erasektori osatähtsus. Perioodi lõpuks peavad erasektori kulutused T&A finantseerimisel ületama riiklikke. Rahastamissüsteemi väljaarendamisel lähtutakse järgmisest strateegiast:

- T&A finantseerimise riigipoolne järsk suurendamine lähiaastatel eelkõige tehnoloogilise arengu ja innovatsiooni osas;
- era- ja väliskapitali osatähtsuse oluline suurendamine T&A ja innovatsiooni toetamisel;
- innovatsioonisüsteemi riikliku korraldamise tõhustamine, tagades eraldiste kasutamise suurema efektiivsuse, läbipaistvuse ja sotsiaalmajandusliku tulemi.

Vajadus riigipoolse T&A finantseerimise järele on teaduse ja arendustegevuse lõikes erinev. Kui teaduse rahastamisel on riigi eesmärk tugevdada teadusbaasi ning kindlustada teadusuuringute järjepidevus, neid teenindavate teaduskogude ja teadusraamatukogude ning muude infosüsteemide täienemine ja säilimine, siis arenduse ja innovatsiooni rahastamisel on riik turupõhiste sidemete ning finantseerimismehhanismide käivitaja rollis. Riiklike investeeringute eesmärk on saavutada erasektori teadlikkus ja huvi ehk eranõudlus arenduse ja innovatsiooni järele ning seeläbi ka erasektori suurem osalus arendustegevuse rahastamisel, mis edaspidi vähendab vajadust riiklike investeeringute järele selles valdkonnas.

T&A finantseerimise mahtude suurendamiseks on vaja saavutada rahastamisallikate paljusust, mis tagab järjepidevuse ja paindlikkuse, samuti annab sotsiaalsed garantiid teadlaskonnale. Võtmevaldkondade finantseerimine on kavandatud vastavate riiklike programmide kaudu. Nende kõrval on ette nähtud koostada riiklikud kavad ka majanduse säästva arengu, sotsiaalsfääri, põllumajanduse jt oluliste probleemide lahendamiseks. Teaduse rahastamisprobleemide lahendamiseks ja suuremaks orienteerituseks majanduslikult tasuvale lõpptulemusele aga ei piisa pelgalt riiklike rahaeraldiste suurendamisest. Üksikute innovatsiooniprojektide finantseerimine on vaja selgelt eristada teaduse nn üldtoetusest ning kaasata rahastamisse rohkem erakapitali. Erakapital tõstaks kavandatavate ja elluviidavate projektide orienteeritust turule, rakendaks (eeldatavasti) paremat analüüsi ning järjepidevamat monitooringut.

Rahvusvaheline T&A koostöö on piiratud võimalustega väikeriigile oluline lisaraha hankimisel ja rahvusvahelise teaduse infrastruktuuri võimalustest osasaamisel. Paljudes teadusvaldkondades, kus Eestis on tipptasemel teadlasi, aga kohapealsed uurimisrühmad on väikesed, annab just osalemine rahvusvahelistes teadusprogrammides meie teadlastele võimaluse teha uuringuid teadustöök vajalikku kriitilist massi ületava teaduskollektiivi koosseisus ning avab ligipääsu unikaalsele teadusaparatuurile. See on ka võimalus vältida ajude äravoolu. Teadusalane rahvusvaheline koostöö on tähtsal kohal Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga. Kandidaatriigina tuleb Eestil aktiivselt osaleda Euroopa Teadusruumi (vt viiteid eespool) väljaarendamisel ning EL GRP põhimõtete kujundamisel (<http://europa.eu.int/comm/research/area.html>).

Eesti ettevõtete ja teadusasutuste Euroopa Liidu T&A programmides osalemise stimuleerimine võimaldab rahvusvaheliste programmide pakutava suuremamahulist rakendamist ja ärakasutamist ka ettevõtete tehnoloogiliste probleemide lahendamisel. Peale EL-i suunalise tegevuse tuleb soodustada meie teadlaste osalemist Euroopa Teadusfondi programmides, riikidevaheliste T&A koostöölepingute sõlmimist, koostööd UNESCO raames ning bi- ja multilateraalsete lepingute sõlmimist institutsioonide tasandil.

Efektiivseks tegutsemiseks peab T&A süsteem looma tingimused eri sektorite (avalik ja erasektor), organisatsioonide ja T&A asutuste vaheliseks koostööks erinevates valdkondades. Sageli ei anna ainuüksi finantsinstrumentide rakendamine soovitud tulemust, kui pole toimivaid tugistruktuure vastavate tugiteenuste ja –füüsilise infrastruktuurina. Seetõttu on soodsa keskkonna loomisel innovaatiliste ettevõtete tekkeks ja arenguks ning olemasolevate tehnoloogiliseks uuenemiseks oluline rajada ning arendada edasi teadus- ja tehnoloogiapark ning innovatsiooni- ja inkubatsioonikeskusi. T&A süsteemi ühe osana on vaja alustada Eesti teaduse tippkeskuste (*centres of excellence in research*) ja põhiliselt arendustegevusele ning oskusteabe siirde realiseerimisele orienteeritud arenduskeskuste (kompetentsikeskuste) väljaarendamist. Kogu maailmas on välja kujunemas teaduse tippkeskuste süsteem, mis on põhiline uute teadusideede ja innovatsiooni generaator. Euroopa Ühtse Teadusruumi idee näeb ette nii suurte tippkeskuste väljaarendamist kui ka väiksemate kohalike tippkeskuste põhjal üleeuroopalise võrgu loomist. Eesti tippkeskuste väljaselgitamine ja nende toetamine ning kompetentsikeskuste arendamine aitab luua loovat keskkonda kõrgtasemel teadustöö ergutamiseks, ühineda rahvusvahelisse tipp- ja kompetentsikeskuste võrgustikku ning luua viljakas pinnas uuenduslike ideede saamiseks. Ühtlasi on tippkeskused ideaalne koht kõrgtasemel kraadiõppele ning järel doktorite efektiivsele rakendamisele.

Strateegia elluviimisel peaks muutuma tegelikkuseks visioon Eestist kui teadmispõhisest ühiskonnast, kus on tasakaalustatult ühildatud uute teadmiste otsingutele suunatud uuringud, teadmiste ja oskuste rakendamine ning inimeste võimete ja võimaluste areng tagavad majanduse ning tööjõu konkurentsivõime ja elukvaliteedi kiire kasvu. Teisiti öeldes oleks tegemist harmooniliste, tarkade ja loovate inimeste ühiskonnaga, kus igaühel eraldi ning kõigil koos oleks mõnus ja turvaline elada.

Märkused

1. Artiklis kasutatakse üsna ulatuslikult kõnealuse strateegiadokumendi teksti, mistõttu sellele eraldi ei viidata. Autor tänab Eesti T&A strateegia projekti ettevalmistanud töörühma, selle juhte J. Engelbrechti (Eesti TA), K. Kubot (Majandusministeerium) ning Haridusministeeriumi teaduse ja kõrghariduse osakonna juhatajat R. Vaikmäed, kes abistas autorit ka artikli koostamisel.
2. Ammendavat informatsiooni kavandatava Euroopa Teadusruumi kohta ja sellega seotud teaduspoliitilisi taustdokumente võib leida Internetist aadressil: <http://europa.eu.int/comm/research/area.html>.

3. Vt Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu trükist "Eesti teadus- ja arendustegevuse ülevaade 1996–1999. Struktuur ja suundumused", koost R. Kaarli, T. Laasberg, Tallinn, 2000; <http://www.tan.ee>.
4. Täpsemat informatsiooni Eesti osalemisest EL SRP-s võib leida EL SRP Eesti rahvusliku kontaktpunkti (Haridusministeeriumi ja SA Archimedes koostöö) vahearuandest, mille Interneti-väljaanne asub aadressil: http://www.irc.ee/5RP_est.pdf

Kasutatud kirjandus

Jakob Hurda kõned ja avalikud kirjad (1939). Tartu.

Kaarli, R., Laasberg, T. (koost) (2000). Eesti teadus- ja arendustegevuse ülevaade 1996–1999: Struktuur ja suundumused. Tallinn: Teadus- ja Arendusnõukogu.

OECD in Figures (2000).

OECD Main science and technology indicators. 1998/2

Teadus 1995, 1996, 1997, 1998, 1999. Eesti Statistikaameti kogumikud.

Teadus ja tulevik

Mart Meri (RiTo 3), Riigikogu kultuurikomisjoni esimees, Mõõdukad

Majanduskasvu aluseks on teadmised.

Paul Romer

Peegel. Tegevuskava

Hoolimata teadusstrateegia valmimisest, on riigi seisukohalt endiselt kõige olulisem teaduspoliitiline ülesanne määratleda Eesti teaduse koht ja roll üldriiklike eelistuste ehk prioriteetide hulgas. See määratlus peaks sisaldama kaht aspekti: esiteks – meie praeguste võimaluste kainet hinnangut nii rahalises kui ka vaimses mõttes, teiseks – strateegilisi sihiseadeid nt viie-, kümne- ja viieteistaastase ettevaatega. Sihiseaded peaksid küündima kodutanumalt kaugemale, olema üldjoontes kooskõlas praegu Euroopa Liidus väga aktiivselt kujundatava Euroopa teadusruumi arenguloogikaga ning kajastuma ka valitsuse eelarvepoliitikas.

Eeltöö selleks on tehtud möödunud aasta detsembris Riigikogule tutvumiseks antud teadus- ja arendustegevuse strateegiat kirjeldava dokumendiga "Teadmistepõhine Eesti".¹ Ka strateegias on põgusalt kirjeldatud Eesti teaduse hetkeseisu ja üldsõnaliselt määratletud strateegilised sihid aastani 2006:

- teadmiste baasi uuenemine ja haridustaseme tõus,
- ettevõtete konkurentsivõime kasv,
- elukvaliteedi ja sotsiaalse heaolu paranemine.

Ent juba loomult üldsõnalisest – poliitilisest – strateegiadokumendist üksi jääb väheseks. Selle lahutamatuks kaasandeks peab saama valitsuse konkreetne – ja pole võimatu, et kohati halastamatugi – tegevuskava teadusstrateegias fikseeritud sihtidel püsimiseks. See ehk määratleb täpsemalt valitsuse ülesanded Eestile vajalike ja jõukohaste teadussuundade arendamisel, teadlaskonna küllaldase järelkasvu tagamisel, seni piisava tähelepanuta jäänud teaduse tugistruktuuride (teadusraamatukogud, teaduslikud kollektsioonid ja andmekogud jms) ning teadusaparatuuri rahastamisel, aga ka nt maksupoliitiliste hoobade või toetussüsteemi väljatöötamisel erasektori kaasamiseks teadus- ja arendustegevusse.

Vahest veelgi olulisem on panna teaduse juhtimisstruktuurid (eelkõige praegu reformitav Teadus- ja Arendusnõukogu) toimima sellisel moel, mis võimaldab mitte ainult olla kursis teaduse globaalsel tasandil toimuvaga, vaid seda ka ette aimates olla valmis veel sündivale kiirelt reageerida. Pean silmas nt nanotehnoloogia võidukäiku lähema kümne aasta jooksul: hoolimata võimaluste paratamatust kasinusest peab Eesti olema valmis lülituma nanomaaailma võimalikult sujuvalt. Kui me ka ise ei suuda olla nanotehnoloogia väljatöötamise pioneerid, siis selle vastuvõtuvõime (rakendamisvõime) puudumine paiskaks meid mitu astet allapoole mitte ainult rakendusliku arendamistöö seisukohalt, vaid ka globaalse nn puhta teaduse kontekstis.

Omaaegseks arvutirevolutsiooniks olime paradoksaalsel kombel valmis raudse eesriide infotöketest hoolimata: saalisuurused Uralid, toasuurused Robotronid ning Jukude, tõsi küll – ebaõnnestunud, tootmine Narvas istutas meisse n-ö arvutipärase mõtteviisi, soodustas küberneetilist arendustööd ja tekitas motiveeritud tähelepanu mujal toimuva vastu. Alahinnata ei maksa ka tollaste võtmeisikute isiklikke teaduskontakte välisilmaga. Niisugused kontaktid pole oma katalüsaatorlikku tähendust minetanud muide tänapäevalgi. Isikute- ja asutustevaheliste piiriüleste koostöövõrgustike arendamise vajadust rõhutavad Euroopa Liidu värskeimadki teaduspoliitilised dokumendid.

Üks väheseid teadusstrateegias fikseeritud arvulisi eesmärke on 1,7% sisemajanduse kogutoodangust (SKT), mis kavandatakse teadus- ja arendustegevuse (T&A) käsutusse aastal 2006. Tänavu on see ligikaudsete arvutuste² kohaselt 0,6. Ühes teises valitsuse 1999. aasta oktoobris kinnitatud dokumendis nähakse juba aastaks 2002 ette eraldada T&A-le 1,2% SKT-st.³ Selle eesmärgi saavutamine eeldab täiendavalt u 400 miljoni krooni – pärinegu see siis avalikust või erasektorist või rahvusvahelistest allikatest – suunamist teadus- ja arendustegevusse. Sõandan seda pidada ebarealistlikuks.⁴ Seda enam tuleb koostatavas tegevuskavas kirjeldada neid mooduseid, millega aastaks 2006 tagatakse teadus- ja arendusraha osatähtsuse kolmekordistamine SKT taustal. Ent summade suurendamine ei saa olla eesmärk omaette, nagu ka mitte kõigile natuke põhimõtte rahajagamisel. Küsimus on põhjendatud valikute langetamise oskuses. Tänapäeval põhineb majanduskasv teadmistel ning nende rakendamise kiirusel. Ning ei maksa unustada, et uusi teadmisi pakkuva teaduse esmane eesmärk on ikkagi aidata kaasa sotsiaalse heaolu ja vaimse turvalisuse kasvule – edendada inimarengut.

Partnerid. Koostöö

Ka Euroopas ollakse mures Euroopa Liidu liikmesriikide teaduspotentsiaali nõrgenemise pärast võrrelduna USA ja Jaapaniga. Kui Euroopa Liidus kulutati aastal 1999 T&A-le keskmiselt 1,8% SKT-st, siis USA-s 2,7% ja Jaapanis 3,1%, kusjuures vahe eelkõige Jaapaniga kipub suurenema. Riigiti on T&A finantseerimise mahud SKT taustal väga erinevad, kõikudes Rootsi 3,85% ja Kreeka 0,5% vahel (1998. aasta andmeil). On ka muid muret tekitavaid asjaolusid. Euroopas on teadlasi tuhande töötaja kohta üle kahe korra vähem kui USA-s või Jaapanis. Pooled eurooplastest doktorandid töötavad USA-s ja märkimisväärne osa neist jääb sinna ka pärast doktoritöö kaitsmist: aastail 1988–1995 siirdus Euroopast USA-sse 8760 doktoranti ja umbes pooled neist viibisid seal ka viis aastat pärast kaitsmist.

Kontinentide konkurentsipüsümise terav vajadus on sundinud Euroopa Liitu tõsiselt tegelema ühise teaduspoliitika väljatöötamisega. Käsil on Euroopa teaduse ja innovatsiooni raamprogrammi uuendamine.⁵ Aastaks 2002–2006 nähakse ette suunata T&A-sse 17,5 miljardit eurot, mis on 17% rohkem, kui on kulutatud senise raamprogrammi järgi (The Commission's Proposal COM(2001)94).

Tänaseks on Eesti juba muutunud Euroopa teadusmaastiku osaks, vähemalt seaduste poolest, samuti mitme Euroopa Liidu teadustegevust toetava raamprogrammi kaudu. Probleemidki on sarnased: teadustulemuste tõhusam sidumine ühiskonna vajadustega,

teadustegevuse üldise efektiivsuse kasvatamine, erakapitali senisest jõulisem kaasamine jms.

Tuletagem siinkohal meelde mõnd märksõna ja tegevust, mille abil on Euroopa Liit asunud kujundama Euroopa Teadusruumi (*European Research Area*)⁶ :

- teaduse tippkeskuste rahvusvahelise võrgu käivitamine ettevõtluse kaasamisega;
- virtuaalsete koostöökeskuste rakendamine interaktiivsete kommunikatsioonikanalite (võimsusega kuni 622 Mbit/s, eesmärgiks 1 Gbit/s) abil;
- e-Euroopa väljaarendamine aastaks 2005. Selle Helsingis algatatud virtuaalse närvisüsteemi eesmärk on hõlmata Euroopa Liidu liikmesriigid ühtse info- ja kommunikatsioonivõrguga, et mh toetada uuendusmeelset, innovatsioonialdist ärikultuuri (ideede kiire liikumine!) ning suurendada sotsiaalset ühtekuuluvustunnet üksikisiku, kodu, kooli, ettevõtte ja avaliku võimu vahel;
- erakapitali julgustav kaasamine T&A-sse maksusoodustuste ja toetusmehhanismide abil, teadustöökohtade loomine eraettevõtluses;
- intellektuaalse omandi kaitse tõhustamine, ühtse patendisüsteemi väljatöötamine, Euroopa Liidu patendi kehtestamine;
- teadlaste mobiilsuse suurendamine Euroopa teaduskeskuste piires, aga ka akadeemilise ja ärimaailma vahel;
- noorte innustamine asuda teadustööle, mille võtmeks peetakse teaduste õpetamist koolis (*science teaching*), kuid nt Inglismaal on füüsikaõpetajaks õppijate arv langenud 553 õppijalt 1993. aastal 181 õppijale aastal 1998;
- üldiste ja ühiste sotsiaalsete ning eetiliste väärtuste esiletoomine teaduse ja tehnoloogia kontekstis eelkõige kloonimise, embrüouuringute, isikuandmebaaside ja laiemalt virtuaalmaailmaga seoses olevaid eetilisi valikuid silmas pidades.

Kodutanum. Avarus

See on taust, millele Eesti teaduspoliitika on juba orienteeritud. Aga lisaks kenasti Euroopa katuse alla mahtuvatele teadusvaldkondadele on meil veel üks kimp teadusalasid, mida globaliseerumistuhinas ei tohi unustada või teisejärguliseks suruda. Need on nn Eesti-kesksed teadusalad, mida ma põrmugi ei häbene nimetamast rahvusteadusteks. Olgu meetodilt ka globaalsed, jäävad need sisult alati sügavalt rahvuslikuks.

Et rahvusteadused teenivad vaimse turvalisuse huve, siis lasub just meil kohustus hoolitseda nende hea käekäigu eest. Kõige otstarbekamalt saab valitsus sellisuunalisi eelistusi väljendada riiklike programmide kaudu, mida ju mõnevõrra ongi tehtud, kuid ilma selgema arengukavata ja algseid kohustusi paraku ka täitmata jättes.⁷ Eesti keele ja rahvuskultuuri programmi tuleb jätkata ka pärast 2003. aastat, samuti vajab ligilähedaseltki ettenähtud mahus täitmist teaduslikku huvi pakkuv lõuna-eesti keele ja kultuuri programm,⁸ mis on takerdunud ametnike ignorantsuse taha.

Rahvusteaduste seisukohalt on praegu arutatav teadusstrateegia kahetsusväärsest napolisõnaline, paigutades nt Eesti-kesksed teadusalad T&A võtmevaldkondadest väljapoole. Tõsi, mõiste *võtmevaldkond* pärineb Euroopa teaduspoliitilisest diskursusest, kus see

tähistab globaalse ulatusega teadussuunda, ning mõne sellise valimine eeldab riigilt ka teatud kohustuste täitmist. Eesti kontekstis on mõistagi rahvusteadusedki võtmevaldkonnaks.

Suuremat tähelepanu vajavad ka sotsiaalteadused, ja mitte ainult teaduspoliitilises kontekstis, vaid eelkõige riigi valitsemise seisukohalt. Nii täidesaatval kui ka seadusandlikul võimul tuleks senisest märksa sagedamini esitada küsimusi sotsiaalteadlastele. Poliitilise valiku või otsuse langetamisele rutiinselt eelnev probleemi ammendav analüüs, ühe või teise lahendustee plusside–miinuste tasakaal suurendab otsuse usaldusväärsust ja vähendab päevapoliitilist voluntarismi. Otsuseni jõudmise protseduuride puudulikkus või ebajärjekindlus nende järgimisel on meie valitsuste kroonilisi hädasid, mis on eriti ilmekalt väljendunud nt energeetikat ja raudteetransporti puudutavates otsustes, aga ka valmisoleku täielikus puudumises reageerida adekvaatselt BMW uue koostetehase otsingule.

Ei ole kahtlust, et haridus- ja teaduskorralduses on kattuvaid segmente ning mitmeastmelisi põhjus–tagajärg suhteid. Hilisem edu teadusilmas põhineb ratsionaalselt korraldatud ja mõtestatud maailmapilti andval kooliharidusel. Lisaks teadus- ja arendustegevuse strateegiale on haridusministeeriumis valminud ka haridusstrateegia. Need dokumendid ei tohi sattuda eri riiulitele, neid tuleb analüüsida paralleelselt ja vajadusel ka tihedamalt omavahel siduda. Me peame nt oskama reageerida ka sellisele tõdemusele, mis ütleb, et kui õpilase arukuse näitajaks pidada sõnavara ja mõistete valdamist ning rakendamist mõtestatud maailmapildi loomisel (teisisõnu: emakeelel põhinevate teadmiste süntees tervikuks), siis eesti õpilaste arukus pole viimase 60–70 aasta jooksul kasvanud (Must jt 2000, 2582).

Kokkuvõtteks

Tänapäevases maailmas muutub kabinetiteadus üha marginaalsemaks. Teadus on ühiskonna, inimese teenistuses – teadmisi on vaja "kaose ja oimetuse" (T. S. Eliot) tõrjumiseks. Teaduse ja eri valdkondade poliitikate ühisosa suureneb pidevalt. Riigi teaduspotentsiaali loomine ja kasvatamine algab juba haridussüsteemi algastmetel. Selle tulem on alusmaterjaliks avaliku võimu ja erasektori tipptasandi otsustajatele, sest nii poliitiline kui ka majanduslik edukus põhineb teadmistel.

Märkused

1. Teadmispõhine Eesti. Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia. Haridusministeerium, Majandusministeerium, 2000. Vt ka <http://www.hm.ee/>; IX Riigikogu stenogramm, IV istungjärg, neljapäev, 07.12.2000: Olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu teadus- ja arendustegevuse olukorrast ja valitsuse poliitikast selles valdkonnas: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2000/12/m00120710.html>.
2. Majandusministeeriumi juures k.a jaanuaris tööd alustanud T&A alase statistika töörühm suudab loodetavasti teadusstatistika kogumise ja töötlemise viia õige ruttu tänapäevasele tasemele, mis ligikaudsust ei aktsepteeri, vt nt The Frascati Manual (Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Experimental Development),

OECD, 1993, ja The Oslo Manual (Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data), Paris, 1992.

3. Riiklik arengukava 2000–2002, lk 85. Vt www.fin.ee/majandus/2000-2002/.
4. Artikli korrektuuri lugemise ajal k.a 7. märtsil vähendas siinkirjutaja skepsist sõnum erasektori jõulisest kaasatulemisest e-Eesti "Vaata maailma" projekti arendamisel, mis kahtlemata lähendab meid ülalmainitud eesmärgile; vt [ntwww.epl.ee/artikkel.php?id=98063](http://www.epl.ee/artikkel.php?id=98063)
5. Towards a European Research Area. Brussels, COM(2000)6, 18.01.2000; Making a reality of The European Research Area. Brussels, COM(2000)612, 4.10.2000.
6. Nt riikliku programmi "Eesti keel ja rahvuskultuur" kinnitatud rahastamiskava nägi aastaks 2001 ette 5,04 miljonit krooni tegeliku 3,5 miljoni asemel (vt RT I, 1998, 108/109, 1792).
7. Vt <http://www.kul.ee/index/>.

Kasutatud kirjandus

Must, O., Must, A., Raudik, V. (2000). Kas Eesti koolilapse arukus kasvab? – Akadeemia, nr 12, lk 2560–2584.

Teadmistepõhine Eesti (2000). Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia.

Haridusministeerium, Majandusministeerium.

The Commission's Proposal for a New Framework Programme (2002–2006). Brussels, 21.02.2001, COM(2001)94.

Towards a European Research Area. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 18.01.2000, COM(2000)6.

Praegune teaduspoliitika ei õigusta ennast

Viive Rosenberg (RiTo 3), Riigikogu liige, Keskerakond

Teadustegevus on muutunud viimasel aastakümnel omaette nokitsemiseks, üldsus ei tea, mida teadlased teevad, rääkimata sellest, et teadlased saaksid sõna sekka öelda riigile tähtsate otsuste tegemisel, kuigi peamine rahastamine toimub riigieelarvest, s.t maksumaksja rahast. Vesteldes inimestega, selgub, et varem teati, millised olid meie teadlaste saavutused, kes kraadi kaitses – edukaid teadlasi peeti rahvuslikuks uhkuseks.

Mis on selle põhjus? Kahtlemata on siin mitu põhjust. Teadustegevuse eesmärgid on muutunud ähmaseks see, et praeguses teaduse juhtimise ja koordineerimise süsteemis ei vastuta keegi teadustegevuse eest. Teaduse rahastamise süsteem on tekitanud raha hankimise maratoni, välistanud teadlaste juurdekasvu ja uute ideede realiseerimise vaatamata sellele, et teadlased esitavad igal aastal arvukalt aruandeid küll Teadus- ja Arendusnõukogule (TAN), Teaduskompetentsi Nõukogule (TKN), Eesti Teadusfondile (ETF), Teaduste Akadeemiale, ministeeriumidele, evalvaatoritele ja veel kellelegi. Paraku ei ole aruannete analüüsid ja kokkuvõtted üldiselt kättesaadavad. Kas meil ongi kohta, kust võiks küsida teadlaste avaldatud kirjutiste või saavutuste kohta teavet, mitu teadlast üldse Eestis on, kui suur on teadlaste keskmine palk, missuguste teemadega tegeldakse jne. Liigub täiesti usaldamatut infot, mida otsuste tegemisel sageli kasutatakse. Nt mõni aasta tagasi reastas Haridusministeerium teadusasutusi selle järgi, mitu artiklit avaldati, kui palju raha hangiti, kui suur oli põrandapind ühe teadlase ja ühe töötaja kohta. Mõnel juhul jagati tulemused 2–5 korda suurema inimeste arvuga, mis viis eduka teadusasutuse rea lõppu.¹ Neid andmeid levitati, ja vaatamata teadusasutuste protestidele valeandmete suhtes võeti need edaspidiste otsuste tegemisel arvesse. Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse kohaselt on TAN-i esmane ülesanne kujundada Eesti eeldusi, tingimusi ning vajadusi arvestav teadus- ja arenduspoliitika. Kas TAN on täitnud oma põhiülesande? Tundub küll, et mitte, ka teadlased ei tea, millega TAN tegeleb. Eesti praeguse peaministri, kes seaduse järgi on TAN-i esimees, sõnavõttust selgus, et TAN-i peamine tegevus seisneb iseenda reformimises. Praeguse TAN-i esimehe tegevuse ajal on loobutud ka varasemast praktikast avalikustada istungite protokollid.

Mis on viinud teadustegevuse niisugusesse olukorda? Kahtlemata on siin suur "teene" praegusel rahastamissüsteemil. Raha üksinda küll teadust ei tee, aga teadlased ei saa läbi ka ilma rahata. Teadusjuhid peavad ainukeseks hädaks raha vähesust teaduses ja sellega põhjendatakse otsuseid. Ei tea ka, et kusagil mujal maailmas oleksid teadlased rahastamisega päris rahul, ikka oleks rohkem vaja. Mida vähem on raha, seda arukamalt tuleb seda kasutada. On ju teada tõde, et rikas ei ole see, kes palju raha saab, vaid see, kes raha arukalt kasutab.

Praegu rahastatakse paljude allikate kaudu: sihtfinantseerimine, infrastruktuuri kulude katmine, uurimistoetused, riiklikud programmid, magistrantide ja doktorantide teadustöö stipendiumid, arendustoetused, majanduslepingud, rahvusvahelised koostööprojektid jne. Kõikidest rahastamisallikatest tuleb igal aastal taotleda raha ikka ja uuesti ennast õigustades ning tõestades. Aasta lõpeb ja uus algab teadmata, kas ettevõttel sentigi raha on. Sageli

juhtub küll nii, et raha saadi kümnest allikast, aga ikkagi ei suudeta kinni maksta katsetusi, katta infrastruktuuri kulusid ja palgad kõiguvad üksnes miinimumi piiril. Praegune rahastamise süsteem ei stimuleeri teadlasi tulemuslikult töötama. Siin on tulemuste all mõeldud teadlaste tõelist loomingut ja panust Eesti majandusse, haridusse ja kultuuri. Peamise suurema rahastamisallika, nagu sihtfinantseerimise otsuste tegemisel võetakse arvesse liiga ühekülgset üksnes teatud allikates avaldatud artikleid. Arvestamata jäetakse just need tulemused, mida teadlased peaksid andma meie ühiskonnale. Kuna TAN oma ülesandeid ei täida, siis suunavad teadustegevust sihtfinantseerimine ja TKN-i otsused. Nõukogu 9 inimest teevad haridusministrile ettepaneku, milliseid teemasid rahastada, milliseid mitte. Nemad ei vastuta aga selle eest, kas teema on Eesti ühiskonnale vajalik, mis juhtub siis, kui see uurimistöö lõpetatakse. Siin võib näite tuua loomakasvatusest. Mõni aasta tagasi otsustati, et seakasvatusega tegelevad üksnes mõned teadlased, et sellel uurimiserühmal ei ole kriitilist massi ja see tuleb lõpetada. Sigade tõukarja, mis loodi kümnete aastate tööga, võib kaotada aastaga. Kas ametnikud suudavad näha probleeme samamoodi nagu kogenud teadlased ja erialaspetsialistid? Kuidas näeb välja sealiha tootmine praegu puhkenud hullulehmatõve levimise taustal, kas sealiha osatähtsus kasvab või kahaneb, kas sealiha on strateegilise tähtsusega toiduaine riigi julgeoleku mõistes? Kas seakasvatuse arendamine on tähtis tööhõive suurendamisel nii otse kui ka kaudselt (teraviljakasvatavad, lihatöötledajad)? Sama on tabanud Eesti linnukasvatusteadust. Neid külgid ei arvesta TKN-i liikmed otsuste tegemisel. Kuidas aga uurimisele uuesti jalad alla saada, kui finantseerimise lõpetamisega löödi need alt ja järjepidevus on katkenud.

Praegune rahastamissüsteem välistab ka teadlaste juurdekasvu, sest põhilised rahastamise allikad, nagu sihtfinantseerimine, arvestavad teadlasi ja kvalifikatsiooni.² Siin on tüüpiline vares tõrvatud katusel efekt: kord on saba kinni, siis nokk kinni. Kui inimest ei ole, siis raha ei saa, kui raha ei ole, siis inimest tööle võtta ei saa. Nii on igal juhul teadus- ja arendusasutustes ja see välistab ka uute ideede ja uurimisteemade alustamise ja rakendamise. Teadlaskonnale on täiesti arusaamatu, milliste reeglite järgi kaetakse infrastruktuuri kulusid. Ega teadlased täpselt tea, mis alusel üldse rahastamisotsuseid tehakse. Seaduse kohaselt tuleb sihtfinantseeritavad teemad esitada koos eelarvega Teaduskompetentsi Nõukogule, kes teeb haridusministrile ettepanekud, kas teemat finantseerida või mitte – seega määratakse teema uurimise vajalikkus. Vastuoluline on see, et rahastatakse just teadustegevust, mida niigi on põhjalikult uuritud, palju artikleid kirjutatud ja suur tööühm taga.³ Uutele ideedele ja probleemile, mida teadlased peavad vajalikuks uurida, ei ole selliste rahastamispõhimõtete seisukohalt kohta. Sageli tehakse nii, et teema kuulutatakse küll finantseerimisele, kuid rahaliselt kolm-neli korda väiksemal määral. Kuidas seda mõista? Teadlastele antakse ülesanne, aga ei anta vahendeid selle täitmiseks. Praegune rahastamissüsteem on loonud säärase olukorra, et teadlased on omavahel võistlejad. Nad konkureerivad kõikidele finantsallikatele, teisi rahastamisi lihtsalt ei ole. See on loonud halva õhkkonna ega soodusta nii vajalikku omavahelist koostööd. Kas see on kasulik?

Teadlaste ajupotentsiaal on äärmiselt väärtuslik ja vajalik ka Eesti ühiskonnale. Miks siis seda raisatakse? Kes teab, võib-olla võimulolijad ei soovigi teadlaste sekkumist majandusse ja ühiskonnaprobleemidesse, nad teavad tõdesid, mis ei sobi kokku valitsejate otsuste ja

tegudega. Võib-olla ei tahetagi, et kaasa räägivad põlevkiviuurijad, energeetikateadlased, sotsioloogid, arsti- või põllumajandusteadlased. Seepärast on kasulik hoida teadlasi tõrjutud seisus ja omavahel pahuksis. Sageli kasutatakse välisekspertide abi seal, kus oleks piisavalt oma asjatundjaid. Välisekspertidele makstakse aga tunduvalt suuremaid summasid.⁴

Teadus on suures osas sarnane teiste loominguliste aladega, nagu kunst, muusika, kirjandus. Kutsumus ja andekus pole paikkonnaga määratud. Ikka ja jälle kerkib ühel või teisel alal esile andekaid ning võimekaid inimesi. Nii ka teaduses. Kuid suurem erinevus on see, et teadus mõjutab teistest loomealadest tunduvalt rohkem inimkonna arengut ja heaolu. Seetõttu tuleb teadust ühiskonna huvides reguleerida ja korraldada riiklikul tasemel.

Tänapäeval on mitu teadusvaldkonda, kus uurimistööd saab läbi viia väga kalli ja keeruka aparatuuri ja paljude tarkade peade abil. Selliste valdkondade uuringud ei ole jõukohased ka kõige suuremale ja rikkamale riigile ning seetõttu töötavad paljude maade inimesed suurtes rahvusvahelistes keskustes. Sealne uurimistöö on vajalik kogu inimkonnale. Väikesed riigid oma vähese rahaga peaksid eelkõige tegema sellist uurimistööd, mis tagab selle riigi arengu ja eksisteerimise. Me räägime teadmispõhisest Eestist. Põhine peaks siin tähendama, et meie haridusel peab olema põhi all – teadmiste põhi. See ei saa olla ainult üksikutel uutel tippudel hüplemine, need peavad olema süvateadmised meie paljudest eluvaldkondadest. Selles on paljude erialade teadlastel täita suur osa.

Murettekitava järjekindlusega püütakse selgeid piirjooni ajada teadusharude, alus- ja rakendusuuringute vahele.⁵ Kas siin on selged piirid võimalikud? Kuidas määratleda nt, kus lõpeb bioloogia ja algab põllumajandus, kus lõpeb molekulaarbioloogia ja algab arstiteadus? Kuidas tõmmata kindel piir alus- ja rakendusuuringute vahele? Aga nii püütakse teha. 1997. aastal lõpetati sihtfinantseerimine põhjusel, et oli vähe arvestatavaid alusuuringuid. Nii saidki tugeva tagasilöögi need, kelle alusuuringud ei paistnud otsustajatele kätte. Aga kas arvestati seda, et rakenduslike uuringute peaeesmärk ei olnud alusuuringud. Nendel teadusteemadel on samuti hädavajalikud alusuuringud, kuid neid tulemusi serveeritakse sageli kui kõrvalprodukti. Definitsiooni järgi ei peeta eesmärgiks alusuuringute tulemusel saadud teadmiste rakendamist. Kas neid ei peaks siiski rakendama nähtuste ja sündmuste põhialuste kohta uute teadmiste saamiseks, uute seoste avastamiseks ja kasutamiseks rakendusuuringutes. Eesmärgita tegutsemine uurimisobjekti põhjalikult tundmata võib viia eluvõõraste järeldusteni. Selle kohta on küllalt näiteid. Samuti pole mõeldav rakendusuuringute edukas läbiviimine, tundmata nähtuste ja sündmuste põhialuseid. Nii ei ole alus- ja rakendusuuringuid lahutades või üksteist välistades võimalik saada edukaid tulemusi.

Märkused

1. TAN-i materjalid
2. http://www.hm.ee/korgharidus/sihtfinants_juhend.html
3. http://www.etf.ee/teadusfond/uurimist/uurimist_2001/juhend.htm
4. Eesti tervishoiusüsteemi reformi puudutava raporti eest maksti Rootsi ekspertidele eksperthinnangu tegemise eest 5,6 miljonit krooni. Vt Kärt Karpa, Mitu pealinna

suurhaiglat ühendamisel. – Eesti Päevaleht,
17.04.2000:<http://www.epl.ee/artikkel.php?id=77519>.

5. Teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse eelnõu (SE 377 ja 595 SE II-2):<http://www.riigikogu.ee/ems/index.html>.

Teaduspoliitilised tasakaaluhäired

Peeter Kreitzberg (RiTo 3), Riigikogu aseesimees, Keskerakond

Teadmiste- ja teadusekeskne ühiskond on muutumas meie järjekordseks lööklauseks, võimaldades põhjendada mis tahes teaduspoliitilisi otsustusi. Samas oleme sedavõrd väikesed, et peame väga täpselt küsima, millist teadust väheste omaenda põhivaradega teha. Loomulikult peame olema kursis olulisemate teadussaavutustega. Kahjuks on eeltoodud lihtsa ja ilmselge küsimuse esitamine ja teaduse arendusstrateegia koostamine lükkunud aastast 1990, mil loodi Teadus- ja Arendusnõukogu (TAN), käesoleva aastani, kus Riigikogu laudadele ilmus Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia projekt.

Eesti teadusringkonnad on valitsust väheste raha eraldamise pärast pidevalt kritiseerinud. Nende osalusel on loodud suur hulk teaduse juhtimisega tegelevaid institutsioone, kelle funktsioonid on lausa kattuvalt sõnastatud ja kes ilmselgelt dubleerivad üksteist. Põhimure on olnud teadusraha jaotamine, põhikriteeriumid on rahvusvaheline konkurents, maailmatase, teaduslike tööde avaldamine rahvusvahelistes ajakirjades, mis on osaliselt põhjutanud ka meie teaduspoliitika peamise tasakaaluhäire – rakendus- ja arendusuuringute väga väheste rahastamise, et mitte öelda raha puudumise. Teadus- arendustegevuse rahastamise koormus on peamiselt riigieelarvel, erastruktuuride huvi Eesti teaduse rahastamise vastu on väike. 1995. a oli Eesti üks suuremate avalike teaduskulutustega riik Euroopas. Kogu teaduse rahastamisest kattis riigieelarve 71%, isegi Lätis oli see kõigest 53%. Euroopa Liidu maades rahastab riik teadus-arendustegevust ainult 30–40% ulatuses. Teiste riikide teaduskorralduslike materjalidega tutvumine näitab, et peaminister Laar ei eksinud 2000. a lõpus Riigikogus peetud kõnes,¹ kui ta väitis, et kui Eesti teaduses on rõhk asetatud baasteadustele, mida rahastatakse peaaesjalikult riigieelarvest, siis arenenud riikides on olukord vastupidine, rõhuasetus on arendustegevusel, mida valdavalt rahastavad erastruktuurid. Loomulikult tagab see teadus- ja arendustegevuse parema vastavuse tegelikele vajadustele. Nii nagu meie kõrgharidussüsteem, nii on ka teadus tugevasti kaldu baasuuringute suunas. Näib, et isegi sotsiaalteadlasi huvitavad suhteliselt vähe meie oma probleemid ja teadust üritatakse teha rahvusvahelises loodusteaduslikus ehk baasuuringute paradigmas.

Samas valitseb meie väikese riigi ja suhteliselt väikeste teadussummade juures uskumatu ebaselgus riigieelarvest teadusele eraldatava raha osas. Käibetõeks on saanud, et Eestis eraldatakse teadus-arendustegevusele 0,6% SKP-st, samas kui arenenud riikide keskmine on 1,8%. Millise nominaalse summa põhjal võiks seda väita, ei suuda öelda ei majandus-, haridus- ega rahandusminister. Peaaegu kõikide ministeeriumide eelarveridadelt võib leida summasid, mis viitavad arendustegevuse rahastamisele, samas ei soostu ministeeriumid täpselt valgustama, millega on tegemist, nagu seisab kirjas Riigikogu majandus- ja sotsiaalinfo osakonna analüüsis.²

Teaduse ülejuhtimine

Eestis on ligikaudu 3900 inseneri ja teadlast, koos õppejõududega 5300. Doktorikraad oli 1998. a seisuga 1876 inimesel. Eesti teaduse juhtimine peaks vastama nii rahastamise

mahult kui ka inimressurssidelt meie võimalustele. Üha enam kummitab aga mõte, et Eestis on mitmel pool tegemist nn mastaabi häirega. Kopeeritakse suurte riikide käsitusi, kui see on kasulik korporatiivsetes huvides.

Eestis valitseb teaduse juhtimise, koordineerimise ja rahastamisega tegelevate organite paljus. Esiteks võiks nimetada Haridusministeeriumi ja Eesti Teaduste Akadeemiat oma suhteliselt kattuvate funktsioonidega, vähemasti nende tööd reguleerivate ametlike dokumentide alusel. Teiseks Majandusministeeriumi ja tema reorganiseeritavat Innovatsioonifondi. Kolmandaks Eesti teadusstrateegia eest vastutanud ja valitsust nõustanud TAN, kus peaaegu puudub arendustegevust esindav osa, kuigi see oleks pidanud olema tema põhitegevusala. TAN kui valitsusteadus- ja arendustegevuses nõustav kogu peaks integreerima tööstusringkondade vajadused ja Eesti teaduse, tagama, et Eesti teadus oleks mingiski vastavuses riigi majandusliku ja sotsiaalse arenguga. Selle asemel on tegeldud põhiliselt alusuuringutega, millesse valitsus saab ainult väga kaudselt sekkuda. Haridusministeeriumi juures tegutseb Teaduskompetentsi Nõukogu (TKN), mis töötab välja sihtfinantseerimise põhimõtted ja teeb rahastamisetpanekud. Kahetsusväärne on, et nõukogu liikmed rahastavad ka organisatsioone, kuhu nad ise kuuluvad. Väga oluline on Eesti Teadusfond (ETF), kes rahastab granditaotlusi. Tekib küsimus, kuivõrd koordineeritud ja samas objektiivne on nimetatud institutsioonide tegevus. Erinevate teadust juhtivate ja rahastavate kogude liikmeskond kattub nii personaalselt kui ka institutsionaalselt. Institutsionaalselt on põhitegijad Eesti Teaduste Akadeemia ja Tartu Ülikool. Koordineerimiseks on justkui eeldused loodud, kuid seda positiivset külge kahandab väikeriigile omane korporatiivsuse oht.

Vastuseta küsimusi

Kas meie üsna suurte tasakaaluhäirete ja selge teadus-arendusstrateegia puudumise üks põhjus pole teaduspoliitiline ringkaitse, kus ühed ja samad teadlasgrupid ise otsustavad, rahastavad, viivad ellu, kontrollivad ja annavad aru? Milles seisneb ikkagi Teaduste Akadeemia kui teadlaskonna lipulaeva institutsionaalne roll Eesti teaduse juhtimisel? Kas Eesti Teaduste Akadeemia ei võiks kanda teadus- ja rahastamispoliitilist vastutust baasteaduste osas, nagu seda tehakse Soomes ja Austrias? Kas mõni teine organisatsioon, nagu Majandusministeeriumi juures paiknev reorganiseeritav Innovatsioonifond, võiks sama teha arendustegevuse valdkonnas? Kui suurt rolli peaks kandma riigieelarve vabateemaliste teadusgrantide rahastamisel? Kas teadusgrante ja kogu Eesti teadusraha peab jagama üksnes väljakujunenud ja end maailmas ilmutanud teadlastele ja teadlasgruppidele, tõstes kilbile konkurentsivõime ja eirates samas nii meie oma elupraktikast üles kerkivaid vajadusi kui ka uute uurimisgruppide ja -suundade ellukutsumist? Mõnigi kord rahastatakse teemasid, millega uurija on tegelnud aastakümneid, samas kui mitmel pool vahetavad teadlased autotsiteerimise vältimiseks teemasid iga 5–6 aasta tagant. Praegu on Teaduste Akadeemia iseseisev vastutus oluliselt hajunud.

Mida teadusstrateegia pole tahtnud näha?

Meil on vaja teaduse juhtimise kontseptuaalset skeemi, mis tagaks juhtorganite koordineerituse, samuti on tarvis läbipaistvat ja objektiivset juhtimist ja rahastamist.

Maailmatasemele ja tsiteeritavusele rajatud teaduspoliitikat on vaja tasakaalustada Eesti vajadustele rajatud poliitikaga, mis viikski meid rakenduslike ja arendusuuringute väljaarendamisele.

Huvitava ja sisutiheda analüüsi Eesti teaduse kohta on esitanud Hannu Hernesniemi.³Mõndagi tema analüüsist on püütud meie teadusstrateegias arvesse võtta, kuid mitmest meid siiani kammitsenud asjast püütakse justkui mööda minna. Esiteks suunatakse TAN-i tähelepanu Riigikogu jaoks uue tehnoloogia kasutamise strateegia ettevalmistamisele, TAN-i funktsioneerimise liiga kitsastele ja Eesti vajadusi mitteamestavatele tegevuspõhimõtetele. Soovitatakse üle vaadata TAN-i komplekteerimise põhimõtted ja tuua sisse kaks asepresidenti väljastpoolt teadust, käivitada TAN kahekojalisena: üks hakkab tegelema tehnoloogiaga ja teine teadusega. Riigikogus menetletud teadus- ja arendustegevuse seaduse muutmise eelnõu näeb ette ainult TAN-i koosseisu vähenemist. Ei mingit seisukohta juhtimissfunktsioonide ümbermõtestamiseks ja koordineerimiseks teiste teadust juhtivate institutsioonidega. Sellest jääb loomulikult väheks, kuivõrd TAN-i tegevuse põhiline viga on sidestuse puudumine arendustegevust tarbiva sfääriga.

Tähelepanu juhitakse Eesti teadusasutuste disfunktsionaalsusele ehk lahutatusele teadust tarbivast kontekstist. Samas pole ka baas- ja arendusuuringud omavahel seotud.

H. Hernesniemi viitab, et Eesti teadus ei taha arvestada oma võimalusi ja pidev konkurentsi rõhutamine viib meid rahamahukatesse, praktiliste tulemuste seisukohast riskantsetesse valdkondadesse, kus suurtel ja tugevatel maadel on ilmsed eelised. Võistlus ja konkurents teaduslike tulemuste endi, mitte aga nende tehnoloogilise ja majandusliku kasu pinnal soosib kindlasti baasteadusi.

Kas konkurents suurte tegijatega on mõistlik?

H. Hernesniemi viitab, et paljud maad investeerivad Eesti eelisaladesse – biotehnoloogiasse, info- ja keskkonnatehnoloogiasse ning materjaliteadusesse. Eriti biotehnoloogiasse. Rakendused tekivad pika aja jooksul ja need pole selged. Ta soovib samas väikestele maadele praktilisemat strateegiat, mis lähtub tootmises esile kerkivatest tehnoloogilistest probleemidest. Edu aitab kindlasti kaasa baasuuringute finantseerimisele. On üsna selge, et praegu on valitud vastupidine tee.

Hernesniemi juhib samas õigesti tähelepanu Eesti väiksusest tingitud hädadele teaduse administreerimisel. Üksikud institutsioonid võivad kergesti muuta oma huvid avalikeks huvideks. Võib arvata, et üksikud isikud võivad tänu suhetele institutsiooni sees muuta omad huvid institutsiooni huvideks, institutsioonide omavaheline kokkumäng hägustab avalikke huve. On ilmne, et teaduse juhtimise ja rahastamise kontsentratsiooni tuleb hajutada ja juhtimissüsteemi samas lihtsustada.

Kahjuks on Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia, mis ilmus Riigikogu lauale 2000. a lõpus, üsna üldsõnaline, korrates paljusi Eesti teadus- ja arendustegevuse ülevaates 1996–1999 toodud seisukohti, selgesti näitamata, kuidas suurendada kiiremas korras arendustegevust, kuidas ikkagi kaasata tööstust innovatsiooniprojektide finantseerimisse.

Kahjuks pole ülevaates käsitletud, milliseid arendusuuringuid võiks Eestil tarvis minna. Ikka rõhutatakse ainsate teadus–arendustegevuse kvaliteedi kriteeriumidena konkurentsi teiste riikidega, avaldamist rahvusvahelistes ajakirjades, hästirahastatud teadusüksuste hea rahastamise jätkamist ehk status quo säilitamist. Kuivõrd tõenäoline on sel viisil arendustegevuse ja lokaalse tähendusega rakendus– ja baasuuringute heal tasemel väljaarendamine, ei ole selge. Eesti teaduse juhtimise ja koordineerimise struktuur pole leidnud käsitlemist.

Teaduse juhtimine vajab koordineerimist

Et saada suuremat selgust Eestis viljeldavast teadusest ja selle rahastamisest, et paremini koordineerida Eesti teaduspoliitika väljatöötamist ja elluviimist, võiksime paljude riikide eeskujul luua Haridusministeeriumi asemel Haridus– ja Teadusministeeriumi.

Märkused

1. <http://web.riigikogu.ee/ms/stenograms/2000/12/t00120710-02.html>
2. <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tood/tell350.html>; vt ka R. Kaarli, T. Laasberg, Eesti teadus– ja arendustegevuse ülevaade 1996–1999. Struktuur ja suundumused. Tallinn, 2000.
3. H. Hernesniemi. Evaluation of Estonian Innovation System. Report 10.03.2000; vt ka Towards a European Research Area. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 18.01.2000, COM(2000)6.

Eesti majandus globaliseeruv maailmas

Mihkel Pärnoja (RiTo 3), Majandusminister, Mõõdukad

Eessõna

Täna Riigikogu Toimetisi ettepaneku eest kirjutada artikkel Eesti majandusest globaliseeruv maailmas. Nõustumiseks ei kulunudki palju aega, kuigi alguses tekkis kiusatus muuta artikli pealkirja, sest pakutu tundus kirjutajale liialt suure väljakutsena. Lõpuks jäin ikkagi selle pealkirja juurde, lootes, et mul õnnestub lugejale mõistetavalt seletada, miks pööran globaliseerumisega seotud võimalustest ja ohtudest tähelepanu ainult mõnele neist ja teistest kergelt üle libisen. Viimasel ajal on ka eesti keeles ilmunud raamatuid, mis käsitlevad globaliseerumist ja n-ö uue majanduse tulekut väga laias tundeskaalas, sageli ka erinevatelt lähtealustelt. Siiski, kõik koos annavad need üsna hea pildi valitsevatest meeleoludest ja sellest, mis meid võib ees oodata, kui valime edasiminekaks ühe või teise tee. Artikkel on ühistöö tulemus.¹

Sissejuhatus

Mis on globaliseerumine? Nimetaksin seda protsessiks, mis algas juba tükk aega tagasi ja on jõudnud arengujärku, kus järjest teravamini tunnetame võimalusi ja ohte, mida laienev mänguväljak ja suurenev mängijate hulk endaga kaasa toob. Poliitiliste, majanduslike ja sõjaliste liitude moodustumine näitas meile XX sajandil nii head kui ka halba ja istutas meisse igasuguste liitude ja liitumiste vastu kartuse, mis on visa kaduma. Nii nagu rahvusvahelistumine globaliseerumise eelmänguna, nii on ka globaliseerumine tervikuna protsess, mida ei õnnestu peatada. Seda arengut ühiste jõududega juhtida on võimalik, ja seda võimalust ei tohi Eesti käest lasta. Mida peaks tegema, et Eesti majandus tugevneks niisuguse tempoga ja viisil, et meie asend globaliseeruv maailmas järjest paraneks? Artiklis tuleb peamiselt juttu küll majandusest, kuid see ei tähenda, et majanduslik edu oleks eesmärk omaette. Majandus on vahend. Eesmärk on ühiskondlik heaolu – kõigi nende inimeste heaolu, kellel eraldi ja koos on mitmekesised ootused ja lootused tuleviku suhtes. Ainult lootusrikastele ja teovalmis inimestele saabki riigi tulevik tugineda, ammugi siis sellise väikese riigi nagu Eesti oma.

Mida siis ikkagi globaliseerumine majandusele tähendab? Tehnika ja tehnoloogia areng on meid toonud ajajärku, kus minutite jooksul on võimalik saada ühendust maakera suvalises punktis asuva inimesega, paari päevaga võib jõuda ükskõik kuhu maakeral, mõne päeva kuni nädalaga võime kätte saada kauba mis tahes kohast. Ettevõtete tööd juhitakse ja kapitali liigutatakse üle riigipiiride, üle kogu maailma. Turg, kus konkureerivad suurfirmitad (ja mitte ainult nemad), haarab enda alla kogu maakera. Kas ja mil määral on selle turu arengut võimalik mõjutada soovitud suunas? Kas Eesti üldse peaks olema globaliseerumise mõjutaja või hoopis selle paratamatusele alistuv kaasamineja?

Meie lähtepositsioon

Mõeldes Eesti majanduse tulevikule globaliseeruvast maailmast, tuleb endale selgeks teha Eesti koht maailmas, varud, mis on meil kasutada, ning meid ootavad võimalused ja ohud. Teadvustades, et globaliseerumine on paratamatus, ja Eesti võimalused seda mõjutada on küll olemas, kuid piiratud, peame püüdma maksimaalselt ära kasutada globaliseerumisega avanevaid positiivseid võimalusi ja tõrjuma negatiivseid mõjusid.

Artiklis mõistetakse globaliseerumise all riikide majanduste ülemaailmset integreerumist kaupade, teenuste, kapitali, teadmiste ja tööjõu üha hoogustuva ning vabama liikumise kaudu. Loomulikult on majanduse arengu seisukohast olulised ka globaliseerumise kultuurilised, poliitilised, keskkonnaalased ja muud küljed, kuid nende põhjalikumaks käsitlemiseks on artikli maht liiga tagasihoidlik.

Piiride järkjärguline kadumine kaupade, kapitali ja tööjõu liikumise teelt koos uute tehnoloogiate kasutuselevõtuga viib optimistide arvates majanduse efektiivsuse enneolematu kasvuni. Samas tuleb tõsiselt suhtuda ka pessimistide väitesse, mille kohaselt globaliseerumisest tingitud kasvust ja rikkusest ei saa ühtemoodi kasu kõik inimesed, vaid eelkõige haritumad ja rikkamad. Teoreetikud, kes ennustavad ebavõrdsuse suurenemist ja tõsiseid probleeme vaestele riikidele, põhjendavad oma väiteid seniste kogemuste, empiiriliste andmete ja majandusteoreetiliste seisukohtadega. Ka Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) tunnistab, et suurimat kasu on seni globaliseerumisest saanud rikkad riigid. Kõigile võrdselt tulu lootvad optimistid seavad ootused eelkõige tehnoloogilistele läbimurretele, rikaste riikide valitsuste ja firmade suhtumise ning mõtlemise muutumisele.

Kui kaupade ja teenuste ülemaailmne turg on omandanud Maailma Kaubandusorganisatsiooni tegevuse tulemusena teatud korrastatuse, siis kapitaliturgude stabiilsuse tagamisel ja toimuva reguleerimisel on veel palju tööd, ka ülemaailmne tööjõu vaba liikumine on pigem tulevikulootus. Kuna kapital on tööjõuga võrreldes liikuvam, siis kasutavad arenguriigid, sh ka Eesti, oma odavat tööjõudu välisinvesteeringute ligitõmbamiseks. Odavale tööjõule rajatud majanduses aga on elanike sissetulekud väikesed, tuluerinevused suured ja võimalused saavutada eelnevalt põhieesmärgina mainitud ühiskondlik heaolu väga väikesed. Seejuures on selline konkurentsieelis Eesti jaoks ajutine, sest tööjõud on ka siin kallinemas. Madalate tegevuskulude kadumisel või tähtsuse vähenemisel minnakse otsima soodsamate tingimustega ettevõtluskeskkondi. See on ka põhjus, miks ükski riik, ka Eesti, ei saa pikaajalist arengut üles ehitada odavale tööjõule.

Olenemata sellest, kas globaliseerumise tulemuste suhtes on õigus optimistidel või pessimistidel, ei saa riik, eriti Eesti – sugune väike riik, jääda selles protsessis pealtvaatajaks. Protsessidega on juba kord nii – kui sa ei juhi neid ise, siis juhivad neid teised. Ja kes meie võimalusi, vajadusi ja soove ikka paremini teab ja kaitseb kui meie ise. Globaliseerumise negatiivsete külgede rõhutajad peavad enamasti oma eesmärgiks protsess peatada, olgu siis konverentside korraldamise või nõudmiste esitamisega meeleavaldustel, mis sageli kasvavad üle tänavarahutusteks, kus lõhutakse vihatud suurfirmade aknaid. Sellise käitumisviisiga liitumine on sama mõttetutu kui võitlus aastaaegade vaheldumise vastu. Tagajärjeks aga oleks pöördumatu mahajäämine arenenud riikidest.

Eesti on maailmamajandusega liitumisel jõudnud kaugemale kui paljud teised riigid. Kapitali liikumine on vaba ja kaupade liikumisele on seatud minimaalsed tõkked. Võõrtööliste sisse- ja väljarände piiramiseks kasutame teiste riikide kombel elamis- ja töölubasid, sarnaselt teistega püüame anda suurema osa lubadest ettevõtetele hädavajalikele ja unikaalsete oskustega inimestele. Seoses liikumisega Euroopa Liidu suunas peaks lähiaastatel avanema ka see viimane seni riigipiiridega reguleeritud turg. Peaks küll, aga Euroopa Liidu liikmesriikide hulgas kostab aeg-ajalt üsna tugevaid hääli tööjõu vaba liikumise piirangute järsu kaotamise vastu uute ja praeguste liikmete vahel. Seega võib siin ennustada üsna pikka üleminekuaega.

Kapitali vaba liikumine võimaldab Eestis tegutsevatel ettevõtjatel investeerida tunduvalt suuremaid summasid, kui lubaksid kodumaised säästud. Seda võimalust kasutatakse aktiivselt, nagu näeme maksebilansi kapitalikonto saldost (vt tabel 1, Eesti maksebilanss).

Kirje	1996	1997	1998	1999	I-III kv. 2000
Jooksevkonto	-4 806,9	-7 810,2	-6 760,2	-4 334,9	-3407,1
Kaubandusbilanss	-12 288,2	-15 652,8	-15 725,5	-12 938,6	-8792,6
Teenuste bilanss	6 245,0	8 232,7	8 049,3	8 456,0	7328,6
Tulude bilanss	26,2	-2 010,5	-1 164,0	-1 505,8	-3194
Ülekannete bilanss	1 210,1	1 620,4	2 080,0	1 653,5	1250,9
Kapitali- ja finantskonto	6 396,4	10 953,3	6 869,8	6 266,6	3497,8
Kapitalikonto	-7,8	-2,0	25,2	17,8	158
Finantskonto	6 404,2	10 955,3	6 844,6	6 248,8	3339,8
Otseinvesteeringud	1 329,9	1 781,2	7 989,7	3 208,2	2861,2
Portfelliinvesteeringud	1 784,4	3 655,1	-23,4	156,0	2670,1
Muud investeeringud	3 289,9	5 519,0	-1 121,7	2 884,6	-2191,5
Vead ja täpsustused	-361,1	-371,8	16,8	-134,1	224,4
Üldbilanss	1 228,4	2 771,3	126,4	1 797,6	315,1
Reservid	-1 228,4	-2 771,3	-126,4	-1 797,6	-315,1

Tabel 1, Eesti maksebilanss

Loomulikult on ka meie ettevõtjatel ja teistel kodanikel võimalik investeerida sääste väiksema riski ja tihti ka suurema tulususega teiste riikide pankadesse või väärtpaberiturgudele. Kuigi on ka väidetud, et selline tegevus on "raha kantimine välismaale", mis väärrib takistamist ja karistamist (vt Keskerakonna sellekohast seaduseelnõu), siis ainuke eesmärk, mida niisuguste ideede esitajad võivad saavutada, on Eesti maine rikkumine. Mida arvata riigist, kes raha sisse lubab, aga välja mitte? Seni on kapitali sissevool oluliselt ületanud väljavoolu, mis on seletatav siia tehtud investeeringute suurema oodatava tulususega (vt tabel 2, Otseinvesteeringute struktuur).

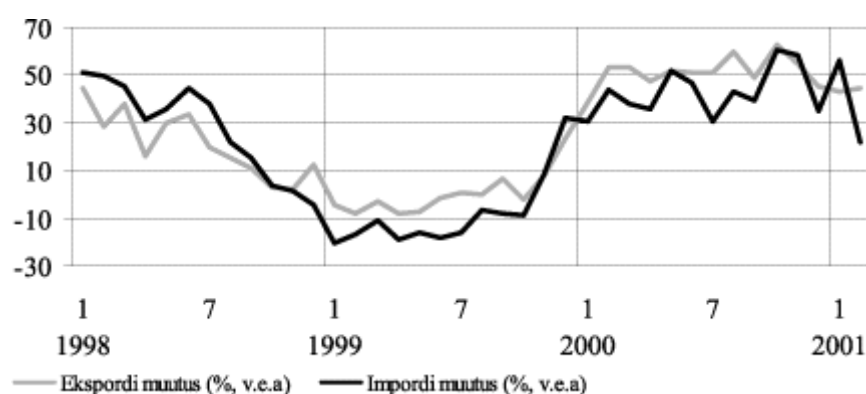
	1996	1997	1998	1999	I-III kv. 2000
Otseinvesteeringud kokku	1 329,9	1 781,2	7 989,7	3 208,2	2 861,2
Otseinvesteeringud välismaale	-484,5	-1 912,9	-81,7	-1 239,8	-2 052,9
Otseinvesteeringud Eestisse	1 814,4	3 694,1	8 071,4	4 448,0	4 914,1
aktsiakapital	215,8	1 360,8	5 661,9	2 551,9	2 320,6
s.h. uutesse ettevõtetesse	48,8	52,4	42,0	45,8	35,4
juurdevool					
tegutsevatesse ettevõtetesse	155,1	1 303,3	5 579,0	2 445,6	2 275,2
reinvesteeringutud tulu	216,3	1 303,8	389,4	721,9	1 624,7
laenukapital	516,6	491,7	1 397,4	1 173,5	906,3
nõuded	-167,5	-99,4	-203,0	-266,7	-301,6
kohustused	684,1	591,1	1 600,4	1 440,2	1 207,9
muud	865,7	62,5	62,5	62,5	62,5

Tabel 2, Otseinvesteeringute struktuur

Katsed meelitada Eestisse investeeringuid ja neid siis administratiivsete vahenditega kohapeal hoida lõpevad läbikukkumisega. Otstarbekam on luua majanduskeskkond, kus investeeringute oodatav tulusus on piisavalt kõrge, motiveerimaks kasumi reinvesteeringut ja uute vahendite kaasamist.

Kaupade vaba liikumine tähendab, et meie ettevõtjate võimalikuks turuks pole enam 1,5 miljonit kohalikku elanikku, vaid üsna suur osa maakera territooriumist ja elanikkonnast. Loomulikult tuleb arvestada, et Eesti ettevõtjad peavad eksportkaupade müügil konkureerima USA, Jaapani ja teiste arenenud riikide kõrgtehnoloogiliste toodetega, mille valmistamisel on tõenäoliselt saavutatud oluline mastaabisäästu efekt (vt joonis 1, Eesti väliskaubandus, 1996–2000).

Joonis 1. Eesti väliskaubandus, 1996–2000

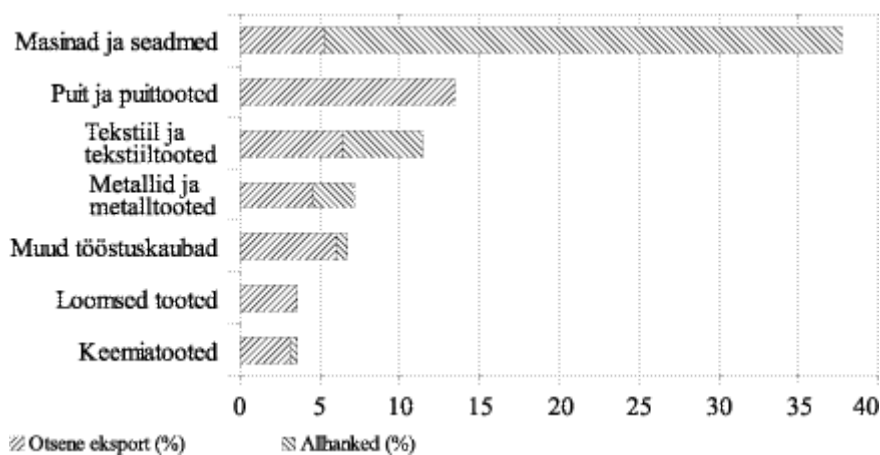


Samuti peame konkureerima Hiina, India ja Venemaa toodetega, mis on valmistatud üliodavat tööjõudu kasutades ja sageli ka keskkonnanorme eirates.

Seni on meie majanduse konkurentsivõime suures osas tuginenud erastamisega kaasnenud välisinvesteeringutel. Erastamine on lõppfaasis ja kerkib küsimus, mis saab tulevikus Eesti konkurentsivõime aluseks. Nagu eespool juba mainitud, ei saa ka odav tööjõud kaugemas tulevikus olla riigi majandusedu aluseks. Õnneks aga ei ole odav tööjõud ainus

investeerimist mõjutav tegur. Mitte kõiki hüviseid ei toodeta veel kõige efektiivsemalt ja on piisavalt nišikaupu, mida ka suhteliselt väikesed ettevõtted suudavad maailmaturule pakkuda, sealjuures kasumit teenides. Need on eelkõige kõrge lisandväärtusega teadusmahukad tooted ja teenused, unikaalsed lahendused (vt joonis 2, Eesti põhieksport kaubarühmiti 2000. a I poolaastal). See nõuab selget rõhuasetust lõpptoodetele allhangete asemel.

Joonis 2. Eesti põhieksport kaubarühmiti 2000. a I poolaastal



Töajõu vaba liikumine on kahe eespool nimetatud globaliseerumise eeltingimusega võrreldes piiratum ja vähem levinud, sageli lausa takistatud ametliku poliitika või bürokraatlike tõketega. Eesti ei ole siin erand. Nagu alguses öeldud, jäävad artiklis vaatluse alt välja töajõu vaba liikumisega seotud võimalikud kultuurilised ja poliitilised probleemid. Majandusküsimuste kontekstis võib töajõuturu avanemisel tekkida olukord, kus Eesti palgatase dikteeritakse väljastpoolt. Analoogia on praeguse olukorraga kapitaliturul, kus intressimäärad sõltuvad otseselt euro intressimääradest. Selline suundumus on pikemat aega näha ka kaubaturgudel, olgugi et üks-ühene võrdlus ei ole siin nt erineva maksustamise tõttu võimalik. Enim probleeme tekib aladel, kus Eesti inimeste teadmised ja töö efektiivsus on maailmatasemel, aga palk seni töandja poolt dikteeritud "Eesti tasemel".

Töajõuturu globaliseerumise tulemusena tõusevad haritud ja läbilöögivõimeliste inimeste sissetulekud tunduvalt, ka Eestis. Kuid medalil on teinegi pool: konkurents saabub ka madalama väljaõppetasemega töajõu turule. Konkurentsivormiks ei pruugi siinkohal olla võõrtöölise sissetulek, vaid pigem töökohtade liikumine odavamale töajõuga maadesse. Riikide võimalused takistada ettevõtjaid töökohti üle viimast on suhteliselt väikesed, piitsa kasutamine on peaaegu välistatud ja peamiselt üritatakse kasutada präänikuid. Esitatud on ideid, et nt WTO lepingud võiksid sätestada süsteemi mitteaktsepteeritava palgatasemega töajõudu või lapstööajõudu kasutades või keskkonna- ja ohutusnõuete ranga eiramise abil toodetud kaupade blokeerimiseks maailmaturul. Niisugused mõtted aga pole idee tasemelt kaugemale jõudnud ning täielikult liberaliseeritud kaubanduse pooldajatel on ka kaalukas vastuargument: sellisel kujul mõistetakse arengumaad igavesse vaesusse, kuna neil ei lubataks kasutada kõrgematele arengutasemetele jõudmiseks sageli ainsat olemasolevat eelist – odavat töajõudu.

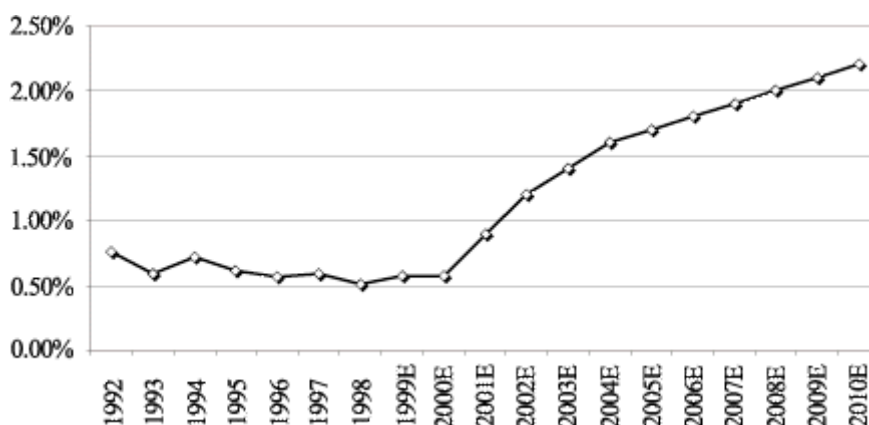
Siiski ei leia tööjõuturu globaliseerumine tõenäoliselt aset kõige lähemas tulevikus, vaid meile jääb teatav ajavaru ümberkorraldusteks. Seega, kui me ohtusid enesele teadvustame ja suuname jõupingutused vajalike struktuursete reformide läbiviimisele, saaksime minimeerida tulevaste kaotajate hulka. See tähendab püüdlemist olukorra poole, kus võimalikult suur osa elanikkonnast on haridustaseme ja oskustega, mis lubab saavutada konkurentsieelise kõrgema efektiivsuse ja kvaliteedi, mitte madalama palga abil. Kuna hariduse omandamine on pikaajaline ja reformide mõju ilmneb alles aastate pärast, on oluline selle eesmärgi saavutamise nimel võimalikult kiiresti tööd alustada.

Mida teha?

Kas meil on üldse mõtet pingutada või oleme oma väikese territooriumi, piiratud loodusvarade ja elanike arvuga juba ette määratud globaliseerumises kaotajateks? Vastupidiselt traditsioonilisele arvamusele, et riigi konkurentsivõime on määratud tema ressursside (nii looduslike kui ka inimressursside) mahu ja kättesaadavuse ning geograafilise asendiga, on uuemate konkurentsivõimeteooriate kohaselt riigil siiski võimalus oma majanduse arengut ka ise oluliselt mõjutada teadusesse, tehnoloogilisse arendustegevusse ja inimeste haridustaseme tõstmisse investeerimisega.

Ei saa öelda, et Eesti lähtepositsioon oma konkurentsivõime suurendamiseks oleks nõrk: meie tugevustena saab esile tuua geograafilist asendit, poliitilist stabiilsust (eriti meie peamiste konkurentide ehk teiste postsotsialistlike riikidega võrreldes), hariduse väärtustamist, puhast keskkonda, head teadusbaasi, avatud ja uuendustele vastuvõtlikku ühiskonda. Loomulikult on meil ka vajakajäämisi, millega peame arvestama ja mida peame tulevikus parandama. Eesti on vaene ja väike nii pindalalt kui ka elanikkonnalt. Tööstuse tehnoloogiline alus vajab uuendamist, teadustulemuste rakendamine tootmises on madal. Lisaks tugevale akadeemilisele kõrgharidusele peame suutma pakkuda ka tasemel kutse- ja rakenduslikku (kõrg)haridust, samuti märksa rohkem investeerima teadus- ja arendustegevusse (vt joonis 3. T&A kulutused, % SKP-st).

Joonis 3. T&A kulutused, % SKP-st.



Sihipärase edasiliikumise kiirendamiseks, eriti piiratud varude tingimustes, on oluline oma tegevust strateegiliselt planeerida. Täielikult vabale turule tuginevas ühiskonnas ei oleks

strateegilisel planeerimisel nii suurt tähendust, sest "turg reguleerib kõike ise". Kuid siis tuleb meil leppida ka turu hälvetega ning arvestada, et see turg, mis meie arengut kujundab ja mõjutab, on tohutult suurem kui Eesti territoorium. Kuigi meil on ülevaade oma tugevatest ja nõrkadest külgedest, me teame, mida karta ja kus peituvad meie võimalused, on kõigi nende teadmiste sidumine pikaajaliseks, ühiskonnas laialdast toetust leidvaks edasiliikumise kavaks alles alguses. Omades tervet hulka strateegilisi dokumente, nagu nt "Riiklik arengukava 2000–2003", "Eesti majanduse arengukava 1999–2002", Rahvusvahelise Valuutafondi memorandumid, välislaenude kontseptsioon, eelarvestrateegia, üsna palju erinevate sektorite arengukavasid jne, jääb siiski õhku küsimus: milline siis on meie strateegiline arenguplaan. Kuna loetletud arengukavad on kirjutatud peamiselt makromajanduslikust eesmärgipüstitusest lähtudes ja tugeva rahvusvahelise mõju all, siis puudub neil poliitikute selge toetus ja on tekkinud olukord, kus ei suudeta kindlustada nende strateegiatega arvestamist igapäevaste otsuste tegemisel, suurt segadust tekitab ka nende dokumentide omavaheline hierarhia.

Eestile oleks vaja ühte selget majanduspoliitilist dokumenti, mis oleks heaks kiidetud Riigikogu tasemel ja mida saaks kasutada strateegilise suunana kõikvõimalike majanduse harupoliitikate, nagu nt ekspordi-, tööstus-, kaubanduspoliitika jne koostamisel. Loomulikult peab olema strateegia, mida soovitakse pikaajaliselt rakendada, läbi arutatud erinevate ühiskonnagruppide ja poliitiliste jõududega ning strateegias püstitatud eesmärkide täitmist tuleb ka riigieelarvest rahastada. Vastasel korral oleks taas tegemist ainult deklaratiivse dokumendiga, millest erilist kasu ei tõuseks.

Vaatamata kõigele, on viimasel ajal ilmnenu esimesed märgid olukorra paranemisest. Eesti majanduselu strateegiliseks planeerimiseks on avalöök tehtud: valitsus on esitanud avalikuks aruteluks Eesti teadus- ja arendustegevuse (T&A) strateegia, millele taotletakse ka Riigikogu heakskiitu. Tegelikult oleks T&A strateegia pidanud põhinema küll riigi majanduspoliitika strateegilisel alusdokumendil või vähemalt tööstuspoliitikal, kuid nende ettevalmistamine alles käib. Tempot tuleb mõistagi hoida, sest muidu tekib olukord, kus eelnevalt koostatud valdkondlikele poliitikatele tuleb hakata "ühist katust peale sobitama". Loomulikult on nimetatud arengukavadel, strateegiatel ja poliitikatel ühisjooni. Kõigi olemasolevate dokumentide põhijoon on säästva ja püsiva arengu saavutamine. Säästva arengu all peetakse enamasti silmas varude säästlikku kasutamist ja looduskeskkonna hoidmist. XXI sajandi alguseks aga on selge, et eelkõige on tarvis hoolitseda inimeste eest. Majanduse areng ei tohi kaasa tuua suure hulga inimeste vaesumist, inimestest viimase väljapigistamist ja siis neist loobumist. Eriti oluline on inimestega arvestamine, nende võimete ja aktiivsuse arendamine väikeste riikide, sh Eesti jaoks.

Enamik majandus- ja ühiskonnateadlasi nõustub väidetega, et riigi ülesanded on turvalisuse tagamine, õiguskorra kehtestamine ja täideviimine ning selle olulise osana turujärelevalve korraldamine. Sageli nimetatakse veel avaliku infrastruktuuri loomist ja käigushoidmist, selliste kaupade ja teenuste pakkumist, millega turg ei soovi tegelda, kuna teenuse tarbimist pole võimalik maksustada või mille pakkimisel turul kujuneks tarbimine väiksemaks kui ühiskonna arenguks optimaalne. Liberaalse maailmavaate kohaselt jääb selliseid hüviseid üha vähemaks ja seega võiks turu korraldada jätta järjest suurema hulga teenuste

pakkumise. Niisugusel juhul oleks tegemist nn minimaalse riigiga, mis ei sekkuks ettevõtluse suunamisse. Pärast iseseisvumist on Eesti valinud just sellise liberaalsel turumajandusel põhineva tee. See oli tulemuslik valik, kuna vahetult pärast iseseisvumist puudusid meil nii teadmised kui ka kogemus turul põhineva majandusega riigi juhtimisest ja ka sellest, mil määral peaks riik turumajandusse sekkuma. Seega osutuski paremaks sekkuda vähe ja usaldada iseregulatsiooni.

Nüüdseks, pärast enam kui kümneaastast iseseisvusperioodi, on ka Euroopa Liit (EL) tunnistanud, et Eesti on arenenud funktsioneeriva turumajandusega riigiks. Meil on turumajanduse reegleid tundvad majandusteadlased ja pädevad ning kogenud ametnikud. Seega on olemas oskused ja võimalused majandusarengut strateegiliselt planeerida, arvestades meie soovi saavutada suhteliselt lühikese perioodi ja piiratud võimaluste tingimustes märkimisväärset majanduskasvu. Ei saa välistada, et turul toimuva tulemusena liigume soovitud suunas, kuid ei saa ka välistada liikumist madala haridustaseme, targemate inimeste äraolamise ja suurte tuluerinevuste suunas. Seepärast võib osutuda vajalikuks minimaalse riigi põhimõtetest loobumine.

Pikaajalise majanduskasvu saavutamise võimalused

Majandusteoreetikute koolkonnad pole pikaajalise majanduskasvu tegurite ja nende mõju ulatuse osas täiesti ühesuguseid seisukohti saavutanud. USA majandusteadlase, neoklassikalise kasvuteooria rajaja Robert Solow' mudelis, mis eeldab konstantset mastaabiefekti, kapitali kahanevat piirtootlikkust ning konstantset säästmismäära, saab pikaajalist tasakaalustatud majanduskasvu saavutada ainult tehnoloogilise progressi abil, kuna samale tehnoloogilisele tasemele jäädes jõuaks kapitali piirtootlikkus nulli ning investeeritaks ainult amortiseerunud kapitali asendamisse. Sellise mudeli intuiitiline selgitus oleks, et kui ühe töötaja produktiivsus aja jooksul ei kasva, siis on kapitali piirtootlikkus kahanev ja läheneb lõpuks nullile. Kui aga toimub tehnoloogiline läbimurre, suureneb ühe töötaja tootlikkus, suurema hulga kapitaliga saavutatakse kõrgem produktiivsus. Selline mudel ei eelda riigi sekkumist majandusse, piisab vaid turvalise majandus- ja õiguskeskkonna loomisest.

Endogeense kasvu teooria, millele panid aluse Paul Romer ja Robert Lucas, defineerib "kapitali" mõiste laiemalt kui Solow seda tegi. Nii võttis Lucas ühena esimestest majandusteaduses kasutusele nn inimkapitali mõiste, mis võimaldas loobuda neoklassikalise kasvuteooria põhilisest oletusest: kapitali kahanevast piirtootlikkusest. Nimelt on Lucase mudelis defineeritud, et kapitali (see on inim- ja füüsilise kapitali ühendi) piirtootlikkus ei kahane, kuna investeeringud toovad endaga kaasa positiivseid kõrvalmõjusid kogu ühiskonnale. Innovaatilise avastusest või haridusinvesteeringust ei saa kasu ainult selle teinud firma või isik, vaid uued teadmised levivad ka ümbruskonnas, kergendades üha uute teadmiste omandamist ja avastuste tegemist (nn *spill over* efekt). Kuna kapitali piirtoodang selles mudelis ei lange, siis on valitsusel võimalik investeeringutega haridussüsteemi ja infrastruktuuri pikaajalist kasvu mõjutada, suurendades inimkapitali ja luues soodsa pinnase positiivsete välismõjude levikuks.

Eesti majanduse konkurentsivõime on pärast radikaalseid majandusreforme toetunud põhiliselt odavatest tööjõukuludest tulenevale hinnaelisele. Majanduse liikumine madalatelt tööjõukuludelt kõrgematele (seega ka ühiskonna rikkuse ja majanduskasvu olulisele tõusule) saab olla tagatud vaid teadusmahuka tootmise ja teenuste pakkumise suurendamisega. On mõned tõsiseltvõetavad põhjused, miks turujõud ei pruugi viia kirjeldatud lahendini. Esiteks ei investeeritud erasektor piisavalt teadus- ja arendustegevusse, sest sellised investeeringud on seotud tavainvesteeringutest suurema riski ja pikema tasuvuse ajaga. Samuti ei võimalda turujõud optimaalse koostöövõrgustiku loomist teadus- ja arendusasutuste ning eraettevõtlike vahel, mis tagaks teadustulemuste rakendamise tootmises. Innovatsiooni ja tehnoloogia valdkonnas on võimalik jälgida kasvava mastaabisäästu efekti: mida kõrgemale tasemele on jõutud, seda suuremad on võimalused saavutada edu ka edaspidi, kuna enamik uusi ideid tuletatakse olemasolevate põhjal ja ideerikkas keskkonnas viljeletakse üha uusi ja uusi uuendusi. Kui soovime saavutada olukorda, kus Eesti osaleks globaalmajanduses uuenduslikel tehnoloogiatel põhineva tootmise ja teenindusega, peaks riigi roll seisnema eelkõige kriitilise massi finants- ja inimkapitali ning T&A asutuste ja erasektori koostöövõrgustike loomises.

Tõsi, tehnoloogiliselt enamarenenud riikidele järelejärgimiseks on ka teisi võimalusi – need on valmistehnoloogiate import, oskusteabe ja õiguste (litsentside) ostmise ning välismaised tehnoloogiamahukad otseinvesteeringud. Nende võimaluste kasutamisel oleme seni olnud edukad ennekõike seetõttu, et siinsete inimeste kõrge haridustase võimaldab uusi tehnoloogiaid kasutada, samuti erastamisest tingitud välisinvesteeringute intensiivsuse ja atraktiivse ettevõtluskeskkonna mõjul (vt tabel 3, Otseinvesteeringukapitali voolud tegevusalade lõikes 1996–2000).

tabel 3, Otseinvesteeringukapitali voolud tegevusalade lõikes 1996–2000

Välisriikide otseinvesteeringud Eestis	1996	1997	1998	1999	I-III kv. 2000
Põllumajandus, jahindus ja metsandus	-95 134	1 856	105 257	136 733	15 381
Kalandus	-2 219	-2 211	2 243	11 218	-161
Mäetööstus	7 061	7 686	47 798	14 523	-36 930
Töötlev tööstus	496 277	1 237 691	1 544 980	1 145 398	885 005
Energeetika, gaasi- ja veevarustus	-17 102	80 566	125 844	262 819	99 941
Ehitus	38 991	62 755	161 236	24 737	248 138
Hulgi- ja jaekaubandus	894 694	552 891	941 743	442 870	822 126
Hotellid ja restoranid	58 626	77 389	37 327	41 418	240 626
Transport, laomajandus ja side	225 078	860 693	299 622	1 075 463	592 063
Rahandus	25 750	624 307	4 308 766	909 498	1 243 254
Kinnisvara-, üürimis- ja äriteenindus	126 759	167 935	423 819	262 927	468 223
sotsiaalkindlustus	x	x	0	x	0
Haridus	760	-604	-245	855	67
Tervishoid	x	x	-338	x	0
liigid	45 083	-595	53 060	59 595	95 307
Määramata	6 113	23 923	22 624	56 917	240 795
KOKKU	1 814 400	3 694 100	8 071 400	4 448 000	4 914 100
x - ei kuulu avaldamisele lähtudes andmekaitse põhimõtetest					

Välisriikide otseinvesteeringuid on Eestis kokku ligi 42 miljardi krooni väärtuses (Eesti Pank 30.09.2000). Siiski on välismaise kõrgtehnoloogia ostmise kallis ja sellega kaasneb vajadus tasuda, eksportides omandatud tehnoloogiate abil toodetud hüviseid. Vastasel korral suureneb maksebilansi jooksevkonto negatiivne saldo, mis ohustab edasisi

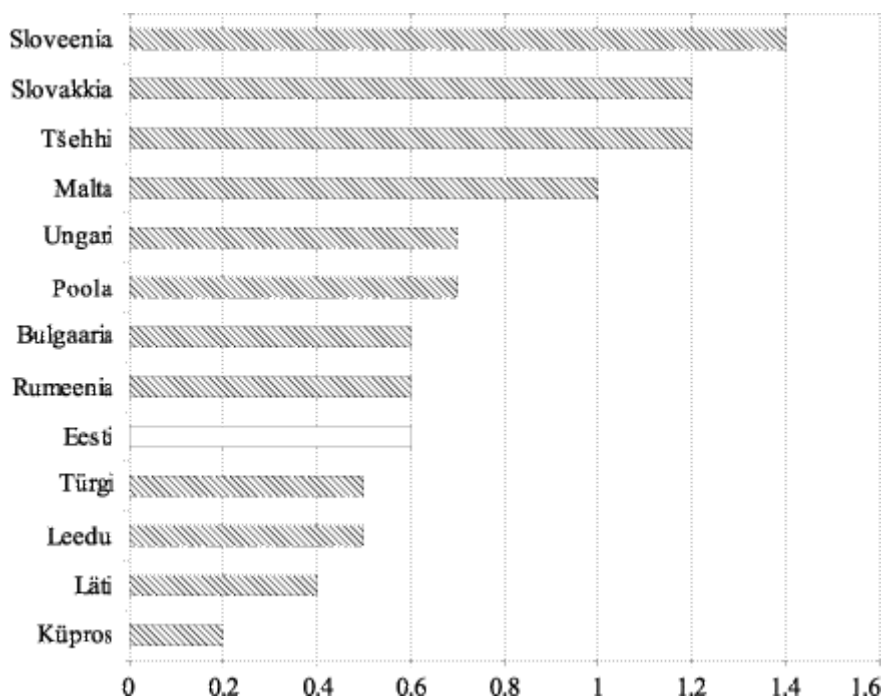
arenguväljavaateid. Seni on nimetatud saldo olnud pidevalt negatiivne, ning Eesti Panga prognooside kohaselt halveneb olukord 2001. aastal veelgi. Välismaised otseinvesteeringud küll tasakaalustavad olukorda ja tagavad kokkuvõttes positiivse saldoga maksebilansi, kuid see ei vähenda probleemi jooksevkontoga (vt tabel 1, Eesti maksebilanss).

Loomulikult luuakse ka praegu Eestis uusi töökohti, kuid seniste kogemuste põhjal jääb toodetav lisandväärtus suhteliselt madalaks. Seetõttu pole ka töötajate sissetulek eriti kõrge. Kõrgema lisandväärtusega tootmise edendamiseks on vaja investeerida teadus- ja arendustegevusse, mis loob kaugemas tulevikus Eesti ettevõtjatele paremad võimalused oma toodete ja teenustega konkureerimiseks globaliseeruva maailma turul. Riigi tegevus peab eelkõige olema ajendatud teadmisest, et teadus ja selle alusel loodud uuendused on peamised pikaajalist tegelikku majanduskasvu tagavad tegurid. Nagu juba ka eespool öeldud, ei investeeeri erasektor piisavalt T&A tegevusse ega taga teaduse ja ettevõtete koostöövõrkude toimimist, mis on vajalikud teadustulemuste ulatuslikuks rakendamiseks. Järelikult jõuame taas selleni, et T&A edendamisel on vajalik riigi sekkumine.

Milline on riigi roll?

Riik täidab teaduse ja innovatsiooni edendamisel mitut erinevat ülesannet, olles nii investor, katalüsaator kui ka regulaator. Eesti puhul on T&A valdkonnas mitmeid probleeme. Esiteks moodustavad meie kulutused T&A-le kõigest umbes $\frac{1}{4}$ EL-i liikmesriikide keskmisest, kusjuures riigi osa kulutustest ulatub 70%-ni (vt joonis 4, T&A kulutused Euroopa Liiduga assotsieerunud riikides).

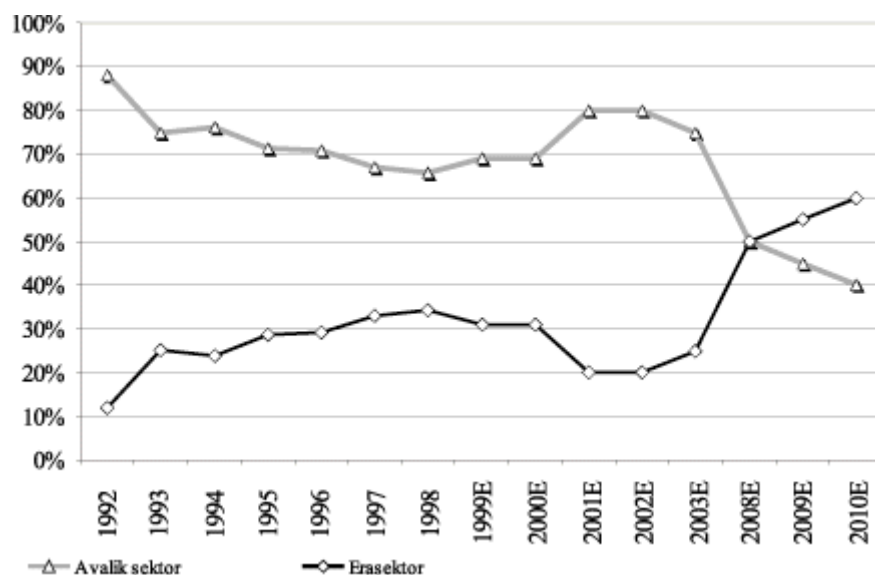
Joonis 4, T&A kulutused Euroopa Liiduga assotsieerunud riikides



Arenenud riikides katab riik T&A kulutusi umbes 30% ulatuses, ülejäänud osa tuleb erasektori investeeringutest (vt joonis 5, Eesti avaliku ja erasektori T&A kulutuste osad ja

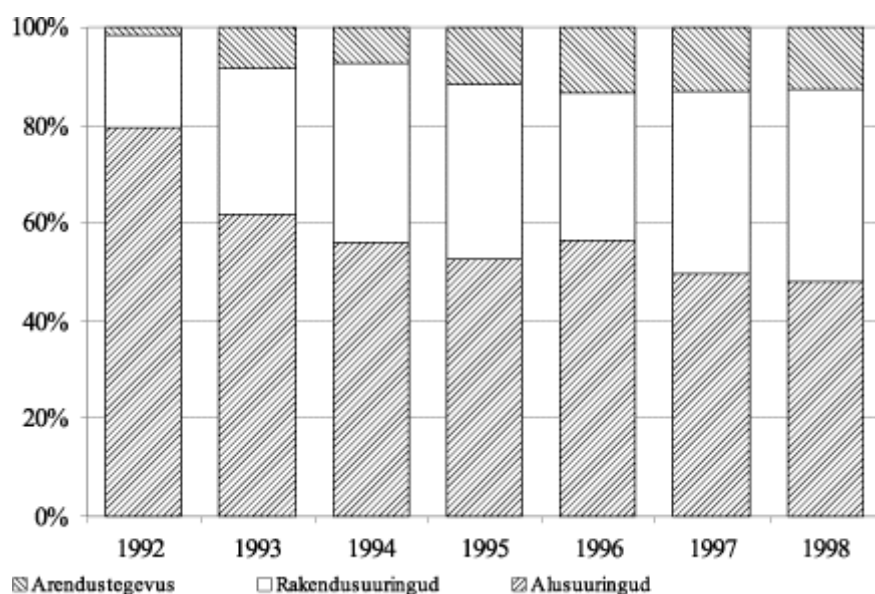
prognoos). Teiseks on meie T&A finantseerimine olnud tugeva rõhuasetusega teaduse toetamisele.

Joonis 5, Eesti avaliku ja erasektori T&A kulutuste osad ja prognoos



Eestis on 1000 töötaja kohta teadlasi peaaegu samapalju kui OECD riikides, kuid teadlaste registreeritud patentide arv on kümneid kordi väiksem. See on kahjuks märk teadustulemuste vähesest rakenduslikkusest. Teatud valdkondades on Eestil väga tugev teaduslik potentsiaal uute tehnoloogiate arendamiseks ja rakendamiseks, kuid teadlastel on seni nappinud motivatsioonist teadmisi rakendada. Esiteks ei ole T&A finantseerimissüsteem pakkunud vastavat stiimulit, teiseks on T&A tugiteenused ja –struktuurid olnud kujunemisejärgus ning tellija pool nõrk (vt joonis 6, Kulutused T&A liikide järgi 1992–1998).

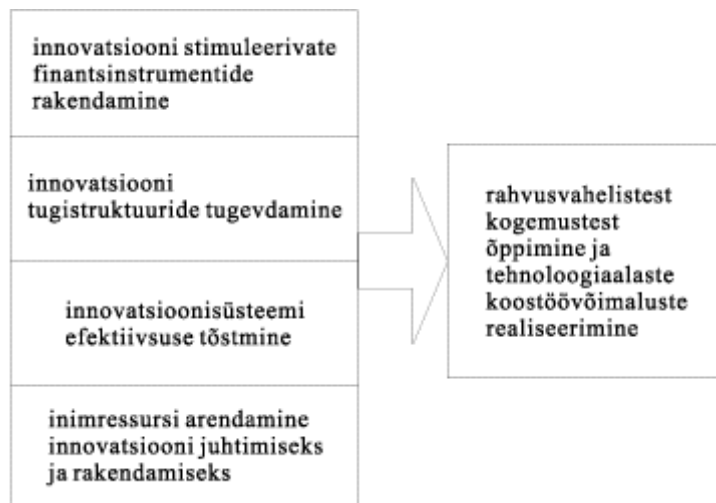
Joonis 6, Kulutused T&A liikide järgi 1992–1998



Erasektori kulutused T&A-le on olnud väga madalal tasemel. Kaudselt on see tingitud ka avaliku sektori T&A alafinantseerimisest. Selleks, et ärgitada erasektorit T&A projektide rahastamisele, on vaja, et esmalt investeeriks sellesse valdkonda piisavalt riik ise. Alles seejärel võime loota, et erasektor "tuleb järele" ja on valmis riigi või T&A asutuste algatatud projektides osalema.

Eesti T&A valdkonnaga kokku puutunud lugejal on praeguseks juba tõenäoliselt tekkinud küsimus, miks räägitakse ainult suurema raha vajadusest, kui riigi võime seda otstarbekalt kasutada on vägagi kahtlane. Tõsi, Eesti T&A institutsionaalne raamistik ning innovatsioonisüsteem vajab korrastamist. Kuid ka siin on tehtud suuri edusamme. Majandusministeeriumi haldusalas on tänaseks kujundatud Eesti Innovatsioonifondist Eesti Tehnoloogiaagentuur ESTAG. Siinkohal tuleb rõhutada, et tegemist ei olnud pelgalt struktuurilise muudatusega, vaid selle ümberkujundamise käigus on tähelepanu pööratud eelkõige ESTAG-i kompetentsuse, võimekuse ja professionaalsuse suurendamisele. Loomulikult on eesmärk eelkõige riigi eraldatud tehnoloogilise arendustegevuse ja innovatsiooni raha võimalikult tark ja otstarbekas kasutamine. Vähem tähtis pole ESTAG-i võimekus aidata kaasa koostöövõrgustiku loomisele Eesti T&A asutuste ja erasektori vahel, mis annaks raha targale ja otstarbekale kasutamisele juurde ka efektiivsuse mõõtme. Lisaks ESTAG-i loomisele on algatatud T&A reform ka selle valdkonna kõige kõrgema institutsiooni ehk Teadus- ja Arendusnõukogu (TAN) tasandil, kus esimesed tulemused ei lase ennast kindlasti kaua oodata.

Loomulikult ei saa jätta veel kord mainimata asjaolu, et valitsus on esitanud avalikule arutelule Haridus- ja Majandusministeeriumi koostöös sündinud Eesti T&A strateegia. Selle arendustegevust puudutav osa on eelkõige suunatud innovatsioonile ja arendustegevusele soodsa keskkonna loomisele, et julgustada ettevõtteid arendama ja kasutama nii meil kui ka mujal omandatud teadmisi konkurentsieelise saavutamiseks ja kindlustamiseks. Meie strateegilisteks prioriteetideks on kõige laiemas tähenduses traditsiooniliste tööstusharude konkurentsivõime suurendamine ning uute sektorite loomine, kasvatamine ja arendamine. Innovatsioonipoliitilised meetmed peavad viima selleni, et meie õppimisvõime rahvusvahelistest kogemustest oleks maksimaalne ning tehnoloogiaalased koostöövõimalused viimseni ära kasutatud. Selleks planeeritud tegevusi võib esitada skeemina:



Aktiivsete ja võimekate inimeste ideed jõuavad teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonikeskkonna kaudu tootmises rakendatavate uute lahendusteni, mis annavad meie ettevõtjatele võimaluse suurendada käivet, eksportida rohkem ja toota järjest suurema lisandväärtusega kaupu. Suurem lisandväärtus omakorda annab võimaluse uute töökohtade loomiseks ja seeläbi kogu ühiskonna elatustaseme parendamiseks. Sellise ahela väljatoomisega tahaksin veel kord juhtida lugeja tähelepanu asjaolule, et riigi eesmärk ei ole majanduse areng või tehnoloogiline areng iseenesest, vaid riigi eesmärk on siiski kogu elanikkonna heaolu suurendamine. Nii nagu tehnoloogiline arendustegevus ja innovatsioon on vahendid majanduskasvu suurendamiseks, nii on majanduskasv vahend ühiskondliku heaolu suurendamiseks, millega kaasneb tasakaalustatud regionaalne areng ja vaesuse tõrjumine – kõige selle eeldused aga on omakorda meie kõigi aktiivne eluhoiak ja võimete pidev arendamine.

Lõpetuseks

Käesolev artikkel ei ole programmiline dokument, vaid väljendab allakirjutanu ja tema kaastöötajate lähenemisnurka nendele probleemidele ning võimalustele, mis seisavad Eesti riigi ja tema majandusliku arengu ees lähemal ajal ning kaugemas tulevikus.

Märkused

1. Allakirjutanu on kasutanud erinevaid allikaid, aga ka Majandusministeeriumi noorte töötajate otsest panust. Merike Kompus, Peeter Soidla, Eva Rikmann ja mitmed teisedki on aidanud kaasa selle artikli koostamisele ja kirjutamisele. Tänan neid ja loodan, et lõpptulemus neidki rahuldab. M. P.

Kasutatud kirjandus

dk21 – Government Industrial Development Strategy.Denmark. May 2000.

Hernesniemi, H. (2000). Evaluation of Estonian Innovation System. Report 10.03.2000.

Kelly, K. (1999). Uue majanduse uued reeglid. Tallinn: Tänapäev.

Korten, D. C. (2000). Maailm suurfirmade haardes. Tallinn: Tänapäev.

Lugano Raport. Salajane. Kapitalismi säilitamisest kahekümne esimesel sajandil (2000). S. George'i järelsõna. Tallinn: Tänapäev.

Our Competitive Future building the knowledge driven economy. Presented to Parliament by the Secretary of State for Trade and Industry by Command of Her Majesty. London. December 1998.

Sachs, J. (2000). A New Map of the World. – The Economist, 22.06.

Schwartz, P., Leyden, P., Hyatt, J. (2000). Suur buum: visioonid saabuvaks külluseajastuks. Tartu: Fontese Kirjastus.

The Finnish Government's White Paper on Industrial Policy. Finland. 1996.

Eesti majanduspoliitika ehk kuidas kasutada piiratud ressursse?

Olev Raju (RiTo 3), Riigikogu liige, Keskerakond, Tartu Ülikooli erakorraline professor

Eessõna

Iga riigi ees seisab ülesanne oma piiratud ressurssidest välja pigistada maksimaalne kasu. Majanduspoliitika ülesanne on täpsustada teed, kuidas seda iga riigi konkreetsetes olukorras saavutada. Selleks peab majanduspoliitika:

- a) andma adekvaatse hinnangu tootmise sisendite olukorrale (loetelu, piiratuse aste ja selle dünaamika);
- b) määrama sihid;
- c) leidma teed, kuidas need sihid olemasolevate vahenditega saavutada;
- d) andma hinnangu saavutatule.

Kuidas on olukord Eestis?

Majanduspoliitika renessanss Eestis

Majanduspoliitika renessansi alguseks Eestis tuleb lugeda IME programmi (aastatel 1983–1991). Rahvusromantilise ja tänapäeva seisukohalt piiratud iseloomuga programm ei käivitunud kaugeltki täies ulatuses. IME saavutused on rohkem kui 500 inimese ümberõpe ja terve rea, tõsi, väga eritasemeliste, turumajandusele üleminekuks hädavajalike seaduste ettevalmistamine, osalt ka vastuvõtmine.

Sellele järgnenud aega, kuni oktoobrini 1992, tuleb nimetada kiirete reformide perioodiks. Iseloomulikud jooned: oma valuuta, kiire väikeprivatiseerimine, enamiku hindade vabastamine (nende järgneva kiire lähenemisega tasakaaluhindadele). Põhiülesanded: stabiilne valuuta ja kaupade toomine poodi ning iga hinna eest investeringute tagamine. Need ka täideti.

Järgnes Laari esimene valitsusaeg (1992. a oktoobrist 1994. a lõpuni). Eelmise perioodi kiire areng ja teadmiste vähesus tingisid seisukoha, et riigil ei peagi olema majanduspoliitikat ja mida vähem riik sekkub majandusse, seda parem on lõpptulemus. Plaanimajanduse jäänuste likvideerimise tingimustes andis veel säilinud üleregulatsiooni likvideerimine teatud tulemusi. Samas algasid tõsised vead majanduspoliitikas – põllumajanduse allakäigu soosimine, pangakrahhid, sissetulekute liigne diferentseerumine põhjustas arvukate elanikkonnakihtide (pensionärid, lastega pered jne) suure vaesumise. Totaalne lootus turu iseregulatsiooni kõikvõimsusele kinnistus. Samal ajal suurenesid veel nõrgasti toimiva turegulatsiooni tingimustes tõrked, mida lihtsalt ei soovitud näha.

Tänu rahareformile muutus majanduses fetišiks monetaarne lähenemisviis. Selles lihtsustatud mudelis aga puudub inimene kui tarbija. Praktikas algas ka monopolide toetamine.

KMÜ valitsus kuulutas oma majanduspoliitika aluseks L. Erhardti loodud nn sotsiaalse turumajanduse ehk ortodoksaalse liberalismi. Mõningaid samme selles suunas ka tehti. T. Vähi lahkumise järel aga muutus vähemusvalitsus vähetegusaks. See oli hea täiendav argument riigi osa eitava majanduspoliitika uueks pealetungiks. Selle perioodi saavutustest tuleb esile tuua põllumajanduskriisi teatud leevendumist ja sotsiaalsete vastuolude osalist vähendamist (pensionide ja sotsiaalsfääri palkade tõus), miinustest – ebajärjekindlust ja lõivu maksmist anarholiberalismile.

1999. a valimised tõid taas riigitüüri juurde 1992–1995 võimul olnud isikud ja neid toetavad ringkonnad. Koalitsiooni moodustasid ennast liberalistlikuks pidav Reformierakond (tegelik majandusprogramm merkantilistlik–monopolistlik), Isamaaliit (ise: parempoolne, tegelik majandusprogramm vastuoluline, suunitluseta) ja Mõõdukad, kes, kui kasutada nende ühe liidri kunagist ütlust, on maailma parempoolseimad sotsiaaldemokraadid (kuidas see peaks üldse välja nägema???). Koalitsiooni ei seo maailmavaateline ühtsus, ka majanduspoliitilised nägemused on erinevad. Selle tulemusena on tekkinud lõhe loosungite (tugev majandus, kindel tulevik; toimiv konkurentsipoliitika, uute töökohtade loomine) ja reaalse majanduspoliitika vahel. Seetõttu tuleb neid vaadelda lahus.

Valitsuskoalitsiooni majanduspoliitilised loosungid

Valitsuskoalitsioon on deklareerinud oma majanduspoliitilisi seisukohti koalitsioonileppes. Samuti on nii peaminister kui ka teised majanduse eest vastutavad ministrid ning koalitsiooninõukogu liikmed korduvalt esinenud mitmesuguste avaldustega.

Koalitsioonileppes sisalduvaid majanduspoliitikaalaseid seisukohti võib jaotada kaheks: üldisteks ja konkreetseteks.

Üldiste alla kuuluvad: konkurentsi arendamine, avatud ja atraktiivne ettevõtluskeskkond, maksimaalne majanduskasv, elatustaseme kiirem tõus, majandusruumi jätkuv korrastamine, konkurentsipoliitika toimivaks muutmine jne, jne. Sellistel üldiste ja tihti mittemõõdetavate (kuidas mõõta konkurentsipoliitika toimivust või ettevõtluskeskkonna atraktiivsust?) seisukohtade puhul analüüsivõimalus sisuliselt puudub.

Koalitsioonileppes on ka terve rida punkte, mis on kas üleüldse või vähemalt praeguses majandussituatsioonis lihtsalt mõttetu. Esimene näide: elektrienergia ülekandeliinid kui loomulikud monopolid peavad garanteerima kõigile võrdsed tingimused. (Mis ajast loomulik monopol garanteerib võrdsed tingimused?) Teine näide – "säilitab Eesti Panga sõltumatuse valitsusest". Kuna selle garanteerib põhiseadus, põhiseaduse muutmiseks on aga vaja kahe järjestikuse korralisel valimisel valitud Riigikogu koosseisu otsust, siis on selline punkt mõttetu.

Osa koalitsioonileppe punkte on mõttetu Eesti momendi majandussituatsioonist lähtudes. Nt: ei devalveerita Eesti krooni. 1992. a juurutati Eesti kroon ette devalveerituna. Kuna tänaseni on hindade tase Eestis maailmaturu omast madalam ja protsendimäärad kõrgemad, saab majanduspoliitilise diskussiooni objekt olla – kas revalveerida Eesti kroon või mitte, mitte aga tema devalveerimine.

Osa koalitsioonileppe punkte on aga lihtsalt triviaalsed. Nt: viia erastamine läbi erastamiseseaduste alusel. (Mingil muul viisil teda läbi viia on peaaegu võimatu.)

Abstraheerudes kõigist eeltoodutest, jääb koalitsioonileppest järele suhteliselt väike osa. Konkreetsed koalitsioonileppe punktid, mille täitmine (või mittetäitmine) mõjutab otseselt ja oluliselt Eesti majanduspoliitikat, on järgmised (mitte tähtsuse, vaid nende koalitsioonileppes paiknemise järjekorras):

1. karmistab karistusi altkäemaksu, tulude varjamise, maksupettuste ja ametiseisundi kuritarvitamise eest;
2. suurendab ametnike kui avaliku teenuse pakujate isiklikku vastutust vastuvõetavate otsuste eest;
3. muudab proportsioone riikliku toetuse määramisel jõukatele ja vähemjõukatele omavalitsustele;
4. loob soodustusi ettevõtjatele, kes annavad tööd vähese konkurentsivõimega isikutele;
5. viib sisse kohustusliku töötuskindlustuse, mis põhineb tööandjate ja töövõtjate jagatud vastutusel;
6. soodustab investeringuid ettevõtluse arenguks vajaliku infrastruktuuri loomisse suure tööpuudusega piirkondades;
7. rajab ettevõtluse arendamise keskusi suure tööturuga piirkondadesse;
8. viib lõpule pensionireformi, luues tööpensionifondi kohustusliku kogumiskindlustuse elluviimiseks;
9. peab vajalikuks tagada iga inimese õiguse peavarjule;
10. suurendab tervishoiusüsteemi majanduslikku efektiivsust;
11. karmistab meetmeid kohustusliku ravikindlustusmaksu laekumise tagamiseks;
12. loob jõulise ja tõhusa Konkurentsiameti, mis tuleb ümber kujundada sõltumatuks konkurentsi järelevalve institutsiooniks;
13. arendab teadusmahukat tootmist; uue tehnoloogia juurutamiseks ja uute töökohtade loomiseks arendab tehnokülasid;
14. arendab aktiivset välismajanduspoliitikat, et avada uusi turgusid Eesti kaupadele;
15. rakendab kodumaisele toodangule välisturgudel kehtivad kvaliteedinõuded ja standardid;
16. viib ellu konkreetse programmi maksudistsipliini parandamiseks;
17. võtab riigieelarve koostamisel arvesse kõik riigi tulud;
18. salakaubitsemise tõkestamiseks seab sisse maksumärgid alkoholile;
19. toetab maal ettevõtluse ja alternatiivsete tegevusalade arengut ning uute töökohtade loomist;
20. rakendab maahooldustoetuse ja kohustuse;
21. eraldab maade ja saarte toetuseks vähemalt 5% riigieelarvest;
22. defineerib ja seadustab talu.

Ei ole kuigi raske veenduda, et sellest loetelust pole nüüdseks (ega saa ka 2001. a jooksul) täidetud ühtegi punkti. Tõsi, mõnega neist (nt 5 ja 8) valitsuskoalitsioon tegeleb, kuid lahendusest on asi veel kaugel.

Eeltoodu ei tähenda, et valitsuskoalitsioon pole täitnud ühtegi oma programmi majanduspoliitilist punkti. Täidetud punkte võib jagada kaheks. Esiteks need, mille sisu on tegelikult deklaratsioonid, et seda või teist ei muudeta. Selliste hulka kuuluvad:

1. jätkata rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustuste täitmist;
2. hoiab Eesti riigieelarve tasakaalu;
3. ei devalveeri Eesti krooni;
4. säilitab Eesti Panga sõltumatuse;
5. säilitab avatud majanduspoliitika ja jätkab ettevalmistusi liitumiseks Euroopa Liidu ühtse majandusruumiga.

Võib suure tõenäosusega väita, et ükski Eesti valitsuskoalitsioon ei muudaks praegustes tingimustes neid mitmes seaduses ja välislepingus fikseeritud põhimõtteid.

Lõpetuseks sisulised majanduspoliitilised punktid, mida valitsus on koalitsioonileppest täitnud:

1. pikendab töötuna arveloleku aega;
2. koostab 1999. a negatiivse lisaeelarve;
3. kaotab alates 1. jaanuarist 2000. a ettevõtte tulumaksu kogu ettevõttesse reinvesteeritud kasumilt;
4. ei toeta täiendavaid erisusi käibemaksu määras;
5. pidurdab aktsiiside tõusu, vähendab mootorsõiduki aktsiisi.

Nende 5 täidetud punkti mõju võib lugeda selleks, mida valitsuse majanduspoliitika on Eesti majanduses realselt muutnud.

Valitsuse majanduspoliitikat saab vaadelda ka peaministri (ka teiste ministrite, eelkõige majandus- ja rahandusministri), koalitsiooninõukogu liikmete jt asjaomaste isikute kirjutiste, sõnavõttude Riigikogus jt avalduste alusel. Nende kogumine ja analüüs osutus suuremahuliseks tööks ja andis lõppkokkuvõttes vähe efekti. Teha õnnestus ainult kaks järeldust. Esiteks: ei õnnestunud leida mingeid makroökonomilisi arvestusi konkreetse majanduskoolkonna mudeli alusel. Jäi mulje, et nendest lihtsalt hoidutakse (või neid ei tunta). Eesti olukorra analüüsi asemel kohtame massiliselt väljendeid "globaliseerumine", "innovatsioon", "avatud majandus" jne. Teiseks: teatud osa sõnavõtte kannab rõhutatult monetaarset iseloomu. Nende eesmärk on igati toetada ja propageerida valitsuskoalitsiooni poolt ellu viidud koalitsioonileppe punkte (ettevõtte tulumaksu kaotamine, negatiivne lisaeelarve jt). Ka fetišeeritakse tasakaalus eelarvet ja riigi osa vähenemist.

Järelikult on siiski peamine eeltoodud 5 täidetud koalitsioonileppe punkti analüüs, eelkõige nende mõju makromajanduslikele põhinäitajatele: koguprodukt (selle dünaamika), inflatsioon, tööpuudus.

Eesti makromajanduslikud põhinäitajad 1999–2000

Makromajanduslike põhinäitajatena on maailmas kasutusel nn 3 suurt: koguprodukt (selle dünaamika), inflatsioon ja tööpuudus. Neid loetakse õigustatult sünteetilisteks tulemusnäitajateks, ülejäänuid (väliskaubanduse bilanss, intressimäärad jt) potentsiaalinäitajateks (kas lühi- või pikaks perioodiks).

Alustagem sisemajanduse koguproduktist. Sisemajanduse koguprodukti dünaamika graafik on majanduse tsüklilise iseloomu tõttu sinusoid. Joonisel 1 on ära toodud teoreetiline koguprodukti kõver ajas (sinusoid) ja Eesti tegelikud (kvartaalsed) arvud. Nagu jooniselt 1 näha, jääb alates 1999. a teisest poolest koguprodukti kasv alla teoreetilisele kõverale. Järelikult kerkib teravalt küsimus, kas valitsuse poolt nii ülistatud negatiivne eelarve ja maksude alandamine üldse kiirendasid majandust või pidurdasid seda. Selge on aga see, et nende tulemusena vähenes oluliselt riigieelarve maht ja riigi võimalused sotsiaalküsimuste lahendamiseks.

1999. a vastu võetud negatiivset lisaeelarvet põhjendati raha puudumisega. Negatiivne lisaeelarve oli 1053 miljonit krooni (RT I 1999, 59, 3128). Kui aga kinnitamisele läks 1999. a täitmine, siis selgus, et eelarve ülejääk oli 882 miljonit krooni. (RT I 2000, 82, 3578). Kui sellele lisada reservina Laari valitsusele üle läinud 2 miljardit, on selge, et rahapuudus ei olnud negatiivse lisaeelarve põhjus. Kuid just 1999. a III kvartalis algas sisemaise koguprodukti kasvukõvera "mahajäämine" teoreetilisest. Oma mõju on siin kindlasti nn negatiivsel lisaeelarvel, mille tulemusena vähenesid riiklikud investeeringud (suurenes tööpuudus!) ja palgatase riiklikus sektoris (vähenes siseturg, mis omakorda suurendas tööpuudust). Samal ajal hoidis valitsus miljardeid kroone välismaal, mis omakorda pidurdas majanduskasvu.

Eriti drastiline on olukord tööturul. Kuna 1999. a lõpus läks Eesti majandus selgelt tõusuteed, siis oleks pidanud ka tööpuudus oluliselt vähenema. Tegelikkus seda ei näita. Tööpuudus püsib kõrgel tasemel ega näita vähenemistendentsi.

Toome selle tõestuseks mõned arvud. Töötuse määr (töötute ja tööjõu suhe, 15–69-aastased), mis 1998. a IV kvartalis oli 10,3%, moodustas 1999. a I kvartalis 12,4%, II kvartalis 11,7%, III – 12,6%, IV – 13,1% ja 2000. a I kvartalis koguni 14,9%. (Statistikaamet, http://www.stat.vil.ee/l-market/eesti/tootu_prots/tabel2.htm). Eriti halb on, et III kvartalis, kus töötus alati sesoonselt väheneb, see Eestis koguni kasvas, ja seda olukorras, kus sisemajanduse koguprodukt suurenes. Miks, vajab täiendavat analüüsi, kuid on selge, et üks tegur oli valitsuse majanduspoliitika nn negatiivse lisaeelarve näol.

2000. aastal ei tehtud negatiivset lisaeelarvet, ja suvel töötuse määr vähenes, olles II kvartalis 13,3% ja III kvartalis 12,9%. See vastab enam-vähem üldlevinud arusaamisele töötuse sesoonest kõikumisest (suvisest vähenemisest). Samal ajal jääb töötus lubamatult kõrgeks. Koguprodukti ligikaudu 6%-lisele kasvule sel perioodil peaks majandusteaduse kõigi kaanonite järgi vastama tööpuuduse madal, isegi ülimaldal tase. Seda ei ole aga Eestis juhtunud. Seega peame rääkima pigem tööpuuduse kasvust kui vähenemisest.

Ligikaudu sama suunitlust – tõsi, mitte nii selget ja alles välja kujunevat – näitab inflatsioon. Siin on tendents selgele tõusule. See on eriti ohtlik, kuna euroga, s.o Euroopa Liidu ühisrahaga liituda soovivatele riikidele esitatakse inflatsiooni vaos hoidmiseks kindlaid ja küllaltki karme tingimusi.

Lisagem eeltoodule veel kaks fakti. Esiteks, prognoositud ülisuurt välisinvesteeringute sissevoolu, mida lubati maksude taseme alandamisega, ei ole tekkinud. Väliskaubanduse bilanss on jätkuvalt tugevasti negatiivne ega ilmuta selgeid paranemismärke.

Vahetult pärast ettevõtte tulumaksu kaotamist muutus ajutiselt negatiivseks ka Eesti maksebilanss, mille jooksevkonto defitsiit moodustas 2000. a I kvartalis 1209 miljardit krooni (Eesti Panga bulletin 2000, 8, 71). Õnneks jäi see suundumus lühiajaliseks.

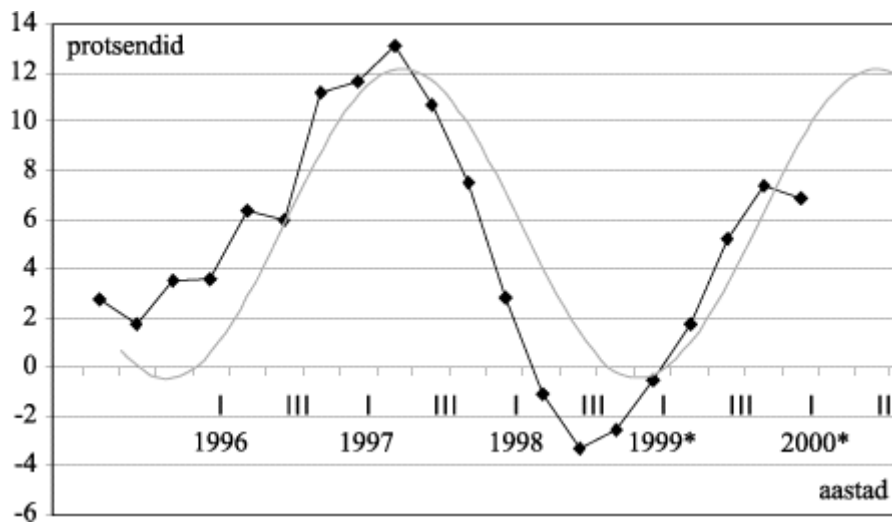
Teiseks, rahva elatustase ei ole vaatamata sisemajanduse koguprodukti kiirele kasvule sisuliselt tõusnud ja jääb endiselt lubamatult madalale tasemele. Selle nähtuse võimalike põhjuste analüüs (kasvu nominaalsus, koguprodukti ebaühtlase jaotumise suurenemine, rikkuse väljavool jmt) ei mahu käesoleva kirjutise raamesse.

Kokkuvõte

Eeltoodud lühiülevaade võimaldab teha järgmised üldistused:

1. Valitsuskoalitsiooni majandusprogramm sisaldab väga palju deklaratiivseid, mitte millekski kohustavaid ja triviaalseid, iseenesest mõistetavaid punkte.
2. On olemas selge lõhe kõrgelennuliste deklaratsioonide (efektiivsus, globaliseerumine, progress, õigus väarikale elule, kindel majandus jne) ja praktilise majanduspoliitilise (veel enam: sotsiaal-majandusliku) suunitluse vahel.
3. Koalitsioonileppes on hulgaliselt triviaalseid majanduspoliitilisi punkte, mida poleks üldse mõtet korrata, kuna neid täidaks Eesti praeguses korras ilmselt iga valitsus (nt: ei devalveeri Eesti krooni).
4. Koalitsioonileppe vähegi konkreetsematest majanduspoliitilistest punktidest on enamik täitmata (ja jääb kindlasti ka täitmata ka 2001. a lõpuks, mil saab läbi ligikaudu 70% valimistevahelisest ajast). Täidetud on kõigest viis punkti.
5. Koalitsioonileppe viiest täidetud majanduspoliitilisest punktist 4 puudutavad riigieelarve kärpimist ja maksude vähenemist. Valitsuskoalitsiooni propaganda ülistab igati selle ainuõigsust ja kõrget efektiivsust. Kuid kui vaadelda Eesti majandusarengut iseloomustavaid arve majandustsükli faaside raames, siis ei leia kinnitust valitsuse majanduspoliitika efektiivsus.
6. Valitsuskoalitsioonis domineerib tänaseni mõnede monetaristliku koolkonna kriteeriumide (eelarve tasakaal, madalad maksud, välisinvesteeringud) fetišeerimine. Sellisest lähtekohast, mis ignoreerib paljusid majanduse põhitõdesid, ei ole võimalik anda adekvaatset hinnangut tootmise sisendite piiratusele Eestis, kus investeeringute vähesuse ja infopuuduse asemel on esiplaanile tõusnud tööjõu kvalifikatsioon, turgude piiratus jmt. Ebaadekvaatne hinnang ressursside piiratusele determineerib mitte kõige efektiivsema majanduspoliitika.

Joonis 1 Sisemajanduse koguprodukti dünaamika Eestis aastail 1999–2000 ja selle võrdlus teoreetilise sinusoidiga



Allikas: Statistikaamet, http://www.stat.ee/wwwstat/est_stat/

Kasutatud kirjandus

Eesti Panga bulletin, 2000, nr 8.

Seadus "Riigi 1999. aasta lisaeelarve". – Riigi Teataja I, 1999, nr 59, 3126–3155.

Riigikogu 25.10.2000 otsus "1999. a riigieelarve täitmise aruande kinnitamine". – Riigi Teataja I, 2000, nr 82, 3578.

Statistikaamet, http://www.stat.ee/wwwstat/est_stat/

Eesti põllumajanduspoliitika ja WTO leping ei vasta Eesti rahvuslikele huvidele

Janno Reiljan (RiTo 3), Riigikogu liige, Eestimaa Rahvaliid, Tartu Ülikooli välismajanduse erakorraline professor

Sissejuhatus

1999. aastal arutati Riigikogus pikalt ühinemist Maailma Kaubandusorganisatsiooniga (WTO). Selgus, et Eestile pakutavad kaubandustingimused olid halvemad ükskõik millise Eesti peamise kaubanduspartneriga võrreldes. Senisest libaliberaalsest poliitikast tulenevalt ja valitsuskoalitsiooni kollaboratsionismi kasutades suruti Eestile peale tingimused, mis laostavad Eesti põllumajanduse ja selle tulemusena ka maaelu. Tõde nendest aruteludest ei jõudnud aga paljuskki rahvani, kelle saatust otsustati. Riigikogu Toimetised võimaldavad alles nüüd lugejani tuua opositsiooni poolt Riigikogule üle antud deklaratsiooni, mille Eesti ajakirjandus sisuliselt maha vaikis. Deklaratsiooni projekti esitas 17. septembril 1999. a Eestimaa Rahvaliidu (tookord Eesti Maarahva Erakonna) fraktsioon ja selle "pehmendatud" variandi allkirjastas 31 Riigikogu opositsioonierakondade liiget.¹

Valitsuskoalitsioon eiras aga Eesti rahva huve ja ei nõustunud deklaratsioonis välja toodud probleeme isegi arutama. WTO-ga ühinemise leping ratifitseeriti Riigikogus 48 koalitsioonipoliitiku häälega, kuigi Eesti põhiseadus nõuab selleks 51 poolthäält. See on niisuguse tähtsusega lepingu puhul häbiväärselt väike häälte arv ja näitab, et valitsuskoalitsioon on asunud Eesti rahva lõhestamise teele. Eestimaa Rahvaliidu (ERL) fraktsioon hääletas selle Eestile kahjuliku ja ohtliku lepingu vastu. Teised opositsioonisaadikud ei hääletanud.

WTO leping on ERL-i fraktsiooni hinnangul sõlmitud Eesti põhiseaduses fikseeritud põhimõtteid ja sätteid rikkudes. Sellega seoses pöördus allakirjutanu mitmel korral arupärimisega õiguskantsleri poole, kuid sisulisi vastuseid õiguskantsler arupärimistele ei andnud.²

Väga paljudes maailma riikides süveneb rahulolematuse arenenud tööstusriikide tööriistaks kujunenud WTO tegevusega. 1999. a lõpul nurjus Seattle'is nende vastuolude tõttu WTO järjekordse läbirääkimiste vooru avamine. Ka Eestis jätkub WTO lepingu analüüs kuni Euroopa Liitu astumiseni, sest siis laienevad Eestile kõik Euroopa Liidu poolt WTO-lt välja kaubeldud soodustingimused.

WTO lepingust tulenevad probleemid³

Autor tunneb ja tunnustab WTO rolli maailmakaubanduse korrastamisel ja reguleerimisel. Eesti on oma välismajanduslikele huvidele vastavalt õigustatult seadnud eesmärgiks WTO-ga liitumise. WTO-ga liitumine, nagu ka suvalise muu välislepingu sõlmimine, tohib Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt toimuda ainult Eesti suveräänsust, vabadust ja huvisid arvestavatel õiglastel tingimustel, millega on tagatud Eesti riigi kui terviku ning selle kodanike ja ettevõtete põhiseaduslike õiguste kaitse.

Maaailma Kaubandusorganisatsiooni asutamislepinguga ühinemise protokollit ratifitseerimise seaduse põhjal võib konstateerida, et Eestile tekib sellest terve rida raskeid sotsiaalmajanduslikke ja juriidilisi probleeme.

Eesti delegatsioon pidas Välisministeeriumi juhtimisel läbirääkimisi WTO-ga selle organisatsiooni olemust ja funktsioone mõistmata. WTO-lepingu seletuskirjast võib lugeda, et WTO eesmärk olevat "õiglase ja moonutamata konkurentsi toimimise tagamine", WTO sätestavat "konkreetsed kaubandusreeglid liberaalse ja avatud kaubandussüsteemi toimimiseks". Need on ilusad, aga sisutühjad deklaratsioonid – reaalsus on hoopis teistsugune. WTO on tegelikult proteksionismi reguleeriv (suurriikide vahel proteksionistlikke tingimusi tasakaalustav) organisatsioon.

WTO olemuse valest mõistmisest lähtuvalt püstitas Eesti delegatsioon läbirääkimiste eesmärgi ebatäpselt – saavutada WTO liikmelisus. See näis ülaltoodud hinnangutest lähtudes iseenesest tagavat Eestile vajaliku väliskaubandusliku võrdsuse teiste WTO liikmesriikidega. Eesti delegatsioon soostus oma ebatäpselt formuleeritud eesmärgi järgides Eestile ebanormaalselt ebasoodsate ja ebavõrdsete kaubandustingimustega.

Eelnevast tulenevalt on ratifitseeritud liitumisleping WTO-ga sisulises vastuolus Eesti välismajanduspoliitika rahvuslikest huvidest tuleneva eesmärgiga – tagada Eesti tootjatele välistootjatega võrdsed kaubandustingimused nii sise- kui ka välisturgudel. Sellise lepinguga tunnistas Eesti väliskaubanduslikku kapitulatsiooni väliskonkurentide ees, me lubame Eesti väliskaubanduslikult "okupeerida" (Eesti turu välistootjatel üle võtta). See on otseses vastuolus Eesti põhiseaduses fikseeritud põhimõttega, et "Eesti riik on rajatud *vabadusele, õiglusele ja õigusele*" (vt Eesti Vabariigi põhiseaduse preambula).

Riigikogu ees esinedes hindas Välisministeeriumi asekanstler Clyde Kull Eestile lubatud imporditollide keskmiseks kaalutud laeks põllumajandussaaduste ja toiduainete osas 15–20% (*ad valorem*), samal ajal kui Läti saavutas nende kaubajaotuste osas tollilagede keskmiseks kaalutud tasemeks 35–40%. Euroopa Liidul on vastavate kaubajaotuste keskmine kaalutud tollilagi oletatavasti ca 70–80%. Seega tagatakse ratifitseeritud WTO liitumislepinguga importööridele kauba suhteliselt vaba sissevedu Eestisse, aga mitte Eestis toodetud kaupade pääs partnerriigi turule. Sellise lepingu tulemusena laostatakse paratamatult Eestis mitu majandusharu, eelkõige aga põllumajandus ja maaelu. See on otseses vastuolus juba nimetatud õiguse ja õigluse põhiseaduslike põhimõtetega.

Eesti-poolsed läbirääkijad ei saanud aru nn võrdse kohtlemise põhimõtte seosest tollilagedega. Vastupidiselt väidetule ei ava kaupade võrdse kohtlemise põhimõte Eesti kaupadele uusi välisturgusid. Võrdse kohtlemise põhimõte tähendab importkaubale kodumaisele võrdseid kauplemistingimusi pärast tollipiiri ületamist, s.t "võrdsusest" on välja arvatud tasumisele kuuluv tollimaks. WTO ei hoia ära importkauba diskrimineerimist siseturul, vaid lubab diskrimineerida ainult tollimaksu abil. Sellepärast ongi WTO-lepinguga kindlaks määratavatel tollilagedel nii suur tähtsus konkurentsitingimuste kujundamisel. Sellepärast püüavadki endale kõrged tollilad kindlustanud välispartnerid Eestile peale suruda madalamaid tollilagesid. Niisugustes ebavõrdsetes tingimustes on Eesti tootjate

turgudelt (nii sise- kui ka välisturul) väljatõrjumine (laostamine) ainult aja ja tehnika küsimus.

Eesti võtab ratifitseeritud WTO liitumislepingus endale kohustuse piirata põllumajandustoetusi 5 protsendiga üldtoetuste osas ja 5 protsendiga spetsiaalsete toetuste osas. Kokku on riiklike toetuste laeks seega maksimaalselt 10% tootmiskuludest. Eesti peamine kaubanduspartner Euroopa Liit toetab põllumajandustootjaid keskmiselt enam kui 40 protsendiga tootmiskuludest, s.t neli korda enam. Euroopa Liidu põllumajandussaadustega ja toiduainetega konkureerimiseks peaks Eestis vastav tootmine olema kolmandiku võrra efektiivsem – see on aga põhimõtteliselt võimatu. Pärast WTO-lepingu sõlmimist pole Eesti põllumajandustoodetel ja toiduainetel mingit lootust konkureerida Euroopa Liidu vastava toodanguga ei sise- ega ka välisturul. Mingit otstarvet ei ole sel juhul ka Euroopa Liidult väljakaubeldavatest suurematest ekspordikvootidest – ebavõrdsed konkurentsitingimused ei võimalda nagunii eksportida. Riiklike toetuste lae ebavõrdsuse aktsepteerimine WTO lepingus rikub otseselt põhiseaduse nõuet, et Eesti Vabariigis peab igaüks "oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ..." (vt § 19).

Põllumajandussaaduste ja toiduainete tollilagede ja riiklike toetuste maksimummäära ebavõrdsus võtab paljudelt eestlastelt võimaluse ennast oma vabalt valitud tööga elatada, seeläbi muudetakse väärtusetuks paljude põlvkondade jooksul tehtud investeeringud põllumajandustootmisse ja elutingimustesse maal. Tegemist on majandusliku ebaõiglusega ja elatusallikate ning omandi kaitse põhimõtete rikkumisega. Eesti põhiseadus näeb otseselt ette, et riik peab tagama kaitse oma kodanikele (vt § 13) ja ettevõtetele (vt § 9). See on eelduseks igaühe omandi puutumatuse ja võrdse kaitstuse tagamisel (vt § 32).

Eesti astus läbirääkimistesse WTO-ga ainulaadse masohhistliku kaubandusrežiimiga, mis on väga kasulik välispartneritele, aga mitte Eestile. Eesti Välisministeerium ja minister Ilves isiklikult levitasid pidevalt seisukohta, et WTO-ga peetavate läbirääkimiste ajal ei tohi Eesti väliskaubandusrežiimi muuta. Eriti jõuliselt tegi Ilves seda 1997. aasta lõpul, torpedeerides välisministrina tollide kehtestamist Euroopa Liidust pärit kaupadele. Nüüd põhjendatakse Eestile pakutavaid äärmiselt madalaid tollilagesid meie senise kaubandusrežiimiga. Erinevalt Eestist viis Läti läbi välismajanduspoliitika reformi, kehtestas impordile tollimaksud ja sai WTO-lt vastavalt ka Eestist paremad kaubandustingimused. Me saame WTO-ga läbirääkimistel saavutada normaalse tulemuse alles siis, kui oleme oma kaubandusrežiimi muutnud sarnaseks WTO liikmete kaubandusrežiimiga, s.t kehtestanud sama kõrged tollimaksud. Siis saavad WTO ja Eesti ametnikud oma palga õigustamiseks mängida tollilagede alandamise mängu.

Ratifitseeritud kujul on WTO leping Eestile ohtlikum kui 1940. aastal peale sunnitud "avaldu" NSV Liitu astumiseks. Too akt oli okupatsioonijõudude vahetu vägivalda tulemus ja seetõttu algusest peale *de iure* õigustühine. WTO leping kehtestab Eestis väliskaubandusliku okupatsiooni, mida ei saa enam rahvusvahelise õiguse seisukohalt tühiseks tunnistada. Samal ajal on leping vastuolus Eesti põhiseadusega ja seega sisuliselt õigustühine. WTO leping kuulub denonsseerimisele niipea, kui Eestis tulevad võimule põhiseadust austavad

poliitilised jõud. Ratifitseerimiseks esitatud WTO-ga ühinemise lepingusse on sisse kirjutatud latentne välispoliitiline konflikt, mis kahjustab Eesti rahvusvahelist mainet.

Vahekokkuvõtteks

Eesti liitumisleping WTO-ga on praegusel kujul vastuolus Eesti põhiseadusega ja Eesti rahvuslike huvidega. See leping on ratifitseerimise momendist alates de iure õigustühine ja muutuks paratamatult sise- ning välispoliitiliste konfliktide allikaks. Riigikogul ei olnud õigust Eesti liitumist WTO-ga esitatud kujul ratifitseerida – see kujutab endast Eesti rahvuslike huvide reetmist.

Kuna lepingu teksti ei ole võimalik ühepoolset parandusi teha, siis tulnuks jätkata WTO-ga läbirääkimisi Eestile lubatava keskmise kaalutud imporditollide lae ja riiklike toetuste maksimummäärade fikseerimiseks peamise kaubanduspartneri Euroopa Liiduga pariteetsel tasemel.

Hinnang Eesti põllumajanduspoliitikale

Riigikogus ja valitsuses on Eesti taasiseseisvumise järel pidevalt ülekaalus olnud Tallinna–keskne (üle 60% Riigikogu liikmetest on tallinlased) ja importööride huve eelistav (kaubanduskapital on Tallinna–kesksete parteide peamine finantseerija) poliitika. Seda nimetatakse Eestis ekslikult liberalismiks või avatud majanduse poliitikaks. Eesti riik ei tohtivat väliskaubandusse mingil viisil sekkuda, hoolimata välisriikide rakendatud meetmete iseloomust ja mõjust. Nii ongi Eesti põllumajandusturg siiani reguleerimata ja absoluutselt avatud, kuigi välisriigid mõjutavad seda turgu väga aktiivselt ja mitmekesiste majanduspoliitiliste meetmetega. Sellest tulenevalt võib väita, et Eesti põllumajanduse taandareng on suures osas tingitud Eesti maailmamajanduse realiteetidele mittevastavast põllumajanduspoliitikast. Teatud osa vastutusest langeb ka Euroopa Liidule, kes Eesti kollaboratsioonistide omakasupüüdlikkust ära kasutades fikseeris assotsieerumislepingu osaks muutunud vabakaubanduslepingus (sõlmiti 1993. a) Eestile erakordselt ebasoodsad põllumajandussaaduste kaubanduse tingimused ja tegi väga raskeks nende muutmise.

Avatuse poliitikal on ühe riigi seisukohalt vaadatuna väliskeskkonna tingimustega määratud optimaalne tase⁴, mille ületamine kahjustab rahvuslike huvisid. Ühepoolne avatus⁵ on ainult poolik avatus ja toob välismajandussuhete tasakaalustamatuse kaudu riigile otsest majanduslikku kahju tema toodete konkurentsivõime õigustamatu alandamise teel. Selline olukord valitsebki Eesti põllumajanduses. Riigikogu ja valitsus on seda tõsiasja ignoreerinud.

Eesti on sõlminud rea nn vabakaubanduslepinguid, milles ignoreeritakse ja kahjustatakse Eesti põllumajandussaaduste tootjate huve. Eesti on nendes lepingutes andnud lubaduse mitte rakendada põllumajandussaaduste valdkonnas imporditolle, andes samal ajal kaubanduspartneritele (s.t väliskonkurentidele) õiguse oma põllumajandussaaduste turg imporditollidega sulgeda. Samadel alustel on koostatud ka Eesti liitumisleping WTO-ga. WTO olemuse vales mõistmisest ja importööride huvidest lähtuvalt püstitas Eesti delegatsioon läbirääkimiste eesmärgi põllumajandusele hukatuslikult – mitte konkurentsitingimuste võrdsuse tagamine Eesti tootjatele nii sise- kui ka välisturul, vaid lihtsalt liikmelisuse

tagamine WTO-s. Eesti delegatsioon soostus oma triviaalset eesmärki järgides Eestile ebanormaalselt ebasoodsate ja ebavõrdsete põllumajandussaaduste kaubanduse tingimustega – väliskonkurentidest mitu korda madalamate imporditollide määrade ja tootjasubsiidiumide lagedega.

WTO-ga sõlmitud liitumisleping on seetõttu otseses vastuolus Eesti välismajanduspoliitika rahvuslikest huvidest tuleneva eesmärgiga – tagada Eesti tootjatele välistootjatega võrdsed kaubandustingimused nii sise- kui ka välisturgudel. Sellise lepinguga tunnistas Eesti väliskaubanduslikku kapitulatsiooni väliskonkurentide ees ja lubab ebanormaalselt madalaid tollilagesid aktsepteerides Eesti põllumajandussaaduste turu välistootjatel üle võtta. Mingit kompensatsiooni diskrimineerimise eest põllumajandussaaduste kaubanduses Eesti WTO liitumislepingus välispartneritelt ei saavutanud.

Maailma ei saa pidada Eesti suhtes avatuks ka selle tõttu, et sealt lähtuvad Eesti siseturule majandustingimuste poliitilistest moonutustest tingitud kahjulikud mõjud. Riikide majanduste pikaajalise stabiilse avatuse eelduseks on nende konkurentsitingimuste võrdsus. Kui mõni riik rikub oma majanduspoliitikaga konkurentsitingimuste võrdsuse nõuet, siis tähendab see sisuliselt avatud majanduse vastu suunatud poliitikat. Euroopa Liidu firmad tungivad riiklikke tootmis- ja ekspordisubsiidiume kasutades analoogsete toodetega Eesti turule. Subsiidiumide tõttu osutub Euroopa Liidust pärit suuremate kuludega valmistatud toodang konkurentsivõimelisemaks sama kvaliteediga odavalt toodetud Eesti saadustest.⁶ See kujutab endast otsest majanduse avatuse ja vabakaubanduse põhimõtete rikkumist, millele Eesti riik peaks oma rahvuslikest huvidest lähtuvalt reageerima adekvaatsete konkurentsitingimusi võrdsustavate meetmetega (eelkõige tasakaalutollidega).

Eestile andis Euroopa Liiduga sõlmitud assotsieerumisleping imporditollide kehtestamiseks kaks aastat aega (kuni 1997. a lõpuni). Eesti läbirääkimiskõlblikkuse hinnangus "Agenda 2000" ütles Euroopa Komisjon Eesti poolt kaubanduspiirangute rakendamise kohta veel kord sõnaselgelt: "Sellesse ei tuleks suhtuda kui liberaalse suunitlusega kaubanduspoliitika muudatusse, pigem on see reageering põllumajandussektori väga spetsiifilistele probleemidele" (Agenda 2000, 18). Selgemalt ei saa üks partner teisele diplomaatias oma subsiidiumide tasakaalustamiseks luba anda. Sellest hoolimata õnnestus lühiajalisele ebaausast kaubandusest tekitatud vahenduskasule orienteeritud huvigruppidel imporditollide kehtestamine Euroopa Liidust pärit põllumajandussaadustele blokeerida. Seega võeti Eesti põllumajanduselt sisuliselt arenguvõimalus ja ka Euroopa Liitu integreerumine ei anna võimalust seda taastada, sest seal kehtestatavad tootmiskvoodid lähtuvad kolme ühinemiseelse aasta tasemest. Pealegi kujuneks taastamine väga kalliks.

Maailma Kaubandusorganisatsiooni põllumajanduslepingu artikliga 5 on sätestatud, et liikmesriigid võivad kasutusele võtta kaitsemeetmeid, kui impordimaht ületab etalontaset või kui imporditava toote hind, väljendatuna riigisisese valuutas, langeb etalontasemest allapoole (WTO 1995, 43). Eestis on põllumajandussaaduste import saanud hoo sisse alles pärast 1993. aastat ja selle maht ületab mitmekordselt suvalise meetodikaga arvutatavat etalontaset. Samal ajal on põllumajandussaaduste hinnad kasvanud üldisest inflatsioonitasemest paar korda aeglasemalt ja siingi annab võrdlus etalontasemega Eestile

tasakaalutollide kasutamise õiguse. Need tulnuks aga sisse viia enne WTO–ga liitumist, sest Euroopa Liidu ja WTO kogenud diplomaatia ning bürokraatia suudab ka selge asjaolu konstateerimisega mitu aastat aega viita. Selle ajaga on enamik Eesti põllumajandustootjaid aga laostunud (vt ka tabel 1).

Tabel 1 Eesti väliskaubandus põllumajandussaadustega (mln EEK)

Aasta	Eksport	Import	Saldo
1992	973,5	517,3	456,2
1993	2498,6	1741,0	757,6
1994	3378,6	3010,7	367,9
1995	3086,4	3772,1	–685,7
1996	3227,8	4987,2	–1759,4
1997	3391,3	6173,5	–2782,2
1998	3476,9	6189,8	–2712,9
1999	2334,6	3634,7	–1300,1

Allikas: EV Põllumajandusministeeriumi andmed; Eesti statistika ... 2000, lk 238, 239, 245, 246.

Kokkuvõte

Hõreda asustatuse ja sajanditepikkuse euroopaliku maaviljelus- ja metsanduskultuuri tõttu on Eesti põllu- ja metsamajandusressursiga hästi varustatud. Erinevalt metsamajanduse loodusressursist ei ole Eesti põllumajanduspotentsiaal leidnud adekvaatset majanduslikku rakendust. Maailmamajanduse realiteete arvestava põllumajanduspoliitika vajalikkuse ignoreerimise tõttu on see majandusharu Eestis jäetud kaitsetult ebaausa maailmakaubanduse meelevalda.

Põhiliste põllumajandussaaduste, liha-, piima- ja teraviljasaaduste osas surub kõlvatule kaubanduseelisele toetuv import Eesti tootjad siseturult välja. Peamised välisturud on aga Eesti põllumajandustootjatele impordibarjääridega suletud.

Ainult Eesti ja Euroopa Liidu põllumajanduse konkurentsitingimuste võrdsustamine võimaldaks Eesti suure loodusliku potentsiaali majandusliku arengu teenistusse rakendada. Selle probleemi lahendamisest kujuneb kuni Euroopa Liitu astumiseni Eesti (välis)majanduspoliitika raskeim ülesanne. Põllumajanduse edasine taandareng tähendaks aga seda, et Eesti ei saaks oma looduslikku ressursi rakendada ka Euroopa Liiduga liitumise järel, sest tootmiskvoodid eraldatakse põllumajandusele liitumiseelse tootmistaseme alusel.

Euroopa Liit esitab põllumajandussaaduste tootmisele väga ranged sanitaar- ja keskkonnakaitse nõuded. Nende täitmiseks peaksid Eesti põllumajandustootjad tegema miljarditesse ulatuvaid investeeringuid. Neid vahendeid akumuloida on ebavõrdsetes konkurentsitingimustes tootvatel ettevõtetel võimatu. Euroopa Liidu pakutavad toetused Eesti maaelu integratsiooni ettevalmistamiseks ei kata paraku viit protsenti põllumajandussektori vajadustest. Eesti Riigikogus ja valitsuses on aga ülekaalus maavaenulikud poliitilised jõud, kes püüavad isegi praegust tagasihoidlikku toetust põllumajandusele kärpida. Praeguse majanduspoliitika jätkumisel ei ole Eesti põllumajandusel võimalik jätkusuutlikuna ja Eesti vajadusi rahuldaval tasemel Euroopa Liitu astumiseni vastu pidada.

Märkused

1. Allakirjutanu koostatud ja Eestimaa Rahvaliidu fraktsiooni esitatud deklaratsiooni algvariant on täispikkuses avaldatud RiTo 3 veebis: www.riigikogu.ee/rva/toimetised, vt lisa 1.
2. J. Reiljani kahe arupärimise tekstid (12.01. ja 21.02.2000) ja õiguskantsler E.-J. Truuvälja vastus J. Reiljani kirjalikule küsimusele on samuti RiTo 3 veebis, vt lisad 2–4.
3. Prof Janno Reiljan on koos Ele Reiljaniga kirjutanud põhjalikult majandusliku globaliseerumisega seotud probleemidest ka ajakirjas Akadeemia, 2000, nr 3 (144), lk 435–458. Toim.
4. Rahvusvahelise kaubanduse teooria kohaselt saavutatakse summaarse heaolu maksimaalne tase absoluutse avatuse korral, kus ükski kaubanduspartner ei kasuta mingeid kaubandusbarjääre. Kaubandusbarjääride sisseviimine ühe partneri poolt vähendab üldist heaolu, kuid lisaks sellele jaotab ülejäänud heaolu ümber barjääre rakendava partneri kasuks. Lühiajaliselt ja pikaajaliselt tasakaalustatud (optimaalse) heaolu taseme saavutamiseks peab diskrimineeritud partner omapoolse majanduspoliitikaga konkurentsitingimused võrdsustama (vt viide 3).
5. Ühepoolne avatus on olukord, kus riik sallib oma tootjate diskrimineerimist adekvaatseid (konkurentsitingimusi võrdsustavaid) vastumeetmeid rakendamata.
6. 1995. a oli Eestis toodetud nisu hind 73% Euroopa Liidu keskmisest, veiseliha hind 38%, sealiha hind 88,6% ja piima hind 47%. Maa-arengu põhimõtted on ikka veel arutamisejärgus ning nende põhimõtete sõnastamise eest ei vastuta ükski ministerium (Agenda 2000, 62).

Kasutatud kirjandus

Agenda 2000. Komisjoni arvamus Eesti Euroopa Liitu astumise avalduse kohta (1997). Tallinn.

Eesti statistika aastaraamat (1999). CD-ROM. Põllumajandus.

WTO (1995). The results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. Legal Text. Repr. Geneva.

Inimesest lähtuv elamumajanduspoliitika

Indrek Oja (RiTo 3), Tallinna Linnavalitsuse linnavaranõunik, Tartu Ülikooli ärijuhtimise magistrant

Jaana Padrik (RiTo 3), Riigikogu liige, Isamaaliit

Kodu mõiste on seotud inimese paljude põhiväärtustega, nagu hoolitsemine pere eest, turvalisus, sisemine tasakaal. Need väärtused määravad inimese käitumise erinevates olukordades. Inimese enesehinnangut ja enesest lugupidamist mõjutab see, millisel määral ta suudab käituda vastavalt oma väärtushinnangutele. Mida enam ta seda suudab, seda enam on ta rahul keskkonnaga, kus ta viibib. Eluase kuulub inimese põhivajaduste hulka ning normaalse kvaliteediga eluaseme kättesaadavus tagab sotsiaalse stabiilsuse ühiskonnas.

Kodu ehk eluaseme vajadus muutub koos inimesega. Põlvkonna elutsükkel sätestab eluasemevajadusele suhteliselt kindlad nõuded. Noorel üksikul inimesel ja lasteta perel on ühed vajadused, lastega perel teised, eakal perel, kust lapsed lahkunud, hoopis kolmandad. Kõige enam kannatavad ruumikitsikuse all pered vanuses 28–46 aastat. Sel ajal lapsed alles kasvavad ja vajadus avarama elamispinna järele on kõige suurem. Rahuldav tubade arv ühe või enama elaniku kohta saavutatakse alles elanike vanuses 45 aastat ja enam (Purju 2000, 30, 31). Pereplaneerimise seisukohalt pakub see mõtlemisainet.

Elamumajanduses toimivad turusuhted, tagades eluruumide ehitamise, soetamise ja hooldamise, samas aga on tegemist valdkonnaga, kus pidevalt ja teatud ulatuses vajatakse riigipoolset reguleerimist, sest vaba turg ei suuda tagada eluaset kõigile sotsiaalsetele gruppidele. Igas ühiskonnas on inimesi, kes ei suuda ise muretseda perele vajalikku ja miinimumstandarditele vastavat eluaset ning seda ka säilitada.¹

Riik oma struktuuridega ei pea kindlustama eluasemega kõiki elanikkonna gruppe ega osutama neile otsest abi eluaseme olukorra parandamisel või normaliseerimisel. Eelkõige on vaja toetada selliste tingimuste, sh institutsioonilise keskkonna ja finantsinstrumentide loomist, et inimestel endil oleks võimalik oma probleeme lahendada.²

Võiksime riigi elamumajanduspoliitikat nimetada ka põlvkonna kodupoliitikaks. Selle poliitika põhieesmärk peaks olema järgmine: luua võimalused, et inimene saaks muretseda endale eluruumi, mis oleks kooskõlas tema elutsükli vajadustega ning toetaks üldlevinud põhiväärtuste teostamist. Mõningad näited põhiväärtustest on ülalpool nimetatud. Sellest seisukohast lähtudes on olulisim teada, millist kodu inimene soovib, mitte niivõrd seda, milline on eelnenud elamupoliitilise asjaajamise pärand.

Elamumajandusest juttu tehes räägitakse elamufondist, elamustrateegiast, elamumajanduspoliitikast, kuid harva kohtab käsitlust, mis tugineks nende inimeste tegelikele soovidele, kelle vajadusi nimetatud analüüsid peaksid rahuldama.

Praegust Eesti elamufondi võib tinglikult jaotada järgmiselt: 1/3 elamufondi vanus on kuni 30 aastat, 1/3 üle 30 aasta ja 1/3 üle 50 aasta.³ Uusi, alla 10 aasta vanuseid eluruumi on vähem kui 0,5%. Ligikaudu 1/3 Eesti elamufondist on eramud. Suuremates linnades on olukord otsustavalt korterelamute kasuks.

Eluaseme juures täheldatakse nii tehnilist kui ka moraalselt vananemist. Tehnilise vananemise all mõistetakse maja konstruktsioonide ja seadmete kulumist, moraalse vananemise all aga inimeste ettekujutuse muutumist eluasemele esitatavaist keskkonna ja ruumi nõudeist. Tehnilist vananemist aeglustab oluliselt õigeaegne ja asjakohane hooldus ning remont. Moraalse vananemise puhul on mõnikord lahenduseks kapitaalremont-ümberehitus, k.a ruumiplaani muutmine; teine võimalus on uue eluruumi soetamine. Siia sobib näide, mille tõi Strasbourg'i linnavalitsuse esindaja jaanuaris 2001 Nürnbergis ja Strasbourg'is toimunud seminaril "Linnapiirkondade areng, munitsipaalramuehitus ja finantseerimine": "Probleeme on korterite asustamisega 20-aastases moraalselt vananenud munitsipaalajas. Selle maja kulusid küll subsideeritakse ehk üür on keskmiselt 40% madalam, kuid hoolimata taotlejate järjekorrast, on ometi 10% korteritest tühjad põhjusel, et nende lahendusi ei peeta piisavalt nüüdisaegseteks."

Millist kodu soovib uuringute põhjal Eesti inimene

Uuringud näitavad, et Eesti suurlinnade elanike nägemus kodust on valdavalt oma maja. Tartu viie- ja enamakorruseliste korterelamute elanikest eelistab vaba valiku korral 74% elada ühepereelamutes.⁴ Sama eelistus on Tallinnas, kus ühepereelamusesse koliks korteriomanikest 55% ja üürnikest 48%. Mõlemal juhul on kortermaja eelistus ainult 22% ja 27%.⁵

Mõlema uuringu tulemusi kinnitab 1999. aastal Eestis tehtud elutingimuste uuring. Vastanuist 58,7% teatas, et eluaseme vahetuse soovi põhjused on soetada suurem elamispind, omaette maja või esinduslikum koht (Marksoo 2000, 117). Eluasemekarjääriks ehk elukoha vahetuseks on valmis 1/3 vastanuist, neist ligikaudu 1/4 (8%) on otsuses kindlad. Lähema viie aasta jooksul loodab võimalikest vahetajatest tulemuseni jõuda 40%. Eluaseme mobiilsust takistav oluline tegur on 65% vastanuil raha või pikaajalise laenu puudus.⁶

Kuidas jõuda soovitud koduni?

Elamumajanduse põhilisi näitajaid ja seega põhilisi eesmärke peaks olema suund tõsta eluruumi suurust ühe inimese kohta. Eluruumi keskmine suurus ühe pereliikme kohta on 23,1 m² (Purju 2000, 35). Saksamaa Liitvabariigis on sama näitaja 38 m². Nimetatud erinevus annab kolmeliikmelise pere eluruumidefitsiidiks 48 m². Suurema elamispinna suunas liigutakse eramuehituses, kus 1950. aastal oli eluruumi keskmine pind 50 m², 1980. aastal 90 m² ja praegu on 130 m² (Purju 2000, 40). Areng suurema ja avarama elamispinna poole on selgesti nähtav. Väikeste mahtude tõttu ei peegeldu see aga üldises statistikas. Uute eramute osa elamufondi koguhulgas pole oluline (0,5%). Samuti on eramuehituse üldmaht alates 1992. aastast stabiilselt langenud (Purju 2000, 39).

Arvestades eespool öeldut, on võimalik elamumajandust arendada aktiivsema eramuehituse teel, mis ühelt poolt vähendab paneelelamute osa ning teiselt poolt annab võimaluse vabanenud kortereid liita ja ümber ehitada vastavalt uutele standarditele. Riik peaks inimesi abistama mitmesuguste toetustega, et ergutada soovitud kodu rajamist.

Finantstoetuste näiteid

Järgnevalt mõned näited Saksamaa Liitvabariigis toimivatest toetusskeemidest, mis soodustavad elamuehitust.

1. Fikseeritud ehitusmaksumusega ehituse toetamine.

Toetust arvestatakse lähtuvalt ehituse maksumusest ja pere sissetulekust. Toetus jaguneb iga-aastaseks põhiosaks, millele võivad lisanduda toetused laste arvult ja ökoloogilise maja ehitusest. Makstakse piiratud aja jooksul.

2. Fikseeritud ehitusmaksumusega intressitoetus.

Toetust arvestatakse lähtuvalt ehituse maksumusest ja pere sissetulekust. Toetus seisneb piiratud aja jooksul intresside tasumises. Peale selle toetus lapse sünni korral.

3. Üürimajade ehituse toetus.

Finantseerimisskeem: 30% omavalitsus, 25% omafinantseering, 45% sooduslaen pangast. Sellise skeemi juures on 40-aastane fikseeritud üür.

4. Toetused maaeralduste ja kommunikatsioonide ehituse näol.

Eespool toodud näited on ainult mõned paljudest lahendustest, mis peaksid soodustama elanike aktiivsusel põhinevat elamuehitust ja kortermajade renoveerimist. Toetused ja üürikontroll kui rahalise mõjutamise vahendid on oluline osa eluasemeturu mõjutamise poliitikast.

Olulise riikliku eluasemepoliitilise suunana võiks nimetada ka sotsiaalse eraldumise vastu võitlemist, nõrkade linnapiirkondade sotsiaalset ja füüsilist stabiliseerimist ning arendamist, eluasemetarbija seisundi tugevdamist linnaelukeskkonna kujundamisel kaasaráåkijana, teatud perekategooriaile erisätete loomist.

2000. aastal valminud "Eesti elamumajanduse arengukava kuni 2010. aastani" on valitsus teadmiseks võtnud. Samas tegi valitsus majandusministrile ülesandeks koostada uus elamumajandusstrateegia käesoleva, 2001. aasta lõpuks. Praegu on majandusministeeriumis käsil materjalide ja uuringute kogumine. Majandusministeeriumi ehitus- ja elamuosakonna põhiülesanne ongi riikliku ehitus- ja elamuvaldkonna poliitika kujundamine, arengusuundade väljatöötamine ning nende ellurakendamise tingimuste loomine.

Munitsipaaleluaseme olemusest

Seadused panevad kohalikule omavalitsusele kohustuse tagada eluase inimestele, kes ühel või teisel põhjusel on sellest ilma jäänud või ei suuda seda muretseda. Nimetatud põhimõte on inimlik ja mõisteta. Selle võtab kokku sotsiaalhoolekande seaduse § 14, mis sätestab: "/---/ on kohustatud andma eluaseme isikule või perekonnale, kes ise pole suutelised ja võimelised seda enesele või oma perekonnale tagama /---/." Nimetatud säte määrab, et üks osa munitsipaaleluasemeist peavad olema sotsiaaleluasemed või varjupaigad. Sätte subjekti määratlus on üldine ja selle alla mahub nii töötuks jäänud pere kui ka põlengu ohver, kinnipidamiskohast vabanenu kui ka isik, kelle igapäevane elulaad võib naabrite omast oluliselt erineda. Sageli on sotsiaaleluruum ajutine, seni kui abivajaja leiab lahenduse ja naaseb iseseisvana ühiskonda.

Munitsipaalelamufondi teine osa sotsiaalkorterite kõrval on munitsipaalkorterid, mida kohalik omavalitsus kasutab seaduse ja kohaliku omavalitsuse õigusaktidega talle pandud kohustuste täitmiseks ning erijuhtude lahendamiseks.

Elamuseaduse § 33 ja omandireformi aluste seaduse § 12 kohaselt tuleb kohalikul omavalitsusel anda tagastatud eluruumi üürniku kasutusse eluruum, mis asub samas asulas, ei ole vähem heakorrastatud varem kasutatud eluruumist ning mille suurus ja ruumide arv vastab sotsiaalselt põhjendatud normile, kui tagastatud eluruumi üürnik tõstetakse eluruumist välja elamuseaduses § 33 antud põhjustel.

Erijuhud on nt omavalitsuse õigusaktidega reguleeritud vajadused anda eluruum üürile kellelegi konkreetselt või teatud eluruumi vajajate kategooriaile. Nt perele, kus on kolm või enam last; kultuuritegelasele, kelle tegevusest tõuseb omavalitsuspiirkonna maine; politseinikele, keda linn vajab tööle; maa sundvõõrandamise või munitsipaalvajaduste tõttu lammutamisele mineva maja üürnikele; varisemisohtriku, linnale kuuluva eluruumi üürnikele jne. Need otsused tulenevad omavalitsuse poliitilisest tahtest ehk suvast ning nende lahendamiseks on enamasti vaja munitsipaal-, mitte sotsiaalkortereid.

Nt Tallinn loob munitsipaalelamufondi eelkõige hoonete korterelamuiks renoveerimise teel. 2000. aastal valmis Tallinnas kaks munitsipaalkorterelamut kokku 144 korteriga. Ankrutal 1 elamus asuvast 68 korterist on 49 korterit eraldatud "Omandireformi aluste seaduse" alusel tagastatud eluruumi üürnikele. Eriku tal 11 elamus asuvast 76 korterist on 65 korterit eraldatud tagastatud eluruumi üürnikele. 2001. aasta linnaelarves on planeeritud 10,5 miljonit krooni järjekordse munitsipaalelamu renoveerimiseks Eriku tänaval.

Vajadusel tuleb osta üksikuid elurume kinnisvaraturult. Selline vajadus tuleneb olukorrast, kui kohalik omavalitsus peab seaduses sätestatud juhul andma vastu teise samaväärse eluruumi. Probleem tekib peamiselt suuremate eluruumide asendamisega, sest asustamata eluruumide ja ka renoveeritavate elamuis asuvate eluruumide üldpind ei ületa enamasti 50 m². Suuremahuline uusehitiste programm munitsipaalelamufondi täiendamiseks ei ole majanduslikult otstarbekas.

Odavast eluasemest

Paljud elamumajanduse teemal sõna võtjad kõnelevad odavast eluasemest, kuid jätavad täpsustamata, mis on selle sisu. Odav eluase saab olla kas odavate, lihtsustatud tehniliste lahendustega, mis annab madala ehitusmaksumuse, või tagasihoidliku suurusega eluruumiga, mis annab odavama ostuhinna ja väiksemad ekspluatatsioonikulud. Ülejäänud juhtudel on otstarbekam rääkida subsideeritud eluasemest. Nimetatud meetodi olulisim puudus on selle anonüümsus ehk toetus eluruumile, mitte elanikule. On ilmne, et efektiivsem on toetada elanikku, kes vajab abi (toetust). Selle meetodi eelis on abivajaja vaba paiknemine, mitte seotus subsideeritud eluruumiga. Majanduse tsüklilisust arvestades puudub sellel meetodil paaniline vajadus majanduslanguse faasis elurume juurde ehitada ja abivajajaid neisse paigutada. Eelöeldu puudutab riiklikku ja kohalikku sotsiaaltoetuste süsteemi, mida kahtlemata vajab teatud osa endaga mitte toime tulevaid inimesi.

Kokkuvõte

Eesti riik on olukorras, kus suure osa elamufondist moodustavad moraalselt vananenud kortermajad. Rohkem kui pooled linnas korterelamuis elavaist inimestest sooviksid elada oma majas. Oleme olukorras, kus meie eluruumi suurus ühe elaniku kohta on 1/3 võrra väiksem Euroopa keskmisest. Mainitud olukord tekitab inimestes täiendavat rahulolematust igapäevase eluoluga. Lahenduseks on riiklik eluasemepoliitika, mis kergendaks sobiva eluaseme soetamist ja toetaks perede eluasemekarjääri.

Märkused

1. Eesti elamumajanduse arengukava kuni 2010. aastani. Majandusministeerium. Tallinn, 2000, lk 1.
2. *Op. cit.*, lk 7.
3. *Op. cit.*
4. M. Hendrikson, Elamustrateegia Tartu linnale. Tartu, 1999.
5. . Paadam, M. Pavelson, L. Tomson, Tallinna elamuasemestrategie. Linnauuringute Instituut. Tallinn, 2000.
6. *Op. cit.*
7. Riigi Teataja, 1995, 21, 323.

Kasutatud kirjandus

Marksoo, Ü. (2000). Elutingimuste uuring Eestis 1999. aastal. Põhiandmed. EV Sotsiaalministeerium. Tartu.

Paadam, K., Pavelson, M., Tomson, L. (2000). Tallinna eluasemestrategie. (Uuringu lõpparuanne). Linnauuringute Instituut. Tallinn.

Purju, A. (teadustoim) (2000). Elamistingimused. Statistikaamet. Tallinn.

Miks Eesti pürgib Euroopa Liitu?

Mart Nutt (RiTo 3), Riigikogu liige, Isamaaliit

Miks tekkis Euroopa Liit?

Euroopa ühiskodu idee autoriks võib pidada möödunud sajandi esimese poole mõtlejat krahv Richard von Coudenhove-Kalergit. 1923. aastal avaldas ta oma idee raamatus "Pan-Europa". Tema Euroopa Ühendriikide idee oli Teise maailmasõja eel tunnustatud ja laialt levinud. Ja sugugi mitte abstraktsetel kaalutlustel, vaid lähtudes veendumusest, et üksnes Euroopa riikide koostöö ja tihe koordineeritud tegevus suudab ära hoida tulevikusõjad. Coudenhove-Kalergi unistus ei täitunud ja Teisest maailmasõjast kujunes senise Euroopa ajaloo veriseim.

Teise maailmasõja üheks keskseks konfrontatsioonikoldeks oli sajanditepikkune kahe suurriigi – Saksamaa ja Prantsusmaa – vastuolu. Et luua võimalus edasiste konfliktide ärahoidmiseks, oli vaja see vastuolu ületada. Sellest algasidki otsingud, mis tänaseks on viinud Euroopa Liiduni.

Prantsuse välisministri Robert Schumani ettepanekul asutatud Euroopa Sõe- ja Terasühendus viitab esmapilgul soovile edendada üksnes majandusintegratsiooni. Ometi oli sellel sammul sügav poliitiline mõte – juhtida militaarselt keskseid tööstusharusid ühiste jõududega, millesse on kaasatud Euroopa riigid. Õigupoolest oli Schumani plaaniga kavandatud ka edasine majanduspoliitiline integratsioon. Ja sedavõrd uskumatuna, kui Schumani plaan alguses ka ei tundunud, see integratsioon sai teoks ning Lääne-Euroopa riikide ajaloolised vastuolud suudeti asendada liitlassuhetega.

Järgmiseks koostöö tähiseks olid Euroopa Majandusühenduse (nn Rooma leping) ja Euroopa Aatomenergiaühenduse lepingud, mis mõlemad jõustusid 1958. Need lepingud löid aluse Euroopa Ühendusele ja selle edukus muutis ühenduse ligitõmbavaks ka teistele Lääne-Euroopa riikidele. Tänaseks on liikmeid juba 15 ja Lääne-Euroopa riikidest on seni jäänud kõrvale üksnes Island, Norra, Šveits ja viis kääbusriiki. Küpros ja Malta on kandidaatriigid ning nende liitumine Euroopa Liiduga (EL) on aja küsimus. Liitumise motiiviks on olnud ikka arusaam, et ühiste jõududega on lihtsam oma huve kaitsta ja kõrvale on jäänud üksnes need, keda kaitsevad soodne geograafia ja eripärane majandus.

Jõukust ja stabiilsust tootva ühendusena sai EL ligitõmbavaks ka kommunismist vabanenud Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele. Viimaseid on kannustanud ka määramatus ja ettearvamat areng idapoolses suuriigis – Venemaal. Kui EL peaks laienema kõikide tänaste kandidaatriikidega, siis võiks tõdeda, ei Coudenhove-Kalergi unistus on üldjoontes täitunud. Mitte küll samas vormis ega täpselt samades piirides, küll aga eesmärgi mõttes. EL on õigustanud oma olemasolu mitmete argumentidega – sisekonfliktide ärahoidmine, vaba konkurentsi tagamine, konkurentsivõime muus maailmas, aga ka universaalsete inim- ja kodanikuõiguste, looduskeskkonna ning kaudselt liikmesriikide julgeoleku kaitse. EL-i püsimine ja laienemine tõestab, et nendel argumentidel on arvestatav kaal.

Euroopa Liiduga liitumise plaanid Eestis

Orientatsiooni küsimused tõstatusid Eestis kohe, kui nõukogude võimu haare nõrgenes ning tekkisid esimesed sõnavabaduse võrsed 1988. aastal. Algselt jagunes Eesti ühiskond orientatsiooni osas kolmeks. Kodanike komiteede liikumist aktiivselt vedanud ERSP, Eesti Muinsuskaitse Selts, Eesti Kristlik Liit jt väljendasid ühemõtteliselt soovi taastada täielik iseseisvus, Eesti ühtekuuluvust Lääne-Euroopaga ja integratsiooni Läände. Rahvarinde positsioon oli ettevaatlikum ning jätkuvalt otsiti erisuhteid Venemaaga. Impeeriumimeelsed liikumised ei tahtnud mingisugustest muutustest kuulda. Siiski ei olnud Eesti võimalik liitumine Euroopa Ühendusega (EÜ) enne taasiseseisvumist arutelude keskmes. Kas või ainuüksi põhjusel, et integreerumine Euroopa organisatsioonidesse ei olnud mingilgi moel reaalne. Samas leidsid tähelepanu EÜ seesmine areng ja ümberkorraldused, mis näitas ühiskonna kasvavat huvi selle arengutee vastu. Kesk- ja Ida-Euroopa rahvaste võimalikuks kaasamiseks EÜ-sse tunnetati Nõukogude impeeriumi kokkuvarisemise paratamatut vajadust. "Kui Lääs soovib tõesti näha nõukogude rahvaid enda kõrval, peab ta aktsepteerima Liidu lagunemise ja kujunenud rahvusriikide ühinemise Euroopaga" (Nutt 1991, 71). Samas oli selge, et ühinemine ei toimu lähiaastatel. "Prognoosid, milles ennustatakse Ida-Euroopa riikide liitumist Euroopa Ühendusse juba käesoleval aastakümnel, on liialt optimistlikud" (samas, 70).

Huvi EÜ vastu muutus konkreetsemaks pärast taasiseseisvumist. Selles hakati nägema Eesti loomuliku arengusuuna ja iseseisvuse tagatist. "Eestist ei saa elujõulist riiki, jäädes kõrvale Euroopa integratsiooniprotsessidest ja EÜ-st. Et sinna lülituda, tuleb viia läbi põhjalikud ümberkorraldused nii majanduses kui õigussüsteemis. Lääne majandusekspertide sõnul ei ole liitumisel EÜ-ga nii suureks takistuseks meie madal elatustase (ka Portugal on vaene maa), vaid müstilis-sotsialistlik majandusstruktuur. Nii kaua, kui kulub selle ümberkorraldamiseks, istume ka EÜ ukse taga. Samas on see protsess väikeses Eestis märksa kiiremini realiseeritav kui Poolas või Rumeenias."¹

Järk-järgult tuli Euroopa integratsiooni teema ka erakondade programmidesse. 1993. aastal rõhutab Eesti Sotsiaaldemokraatlik Partei Euroopasse taaslülitumise tähtsust ja näeb oma tulevikunägemuses Eesti osalemist EÜ-s. Eesti Keskerakond peab eesmärgiks võimalikult kiiret ühinemist. Eesti Koonderakond rõhutab koostöö süvendamist EL-i struktuuriüksustega ning teatavasti algasid Eesti liitumisläbirääkimised just Koonderakonna juhitava valitsuse ajal. Isamaaliit rõhutab, et "kõige olulisem välispoliitiline suund aastail 1995–1998 on Eesti integreerumine EL-i". Säärast seisukohta kandis ka Reformierakond. Ainsana väljendas euroskeptitsismi 1990-ndate esimesel poolel Tuleviku Eesti Erakond, märkides, et "Eestil on olemas oma tee, väarikam ja tugevam kui seda oleks väikene riik hammasrattakesena EL-is. Me ei pea Läänel sabas sörkima" (Tuleviku Eesti Erakond, 1994).

1990-ndate teise poole programmid käsitlevad EL-iga liitumist juba konkreetsemalt. Koonderakond märgib Eesti välispoliitika prioriteedina EL-i liikmeks saamist. Eestimaa Rahvaliidu teine programm tunnistab Eesti euroliitu kuulumise vajadust. Varasemat kurssi EL-ile kinnitavad ka Isamaaliit, Mõõdukad ja Reformierakond. Keskerakonna teine programm taotleb Eesti välispoliitika alusena ühinemist selgepiiriliste lepingute alusel Euroopa ja

rahvusvaheliste demokraatlike struktuuridega ning leiab, et ühinemise peaks otsustama referendum. Isegi valdavalt venekeelseid kodanikke ühendav Eestimaa Ühendatud Rahvapartei peab vajalikuks Eesti seaduste EL-i juriidiliste normidega vastavusse viimist.

Seega võib tõdeda, et kõik arvestatavad Eesti erakonnad on põhimõtteliselt EL-iga ühinemise suhtes pooldaval seisukohal. Arvestatavat euroskeptilist liikumist Eestis seni kujunenud ei ole (vt ka Ruutsoo, Kirch 1998; Ennuste, Kirch 2001; Tallo 2001).²

Globaliseerumine ja Euroopa Liit

Globaliseerumine on tänane moesõna, kuid kirjeldab maailma praegust arengutrendi. EL on ühest küljest globaliseerumise tulemus, teisest küljest kaitsereaktsioon selle vastu. Õigustatult võib märkida, et EL-i areng on alates Maastrichti lepingust pigem globaliseerumist pärssiv kui sellele kaasa aitav. Seesmise integratsiooniga (kodanike, tööjõu, kaupade ja teenuste vaba liikumine, üleeuroopaliste institutsioonide rolli suurenemine) on süvenenud sulgumine muu maailma suhtes. Kõrge tollibarjäär, toiduainete kvaliteedinõuded ja Schengeni piirirežiim iseloomustavad ühemõtteliselt suunda, milles ühtse Euroopa identiteedi kujundamisega käsikäes vastandatakse end selgemini ülejäänud maailmale. Selles väljendub tunnetus, et globaliseeruv maailmas ei suuda Euroopa riigid üksi oma huve kaitsta, kuid samas on Euroopa teistest erinev ning väärib oma eripära säilitamist ja edasiarendamist. Selles plaanis on EL-ist kujunemas suurjõud, kuid paraku üks suurjõud paljudest, sest globaliseerumine hõlmab ka teisi piirkondi. Globaliseeruv maailm määrab rahvusvahelised suhted suurjõudude vahel, jätmata väikestele iseseisvaks olemiseks eriti palju ruumi.

Siit ka dilemma Eesti jaoks. Kellega koos minna edasi? Täna maailmas on valikuid paraku ainult kaks – kas EL või Venemaa domineerimisel põhinev SRÜ. Kolmas tee: jääda väljapoole globaliseeruvat maailma ja sulguda, viljeldes autarkial põhinevat majandust ja poliitilist neutraliteeti, ei ole paraku teostatav. EL-i mittekuuluvate lääneriikide iseolemise näide on petlik. Kuigi Island, Norra ja Šveits ei ole avaliku arvamuse vastuseisu tõttu EL-iga liitunud, on need riigid läinud kaasa peaaegu kõigi EL-is toimuvate struktuurimuudatustega. Majanduslikult on nad Euroopa Majandusala (*European Economic Area*, EEA) kaudu EL-iga tihedalt seotud, Island ja Norra assotsieeruvad Schengeni lepinguga, mis toob kaasa piiride kadumise EL-i ja nende riikide vahel ning tööjõu vaba liikumise reeglistiku laienemise nendele riikidele. Tekkimas on olukord, kus EL-i mittekuuluvad lääneriigid teevad paratamatult küll kaasa kõik EL-i arengud, kuid ei oma kaasarääkimisõigust EL-i arengusuundade kujundamisel. Selline olukord on tinginud nende riikide valitsuste soovi EL-iga liituda, kuid avaliku arvamuse skeptilisust EL-i suhtes ei ole suudetud siiani muuta.

Ka kääbusriigid on EL-iga lahutamatult seotud. Tegelikult ei ole ükski Euroopa kääbusriikidest täiesti suveräänne. Liechtenstein on rahanduse, riigikaitse ja välispoliitika kaudu Šveitsiga tihedalt seotud ja sõltub Šveitsi otsustest, Monaco on Prantsusmaa protektoraat, Andorra riigipeadeks on Prantsuse president ja Hispaania Seo de Urgeli piiskop, Vatikan on 44 hektarit Rooma linnast ning Itaaliast ümbritsetud San Marinol oleks mõeldamatu elada Itaaliast lahus.

Eestil on valikuvõimalusi kindlasti rohkem kui San Marinol. Viimase kuulumine SRÜ-sse oleks mõeldamatu, Eestil on see võimalus olemas. Samas kuulub Eesti võimalik osalemine NAFTA-s utoopia valdkonda. Teoreetiliselt oleks mõeldav Eesti samalaadne seisund Norraga. Kuulumine NATO-sse annab julgeolekutagatised, jäämine väljapoole EL-i jätab vormiliselt suurema sõltumatuse, kui see on nt Soomel või Rootsil. Millegipärast aga leiab Norra valitsus, et kuulumine EL-i oleks Norra huvides, hoolimata NATO vihmavarjust. Ja nii leiab ka NATO liige Türgi. Siin taga ei peitu muud kui arusaam, et iseseisvus väljaspool EL-i on nende riikide jaoks võrreldes liikmestaatuses riigiga illusoorne. Ja kui see on illusoorne majanduslikult tugeva Norra või regionaalse suurriigi Türgi jaoks, on see seda enam Eestile.

Paraku mõjutavad geopoliitilised mõjutegurid ja mõningad Venemaad kammitsevad revanšistlikud ambitsioonid Eesti valikuid märksa rohkem kui Norrat või Šveitsi. Need avalduvad ka praeguste EL-i ja NATO riikide skeptilisuses Eesti tuleviku suhtes, mis viib suure tõenäolisusega tagajärjeni: kui te ei pürgi EL-i, ei saa te ka ei EEA-sse ega NATO-sse. Ning sellise arengu korral on Eesti kaitsetult Venemaa ja SRÜ meelevaldas, ilma valikuvõimaluseta.

Miks on Eestile kasulik kuuluda Euroopa Liitu?

Pole kahtlust, et Eesti jaoks prevaleerivad EL-is mõnevõrra teistsugused huvid kui mitmete praeguste liikmes- või kandidaatriikide jaoks. Saksamaale ja Prantsusmaale on EL võimalus ajada ühist poliitikat, Beneluxi maadele enesestmõistetav majanduslik eksisteerimisvõimalus, Iirimaa ja Portugalile avas see ukse arenenud jõukate riikide perre. "Kesk- ja Ida-Euroopa riikide huvid on seotud eeskätt kahe põhivaldkonnaga: esiteks upitada lääneriikide abiga jalule oma suhteliselt lonkav majandus, teiseks saada lääneriikidelt julgeolekutagatised ettearvamatute suundumuste puhuks idas."³ Majanduslikud ootused jätavad eestlased EL-i suhtes võrdlemisi külmaks. Pigem on Eestil EL-i kuulumiseks Soomega sarnane motiiv – geopoliitiline. Saada julgeolekutagatised ettearvamatule arengu kaitseks idas, saavutada poliitiline stabiilsus, tuginedes EL-i institutsioonidele. Seda toetab emotsionaalne ühtekuuluvustunne kultuuriliselt lähedaste Põhja- ja Kesk-Euroopa rahvastega.

Ei saa siiski alahinnata majanduslike faktorite tähtsust. Eesti on piisavalt huvitatud piiranguteta ligipääsust Euroopa ühisturule, EL-i riikidest laekuvatest investeeringutest, aga vaieldamatult ka EL-i fondide toetusest. Võib ju püstitada teesi, et Eestile meeldiks vabakaubandus ilma EL-i liikmelisusega. Kuid tahtmine on taevariik, EL selliseid suhteid ei aktsepteeri ja niisugust valikuvõimalust Eestil seega ka ei ole. Kuulumine EL-i loob Eestile võimaluse saavutada liidu toetusel kiire majanduslik tõus ja luua arenenud riigile vastav infrastruktuur, transport ja side. Seda on kasutanud oma ühiskonna moderniseerimisel Hispaania, Portugal ja Iirimaa. Sisemisi võimalusi kiireks arenguks nendes riikides ei olnud.

Ometi on ka majandusel oluline julgeolekuline külg. Eesti majandus on sedavõrd väikese mahuga, et isoleeritult see eksisteerida ei suuda. Eraldatus EL-i majandusest tooks kaasa sõltuvuse Vene majandusest.

Suures plaanis tähendab Eesti valik EL-i või SRÜ vahel eksistentsiaalset valikut, millisesse maailma Eesti kuulub. Ajalooliselt kuulub Eesti läänemaailma ja "ei" EL-ile tähendaks praegu

kunstlikku ja raskestikohaldavat suunamuutust – ühteitmist slaavi-ortodoksi tsivilisatsiooni ja Euraasia impeeriumiga.

Millal peaks Eesti liituma?

Eesti sõlmis EL-iga assotsieerumise lepingu juba 1995. aasta suvel ning leping ratifitseeriti ilma vastuhäälteta, mis näitas parlamendierakondade üksmeelt eurointegratsiooni küsimuses. Samal aastal esitas Eesti ka avalduse EL-i astumiseks. 1998. a kevadel algasid liitumisläbirääkimised, kusjuures Eesti kuulus koos Küprose, Tšehhi, Poola, Ungari ja Sloveeniaga kandidaatriikide 5+1 esigruppi. "Seega on loodud Eesti positsioon võrdlemisi selge. Eestit soovitakse Euroopa Liidus näha ja keegi teine peale Eesti enda ei saa liitumise võimalust ära rikkuda" (Nutt 1997b). Ka näitas Eesti kaasamine esikuuikusse mõningat eelarvamuste murdumist endise NSV Liidu ja Jugoslaavia liiduvabariikide suhtes. "Eesti ja Sloveenia kaasamisega läbirääkimistesse on Euroopa Komisjon teinud ka põhimõttelise otsuse, et tulevane EL peab olema kogu Euroopa organisatsioon, mitte aga ääremaadele vastanduv Euroopa tuumik."⁴

Reaalse liitumistähtajana on nimetatud aastaarve 2003–2006. Ehk teisisõnu, Eesti liitumiseelne üleminekuperiood kujuneb ligikaudu kümne aasta pikkuseks. Saades liikmeks, järgneb paratamatult üleminekuperiood ühiskonna täielikuks harmoneerimiseks EL-iga, mille pikkust on praegu vara hinnata.

Eestile pole sugugi vähetähtis, millal oleks õige aeg liituda. Valitsus on kinnitanud valmisolekut saada EL-i liikmeks 2003. a alguses. Paljud pooldavad pikemaajalist liitumisprotsessi, et võimaldada Eestil olla liitumiseks paremini valmis. Ühtlasi on ka selge, et EL-il on tõsised raskused Eesti vastuvõtmiseks 2003. aastal, mistõttu reaalne liitumine leiab aset aasta kuni kolm hiljem.

Samas oleks Eesti huvides pigem kiire kui aeglane liitumine. Esmalt julgeolekulistel põhjustel. Mida pikemaks venib liitumisperiood, seda tugevama välispoliitilise surve alla idast Eesti satub. Teisalt areneb EL edasi ja tingimused hilisematele liitujatele muutuvad üha komplitseeritumaks. Kuuludes EL-i, saaks Eesti uute EL-i õigusaktide sisu mõjutada Eesti huvidele vastavas suunas, hilisem liituja peab need aga lihtsalt omaks võtma. Sellele lisaks varitseb alati oht, et esimesed liitujad toovad kaasa sedavõrd palju probleeme, et EL-i laienemine seiskub või vähemasti pidurdub aastateks.

Et olla liitumiseks valmis 2003. aastaks, peab Eesti lõpetama selleks ajaks liitumissete valmistused. Üheks olulisemaks on siin rahva arvamuse küsimine. Kõik parlamendierakonnad on olnud ühel meelel, et Eesti ei tohi liituda EL-iga rahva seljataga. Ent siin on ka õiguslikke probleeme. Põhiseadus ei võimalda panna rahvahääletusele välislepingute ratifitseerimist (vt põhiseadus, § 106), mistõttu "rahvahääletus tuleb teha enne, kui Eesti on allkirjastanud EL-iga liitumise lepingu" (Nutt 2000). Sobiv ajavahemik oleks läbirääkimiste lõppemise ja lepingu allakirjutamise vaheline aeg, mis tõenäoliselt jääb 2002. aastasse. Selleks ajaks on ka selge, milline on see EL, millega Eesti liituma hakkab.

EL näeb praegu vaeva struktuuralse reformiga, et teha võimalikuks uute riikide liitumine. Võib aga ennustada, et veelgi suuremad ümberkorraldused on tulemas siis, kui EL on laienenud. Eesti ei too EL-ile suuri probleeme, kas või oma väiksuse tõttu. Kuid 40-miljoniline Poola raputab EL-i alustalasid kapitaalselt. Kõigi kandidaatriikide liitumisel kasvaks EL-i rahvaarv 180 miljoni võrra (Türgi kaasa arvatud). See esitab EL-ile tõelise väljakutse kohaneda ja muutuda. EL ei ole midagi lõplikku, milles Eestil on oma nurgake. EL on protsess ja Eesti püsib sadulas, kui suudab seda protsessi enda huvides suunata.

Märkused

1. M. Nutt. Kas oleme iseseisvad? – Postimees, 30. september 1991.
2. Vt ka Eesti inimarengu aruanne (1999) "Eesti ja Euroopa Liit": <http://www.undp.ee/nhdr99/1.4.html>.
3. M. Nutt. EL – geopoliitilised eelistused või võrdsed võimalused? – Postimees, 16. juuni 1997.
4. M. Nutt. Eesti Euroopa Liidu ukse ees? – Postimees, 17. juuli 1997.

Kasutatud kirjandus

Coudenhove-Kalergi, R. N. (1923). Pan-Europa. Wien: Pan-Europa-Verlag.

Eesti Vabariigi Põhiseadus.

Ennuste, Ü., Kirch, A. (2001). Äärmuslased ei otsusta Eesti euroliitu astumist. – Eesti Päevaleht, 17. märts.

Nutt, M. (1991). Ühinev Euroopa ja NSV Liit. – Vikerkaar, nr 3.

Nutt, M. (1997). Kes pääsevad Euroopa Liitu? – Postimees, 18. detsember.

Nutt, M. (2000). Euroopa Liit ja rahvahääletus. – Lääne Elu, 17. oktoober.

Ruutsoo, R., Kirch, A. (koost) (1998). Eesti Euroopa Liidu lävepakul. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.

Tallo, I. (2001). Paar põhitõde Euroliidu asjus. – Äripäev, 9. veebruar.

Eesti euroskepsis: sisepoliitiliste arengute mõjurid

Tiit Toomsalu (RiTo 3), Riigikogu liige, Sotsiaaldemokraatlik Tööpartei

Avaliku arvamuste uuringute tulemused viitavad euroskepsise süvenemisele Eestis (Rosimannus 2000; Mattson 2001).¹ Laskumata arutellu uuringute metoodika usaldusväärsuse üle, nendiks, et Eesti pole erandiks Euroopas, kus on alati olnud küllalt nii eurovastaseid kui ka euroentusiaste. Nii üks kui teine tugineb konkreetsete sotsiaalsete gruppide huvide erinevustele. Selles kontekstis tundub just üleüldine euroeufooria kaheldava väärtusena. Euroopa ühe või teise piirkonna majanduslik ja sotsiaalne arengutase, ajalugu, rahvuslik ja kultuuriline omanäolisus (loetelu võiks jätkuda) on dominant, mille ühtlustumine on ehk võimalik mitme inimpõlve kooseksistentsi tulemusel.

Euroopa põhjala ja Vahemere regioon, Saksa–Prantsuse–Suurbritannia suurriiklikule ja – rahvuslikule konkurentsile üles ehitatud kolmnurk läbi sajandite, Euroopa lääne– ja idaosa selgelt joonistunud erinevused, mis vahest eredalt Saksamaa ida– ja lääneosa jätkuvates disproportsioonides avaldub – kõik peaks alust andma kahtlusteks poliitilist ja sotsiaalset värvingut kandvate mõjurite kiire ühtlustumise kaheldavuses. Seda ka siis, kui ühtsete arusaamade pähe esitatakse mõistujuttu euroopaliku demokraatia universaalsest iseloomust.

Mis siis on see, mis ühendab Euroopa Liitu juba kuuluvaid rahvusriiklikke ühiskondi, ja mis on see, mille poole püüdlevad Kesk– ja Ida–Euroopa kandidaatriigid, sh Eesti?

Peatudes lühidalt paneuropismi kui poliitilise mõtte ajalool, võrdleks Esimese maailmasõja eel käibinud Euroopa Ühendriikide idee tõukejõude tänapäeval tegelikkuseks saanud Euroopa Liidu alustagedega (Lenin 1953). Neiks olid ja on globaalmajandusliku konkurentsi huvid, suutlikkus uute turgude hõivamiseks. XX sajandi algul väljendus see koloniaalimpeeriumide turgude avamises uute tegijate majandushuvidele ja vastuseisus Ameerika Ühendriikide kasvavale majanduslikule ekspansioonile.

Alanud XXI sajandi künnisel

ei ole põhimõtteliselt midagi muutunud – Euroopa Liidu liikmesriikide majanduslik siseenergia on suunatud ellujäämisele armutus konkurentsivõitluses turgude pärast Põhja–Ameerika ja Aasia uute majanduskeskustega. Euroopa Liidu laienemine tugineb kapitalihuvide esmasusele, olles eelkõige väljapoole suunatud. Seetõttu on kõik nn demokraatliku pealisehitusega ehk rahvuslike sisehuvidega seotu ainult dekoratsiooni tasemel teisejärguline ega ulatu üleeuroopaliste põhihuvide nimistusse.

Toodu illustreerimiseks viitaks nn Euroopa uude vasakfoorumisse koondunud Lääne–Euroopa 14 riigi vasakpartei 1993. aasta Barcelona deklaratsioonis "Uus Euroopa uuele maailmale" toodule, mille järgi "vaatamata lõppeva sajandi olulistele sotsiaalsetele saavutustele iseloomustab tänapäeva Euroopa ühiskonda suurenev lõhe rikaste ja vaeste vahel, tööpuuduse kasv ja sotsiaalne võõrandumine, looduskeskkonna süstemaatiline hävitamine, kasvav poliitilisest protsessist võõrdumine ning rassismi, reaktsioonilise natsionalismi ja ksenofoobia kasv". Siseprobleemid kui sellised on teisejärgulised.

Selles kontekstis on arusaadav Euroopa Liidu liikmesriikide avalikkuses üha tugevamalt häält tegev kahtlus "kandidaatriikidest vaeste sugulaste" valmisoleku kohta osaleda üleeuroopaliselt loodud väärtuste ümberjagamises.² Samal ajal on kiiduväärt valmisolek liidu majandusruumi laienemiseks uutele turgudele. Viimati nimetatud ettevõtmine aga on teatavasti üle ootuste hästi korda läinud ka ilma ametliku laienemiseta.

Millised on olnud Kesk- ja Ida-Euroopa rahvaste põhihuvid liitumise eeldusena? Kahtlemata kõigepealt pääs sise-Euroopa maksujõulisele turule oma selgelt odavamate toodetega. Teiseks ühiskondliku heaolu kiire kasv euroliidu toetusfondidele tuginedes. Asjade senine käik, sh mitme suure kandidaatriigi rahulolematuse euroliidu jätkuva kaubandusliku protektsionismiga ja põhimõtte teadvustumine, et riigisisese heaolu ülesehitus kuulub liitlasriigi siseprobleemide, aga mitte üleeuroopaliste peaeesmärkide hulka, on tunduvalt jahutanud kümne aasta taguseid ambitsioone.

Millised on Eesti avalikus arvamuses domineerinud ootused Euroopa Liiduga ühinemise kontekstis? Kahtlemata juba nimetatud usk edukasse vabakaubandusse euroliidu suunal ja euroopaliku heaoluriigi kiire tulek igaühe argiellu. Selle kõrval oli oluline mõjur ka eeldus, et kuulumine Euroopa Liidu majandusruumi annab julgeolekugarantiid invasioonivõimaluse vastu Venemaa suunalt.

Lõppenud kümnend kinnitab, et Euroopa Liit on kiivalt hoidnud praotamast uksi sellistele Eesti traditsioonilistele majandusharudele nagu põllumajandus ja tekstiilitööstus. Ka teistes valdkondades pole euromastaapides korralikke tegijaid tulnud kohaliku kapitali piiratuselt tõttu.

Selgeks on saamas, et kuulumine euroliitu ei haaku kuidagi idanaabrihirmu hajutamisega. Mõistmaks viidatud kaalutluste absurdsust, võib tuua näite ajaloost: pärast Põhjasõda ostis Peeter I kohalikud hansakaupmehed koos kõigi nende privileegidega lihtsalt ära. Euroopa ja Venemaa suhetes oli, on ja on ka tulevikus äri esikohal – piisab viitest kavadele alustada Venemaalt pikaajalisi ja mastaapseid gaasitarneid OPEC-i maade põikpäisuse jahutamiseks.

Eesti europsühholoogia erijoon Kesk-Euroopa teiste rahvastega võrreldes on erinev rahvusliku identiteedi tunnetus, mis johtub tema kui väikerahva ajaloolisest ohutundest. Ohutundest sakslaste, venelaste, nõukogulaste, euroliitlaste ja teiste küll ajalooliste, küll tulevikumaiguliste sakste vastu. Kõik see kokku aga on käivitanud ühiskonnas tõrjerefleksi, mis tugineb vanal heal talumehetarkusel: ise tehtud, hästi tehtud. Nii või teisiti loob see stabiilse sotsiaalse pinnase euroskepsisele ja ka põhimõttelisele euroeitusele.

Erilist tähelepanu vajaks poliitiline fenomen, mis väljendub läbi kümnendi poliitilise eliidi arusaamade sõltumatuses avalikust arvamusest. See on loonud illusoorse ettekujutuse, et agaralt aetav euroliiduga ühinemise poliitika tuginevat traditsioonidele ning on seetõttu ühiskonnale sama enesestmõistetav nagu õhk hingamiseks emakese päikese ja sinitaeva all. Kahjuks on see seletatav ainult ehk reakodanikust eraisiku ja poliitilise eliidi peamiste eesmärkide lahknemisega üheksakümnendatel aastatel.

Eesti iseseisvuse taastumine oli üldrahvalikus kontekstis poliitilise aktiivsuse kõrghetk, mis pidi loovutama koha eksistentsiaalsematele – alates omandireformist ja lõpetades enesega toimetulekuga – huvidele. Vene ohtu ka nagu otseselt enam ei olnud, kommunistid olid häbiposti naelutatud – Euroopa Liit oli nagu keiser kaugel ja jumal kõrgel – otseselt mittehoomatavas dimensioonis. Poliitikutel lasti sebida omatahtsi ja silmanurgast piiluti, kas jõukus Euroopast juba hakkab asjast huvitatu õuele jõudma. Näha aga võis üksnes põhjanaabri töötulist "rikkureid", kes tasapisi kohalikku vara kokku ostma asusid. Ja kui terenduma hakkas, et kümnenditagune värskest ja raskelt kättevõidetud iseotsustamine võib käest jälle ühe teise liidu rüppe libiseda, sest poliitikute sõnul ei olevat kolm pisiriiki Läänemere idakaldal tegijad ei oleviku ega tuleviku Euroopas. Seetõttu puuduvat alternatiiv enda kellegi külge haakimisele (Soosaar 2000) – pidigi mässumeel hakkama uusi tuure koguma.

Uued mõtted avalikus arvamuses on kibekiirelt hakanud juuri ajama ka traditsiooniliselt võimu jaganud poliitilistes ringkondades.

Ilmekad näited sellest olid värskest toimunud eurodebatid Riigikogus jaanuaris 2001.³Kuigi Eesti ühinemissoov on seotud lähikümnendil tehtud europoliitiliste konsensusotsustega, avaldasid opositsiooni põhijõud – Keskerakond ja Rahvaliid – selget kahtlust, kas kiirustamine uude liitu on asjakohane, rahvuslikke majandus- ja sotsiaalseid huve arvestav, ette valmistatud ja kas riigile sellest ka ühiskonnasiseseid huve arvestavat kasu tõuseb. Iseloomulikud on ka võimukoalitsiooni rahvuslikult meelestatud teatud esindajate kahtlusenoodid, kes, seades endiselt esiplaanile julgeolekugarantiid liitu astumisel, kõhklesid sügavalt rahvusliku enesemääramise õiguse säilumises üldarusaadavas ulatuses.

Avaliku arvamuse uuringute tulemusel pisut vähem kui 40% elanikkonnast ei toeta kiiret liitu astumist. Ka ligikaudu sama palju rahva esinduskogust kahtleb niisuguse üliolulise poliitilise sammu piisavas ettevalmistatuses. Kuigi eurooptimistid Riigikogu kõnepuldist püüdsid maalida olukorda, et ka ühiskonnas tervikuna on küsitletute "rahvuslikku koloriiti" arvestades need 40% mitte eurovastased, vaid eurokõhklejad, keda tuleb ainult veenda orientatsiooni muutma, näitab aeg, kui sünkroonselt poliitiline eliit ümber rivistub avalikku arvamust arvestades.

Kolmas oluline parameeter euroliiduga ühinemise poliitiliste arengute prognoosimisel on see, et elanikkonna meeleolude väljendaja rolli on endale võtnud kuigi parlamendiväline, aga siiski küllaltki arvukas ja esinduslik poliitiline opositsioon. Selle tuules kogub jõudu parteipoliitiliselt sõltumatu ühiskondlik rahvaliidumine Ei Euroopa Liidule. Enamgi veel – parteistunud poliitiline opositsioon näitab tendentsi ridade korrastamisele, liikudes samm-sammult poliitilise alliansi moodustumisele.

Euroopa Liidu Nice'i tippkohtumise järel tegid detsembris 2000 kuus poliitilist erakonda ja liikumine Ei Euroopa Liidule ühisavalduse "Nice'i tippkohtumine peegeldas tõetruult Euroopa Liidu sisearenguid"⁴, milles konsensuslikult rõhutatakse liitu astumise selget enneaegsust ja rahvuslikke huve eiravat iseloomu. Tõstatatud on tees, et integratsioon Euroopasse ei peaks olema mitte niivõrd riikliku suveräniteedi loovutuse poliitiline protsess, kuivõrd rahvuslikul ja riiklikul iseolemisel tuginev koostöö ning majanduslike ja tehniliste standardite

unifitseerimine ühtses Euroopa majandusruumis. Seega – Eesti poliitilisele areenile on ilmumas uus jõud Kristliku Rahvapartei, Iseseisvuspartei, Demokraatliku Partei (Sinise Erakonna), Sotsiaaldemokraatliku Tööpartei (ESDTP), Vene Ühtsuspartei ja Vene Erakond Eestis näol, mis võib kujuneda oluliseks tegijaks avaliku arvamuse kujundamisel. Väärib rõhutamist, et nimetatud erakonnad üheskoos on võimelised Riigikogu valimiste tulemusel moodustama iseseisva fraktsiooni, nende liikmete koguarv ületab Eesti suuremate parteide – Keskerakonna ja Rahvaliidu – liikmelisuse ning nende sotsiaalne toetuspind ulatub kristlastest sotsialistideni, eestlastest venelasteni, töövõtjatest ettevõtjateni. Nimetatud erakondade euroskepsis on erinev, ulatudes Eesti Siniste Erakonna ja Vene Erakonna Eestis mõõdukusest Kristliku Rahvapartei ja Iseseisvuspartei euroliidu kategoorilise eituseni.

Loetletud erakondadest on Riigikogus esindatud Sotsiaaldemokraatlik Tööpartei, kelle seisukohad on väljendatud erakonna 9. septembril 2000 toimunud IX kongressi erietsuses "Välis- ja julgeolekupoliitilistest põhiseisukohtadest", rõhutades, vastupidiselt massimeedias võimendatule, Eesti euroskepsise tsentristlikku käsitlust.⁵

Euroliidu–ainelise poliitilise opositsiooni tutvustuse lõpetuseks väljavõte viidatud dokumendi Euroopa Liitu puudutavast osast, mille põhisisu on soovitus piirduda Euroopa Liiduga assotsieerunud riigi staatusega: "Eesti Sotsiaaldemokraatlik Tööpartei peab õigeks Eesti ja Euroopa Liidu suhete arengu jätku tuginevalt Eesti kui Euroopa Liiduga assotsieerunud riigi staatusele, hoidudes samas Eesti ühinemisest Euroopa Liiduga kiirustades ja uisapäisa. Eesti ühinemine Euroopa Liiduga ei saa tõusetuda enne:

1. liidu tulevikuarengute selgumist;
2. kavandatava Euroopa Liidu institutsionaalse reformi Eestit puudutavate mõjurite avamist;
3. inimese kohta arvestatava Eesti sisemajandusliku koguprodukti kasvu vähemalt 60 protsendini Euroopa Liidu keskmisest;
4. Euroopa Sotsiaalharta ning Euroopa sotsiaalkindlustuse koodeksis sätestatud sotsiaalsete garantiide mehhanismi eelnevat jõustamist Eestis Euroopa põhjala keskmisel tasemel.

ESDTP taotleb Eesti Vabariigi ja Euroopa Liidu majandussuhete viimist liitumiseelselt vastastikuselt võrdõiguslikele alustele kehtivate assotsieerumis- ja vabakaubanduslepingute vastava revideerimisega."

Euroopa liidu liikmelisus ei tohiks olla eesmärk omaette, veel vähem kujutletav julgeolekugarantiide aseaine. Tegemist on eelkõige majandusühendusega, kus tegijaiks on suurriigid domineerimishuvide ja suurkapital piire ületavate kapitalivoogudega, siit tulenevalt ka vajadusega väikeriikide koha ja osa määratlemisega rahvusvahelises tööjaotuses, majanduslike huvide tasakaalus eelkõige riigisiseste tulevikuarengute eelistusi silmas pidades. Sellised valitsuspoliitilised prognoosid Eestis seni puuduvad – siit ka reakodanikule suunatud europropaganda hambutus, elukaugus.

Euroliidu laienemine ei sarnane Euroopa integratsiooniprotsessiga. Tegemist on majandusliku koostöö ja standardite ühtlustamise asemel poliitilise suveräniteedi

loovutamise ja föderaalriigiks kujunevale riikide ühendusele. Nice'i tippkohtumine näitas väga selgelt, et konsensuse põhimõtetest taganemine laieneva Euroopa Liidu otsuste langetamise alusena, selle asendamine enamushäälsusega, teeb Eesti-taolisele väikeriigile rahvuslike huvid kaitsmise raskeks, kui mitte võimatuks. Seda nendib ka valitsusliit, kelle esindajana parlamentaarsel eurodebattidel rõhutas peaminister, et Eesti ei püüdle mitte rahvuslike huvid kaitsmisele euroliidu liikmena, vaid rahvuslike huvid kohandamisele üleeuroopalistele selles riikide liidus osalejana. Niisuguse põhimõtte omaksvõtuks avalikkuse poolt on kümme aastat iseotsustusõigust liigagi napp uude liitu mineku jaatava otsuse mõistmiseks.

Märkused

1. Vt ka EMOR-i uuringute trende: <http://www.emor.ee/0328euro.htm>
2. BNS, 28.10.2000. EL-is väheneb laienemise pooldajate arv.
3. Vt Riigikogu eurodebattide stenogramme, 18. ja 23. jaanuar 2001, <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2001/01/m01011802.html>, <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2001/02/m01020704.html>.
4. Vt <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2001/01/m01012303.html>, Riigikogu infotunni stenogramm, 8. jaanuar 2001
5. Autori sõnavõtu Riigikogus sel teemal võib leida teiste seast aadressil: Riigikogu infotunni stenogramm, 22. jaanuar 2001: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2001/01/m01012203.html>

Kasutatud kirjandus

Lenin, V. (1953). Euroopa Ühendriikide loosungist. – Teosed. 21. kd. Tallinn: Eesti Riiklik Kirjastus, lk 305–308.

Mattson, T. (2001). Üle poole kodanikest on euroliidu vastu. – Postimees, 28. märts.

Rosimannus, R. (2000). Toetus Euroopa Liitu astumisele väheneb järsult. – Eesti Päevaleht, 6. märts.

Soosaar, E. (2000). NATO–EL–i või Balti–Vene suund. – Äripäev, 5. detsember.

Uue Euroopa Vasakfoorumi deklaratsioon (1993). Uus Euroopa Uuele Maailmale. Barcelona. Eesti Sotsiaaldemokraatliku Tööpartei arhiiv.

Kohtuvõimu sõltumatus ja kohtuhaldus

Uno Lõhmus (RiTo 1), Riigikohtu esimees

Üldiselt

Alustuseks sobib meenutada turumajanduse üht suuremat teoreetikut Adam Smithi, kes märkis, et äri ja tootmine võivad üksnes harva õitsema jääda riigis, kus puudub regulaarne õigusemõistmine, kus inimesed ei tunne end oma vara omanikena turvaliselt, kus seadused ei toeta usku lepingutesse. Lühidalt öeldes võivad äri ja tootmine üksnes harva õitseda riigis, kus pole teatud kindlust, et valitsemine on õiglane. Õiglane valitsemine pole midagi muud kui seaduslikkus, mille tagamises on kohtul oluline koht. Seaduslikkus on omakorda kõige otsesemalt seotud demokraatiaga. On võimalik, et eksisteerib midagi demokraatiasarnast ilma seaduslikkusest ja on ka võimalik, et seaduslikkuse kesta sees pole demokraatiat. Kui tahame elada liberaalse riigikorra all, vajame mõlemat. Ainult siis, kui demokraatia toetub tugevasti seaduslikkusele, tekib usaldus ja demokraatia on kaitstud mööduvate entusiasmi- ja pettumusepuhangute eest.¹

Saksa päritolu lord Dahrendorf avaldas oma sisukas kõnes² postkommunistlikes riikides toimunu kohta arvamust, et üleminekuprotsessides peaks seaduslikkuse saavutamisel olema prioriteet demokraatlike mehhanismide loomise ees. Tema arvates väärivad põhitähelepanu kaks küsimust, millest materiaalsoiguslik, millega tagada üldsuse usaldus õiguse vastu, on maksustamine, ja protseduuriline küsimus on kohtusüsteemi sõltumatus. Ta lisab: riik, kelle kodanikud kohtunikke ei austa, ei ole suutnud luua liberaalset riigikorda, sest tal pole õnnestunud tagada oma nime väärivat seaduslikkust.

Lord Dahrendorfi kõne väärivad refereerimist, et näidata, kui võrd oluliseks peavad liberaalset riigikorda pooldavad mõtlejad demokraatia ja seaduslikkuse saavutamiseks kohtusüsteemi sõltumatust. Kohtusüsteemi sõltumatus on meilgi olnud sagedane kõneaine, kuid enamasti on selle mõiste sisu lahatud ühekülgsest ja lihtsustatult.

Taasiseseisvunud Eestis tehtud ümberkorralduste hulgas oli kohtureform põhjalikumalt läbiviidud reforme. Kohtusüsteemi toimimist reguleerivad normid sisalduvad põhiliselt kahes seaduses, mis mõlemad on vastu võetud enne põhiseaduse rahvahääletust. Kohtute seadus võeti vastu 23. oktoobril 1991 ja jõustati 1. jaanuaril 1993, kohtuniku staatuse seadus vastavalt 23. oktoobril 1991 ja 1. jaanuaril 1992. Seadusega taastati kolmeastmeline kohtusüsteem, kuhu kuuluvad maa- ja linnakohtud ning halduskohtud esimese astme kohtutena, ringkonnakohtud teise astme kohtutena ja Riigikohus riigi kõrgeima kohtuna. Viimane on ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohus. Lisaks üldkohtutele loodi halduskohtud, mida praegu on riigis neli. Põhjalikult uuenes kohtunike kaader ja kohtunikke hakati nimetama ametisse eluaegsetena. Põhiseaduse 13. peatükk peegeldab suures osas kahe varasema seaduse põhimõtteid. Sel viisil õnnestus kohtud kiiresti tööle rakendada ja vältida õiguslikku vaakumit.

Ometi on kohtuhaldus, mis kohtu sõltumatuse vaatenurgast pole kaugeltki teisejärguline, põhjustanud jätkuvalt vaidlusi ja kriitikat.³ Kohtute haldamises pole toimunud muutusi, mis andis Riigikohtu eelmisele esimehele Rait Marustele põhjust kirjutada, et "kohtuhalduses on täielikult säilinud (säilitatud) nõukogudeaegne süsteem".⁴

Kohtuvõimu sõltumatus täidesaatvast võimust on muutunud päevakohaseks eriti seetõttu, et moodsas ühiskonnas allutatakse täidesaatva riigivõimu tegevus üha enam kohtulikule kontrollile. Halduskohtus kuuluvad läbivaatamisele avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või muu isiku haldusaktid ja toimingud (halduskohtumenetluse seadustiku §-d 3 ja 4). Veelgi enam, meie põhiseadus on andnud kõigile kohtutele pädevuse valvata, et seadusandliku ja täidesaatva võimu tegevus oleks kooskõlas põhiseadusega. Põhiseaduse § 15 lg 2 ja 152 kohaselt tunnistab kohus põhiseadusevastaseks mis tahes seaduse, muu õigusakti või toimingut, mis rikub põhiseaduses sätestatud õigusi ja vabadusi või on muul viisil põhiseadusega vastuolus. Põhiseadusega kohtule antud ülesannet – valvata õigustloovate aktide vastavust põhiseadusele ja kontrollida haldusaktide ja toimingute õiguspärasust – saab kohus täita ainult siis, kui kohtusüsteem ei ole allutatud täitevvõimule.

Kohtute ja täitevvõimu vahekorrad

Kuigi põhiseaduse § 149 kohaselt sätestab kohtukorralduse seadus, jätsid kohtuniku staatus seadus ja kohtute seadus kohtute haldamise reguleerimata. Kohtute seadust ei täiendatud ka pärast põhiseaduse vastuvõtmist. Kohtute haldamine otsustati Vabariigi Valitsuse 1995. a seadusega, mis sätestab, et Justiitsministeeriumi valitsemisalas on esimese ja teise astme kohtute ametitegevuse ja õigusteenuse korraldamine. Riigikohus jäi iseseisvaks. Valitsuse kinnitatud Justiitsministeeriumi põhimääruses täpsustatakse, et ministeeriumi valitsemisalas on prokuratuuri, vanglate, eelvangistusmajade ja väljasaatmislaagrite kõrval ka maa-, linna-, haldus- ja ringkonnakohtud. Vabariigi Valitsuse seaduse ideoloogia kohaselt on eespool nimetatud kohtud valitsusasutuste hallatavad riigiasutused, mis on täidesaatva riigivõimu asutuse üks liik (§ 38). Et sellist arusaama ei saa pidada juhuslikuks, veenab justiitsministri 13.03.2000 kinnitatud Tallinna Linnakohtu reglement, mis näeb ette, et kohtus on 11 osakonda, millest ainult viis on "kohtumenetluse osakonnad".

Seega on kohtusüsteem lõhestatud ja kohtuasutused erinevas õiguslikus staatuses. Riigikohtul kõrgeima kohtuasutusena on isekorraldusõigus, kuna aga ülejäänud kohtud on arvatud täidesaatva riigivõimu asutuste hulka. Sellega astusime rajale, mis viib meie riikliku korralduse lootusetult kaugemale põhiseaduse §-s 4 sõnastatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest. Kohtuvõimu eripära seisneb võimude lahususe ja tasakaalustatuse rakendamisel parlamentaarses riigis selles, et erinevalt seadusandlikust ja täidesaatvast võimust on kohtuvõim eraldatud teistest võimudest ja nende mõjusfäärist. Kohtuvõimu separatsiooni peetakse õigusemõistmise sõltumatuse olulisemaks tagatiseks. Kui kohtuasutuse tegevuses hakkab domineerima haldusfunktsioon, nii see aga on, sest kohtutes on kinnistusosakond kinnistusraamatuga, abieluregistriga ja pärimisregistriga, registriosakond äriregistriga, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registriga, kommertspandiregistri ja laevakinnistusraamatuga ning kriminaalhooldusosakond, siis võib

see olla õigustuseks arvata kohus täidesaatva riigivõimu asutuse hulka. Institutsionaalsest küljest vaadatuna pole tõepoolest puhtaid, üksnes seadusandlikku, täidesaatvat ja kohtufunktsiooni täitvaid asutusi. Kuid põhiseaduse §-s 146 kirja pandud lause – õigust mõistab ainult kohus – tähendab seda, et lõppastmes otsustab vaidlusküsimuse kohus. Kohtute täitevvõimu valitsemise alla andmise hind on ebakindlus õigusemõistmise toimumisest üksnes seaduse alusel. Põhiseadus näeb igaühe põhiõigusena ette mitte üksnes õiguse oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral pöörduda kohtusse, vaid ka õiguse nõuda oma kohtuasja läbivaatamisel mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toiminguga põhiseadusevastaseks tunnistamist (§ 15). Õigus asja arutamisele sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis on olulisematest inimõigustest, mis on leidnud koha Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (artikkel 6). Täidesaatva riigivõimu asutuse staatus teeb võimatuks või vähemalt küsitavaks sõltumatu õigusemõistmise. Seda seetõttu, et valitsemisele või haldamisele (Justiitsministeeriumi põhimääruses on võetud kasutusele justiitshalduse mõiste) on iseloomulik alluvussuhe ministri ja kohtunike vahel. Nii kuulub Justiitsministeeriumi pädevusse teenistuslik järelevalve kohtute üle (põhimääruse p 12 alap 7). Valitsuse seadus (7. peatükk) annab teenistusliku järelevalve osas valitsusele ja ministriile ulatusliku pädevuse kontrollida riigiasutuse, seega ka kohtu tegevuse seaduslikkust ja otstarbekust, mille realiseerimine võib sünnitada konflikti kohtute sõltumatuse põhimõttega ja muudab kinnitused, et minister ei sekku õigusemõistmisse, väheveenvaks. Isegi kui valitsus või minister täitevvõimu esindajana ei kasuta Vabariigi Valitsuse seadusest tulenevat õigust kontrollida kohtu tegevuse kõikide osade otstarbekust, on selle võimaldamine seaduse normiga vastuolus Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtetega kohtu sõltumatuse kohta.

Rahvusvaheliselt tunnustatud standardid

Eesti riik on küll unikaalne nähtus, kuid ainulaadne ei ole riiklik korraldus, mille Eesti rahvas valis rahvahääletusega. Põhiseadus annab teada, et Eesti on demokraatlik riik, mis tunnustab sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtteid. Sellise riigi olulised tunnused on ka võimude lahususe ja kohtu sõltumatuse põhimõtete austamine. Et need mõisted ei jääks deklaratiivseks, on rahvusvahelised ühendused neid erinevates dokumentides lahti mõtestanud. Allpool nimetatud rahvusvaheliste dokumentidega on loodud ühtne Euroopa standard, mida tunnustavad ja austavad kõik Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu liikmesriigid. Riik, mis eirab kohtute sõltumatuse üldtunnustatud põhimõtteid, riskib Euroopa Liidu ukse taha jäämisega. Põhilised rahvusvahelised dokumendid, mis sisaldavad kohtu sõltumatuse, tulemuslikkuse ja efektiivsuse põhimõtteid, on Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus nr R (94) 12 "Kohtunike sõltumatus, tulemuslikkus ja roll", ÜRO-s 1985. a heaks kiidetud "Kohtunike sõltumatuse põhimõtted", 1998. a Euroopa harta kohtunike seaduse kohta, Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu, mille liige Eesti Kohtunike Ühing ka on, 1999. aastal vastu võetud "Kohtuniku (üld)harta".

Praegune olukord

Valitsuse ja eriti Justiitsministeeriumi aktiivsuse tõusu kohtute tegevuse korraldamisel võib seletada ühinemiskõnelustega Euroopa Liitu astumiseks. Justiitsministeeriumis on koostatud dokument "Kohtureformi lähtepõhimõtted aastateks 2000–2003", mille valitsuskabinet võttis 19.09.2000 teadmiseks. Valitsuse heakskiidul jõudis Riigikogusse kohtute seaduse eelnõu, mis selle artikli ilmunisel pole arvatavasti veel seaduse jõudu saanud. Esimene dokument väärrib kahtlemata enam tähelepanu juba üksnes seetõttu, et pealkiri osutab olulistele muudatustele senises kohtukorralduses. Samas ei saa jätta mainimata, et selle dokumendi sisu sai siinkirjutajale teatavaks valitsuskabineti istungil, kus see teadmiseks võeti. Selle dokumendi kaks punkti kümnest ei kirjelda siiski muudatusi, vaid vastupidi, rõhutavad reformide mittevajalikkust kohtuhalduse osas. Märgitakse, et tuleb säilitada Justiitsministeeriumi pädevus kohtute tegevuse ja kohtunike väljaõppe korraldamisel ega tule toetada Kohtute Ameti loomist. Rõhutatakse vajadust läbi viia kõigi kohtunike atesteerimine, seada kohtuniku palga tõstmine sõltuvusse atesteerimise tulemustest ja siduda palga tõstmine muude sotsiaalsete tagatiste kaotamisega. Kohtute seaduse eelnõu eesmärk on kahe kehtiva seaduse normide koondamine ühte seadusse, nende detailiseerimine ja senise kohtuhaldusmudeli tsementeerimine. "Seaduse eesmärk on reguleerida nii kohtukorralduse kui ka kohtuniku teenistussuhtega seonduvat, hõlmates seega nii kehtiva kohtute seaduse kui ka kohtuniku staatuse reguleerimisala", kirjutatakse seletuskirjas. Kurioosne on see, et mõned reformi põhimõtted – senise kohtuhalduse säilitamine, kohtunike palga sidumine atesteerimise tulemustega – ei vähenda, vaid, otse vastupidi, suurendavad ohtu kohtute sõltumatusele.

Kohtu sõltumatuse mõiste sisustamisest

Juba rohkem kui kakssada aastat tagasi mõistsid Ameerika Ühendriikide põhiseaduse vaimsed isad Adams, Hamilton jt, et kohtute sõltumatus on osa märksa laiemast, võimude lahususe põhimõttest. Alexander Hamilton, mõtiskledes kohtuvõimu olemusliku nõrkuse üle, jõudis järeldusele, et ainus mõeldav kohtusüsteemi tugevuse allikas on selle sõltumatus. Tõsi, tema üleskutsed luua tugev ja lugupeetav kohtusüsteem olid Ameerika Ühendriikide ajaloo algperioodil määratud kui mitte just suisa kurtidele, kuid igatahes kõva kuulmisega kõrvadele. Tänapäeval on arusaam, et sõltumatus pole kohtunike, vaid kohtusse oma õigusi kaitsma tulevate isikute privileeg, demokraatlikes riikides üldtunnustatud. Sõnaselgelt on see idee kirja pandud Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 6: "Igaühel on oma tsiviilõiguste ja –kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis." Kohtu sõltumatus on vältimatult vajalik selleks, et seaduse alusel erapooletult õigust mõista. Kuigi kohtu sõltumatuse eitamine ei kuulu liberaalse mõttelaadi juurde, ei saa ometi öelda, et sõltumatusest ühtviisi aru saadakse. Kuna põhiseadus ütleb, et kohus on oma tegevuses sõltumatu (§ 146), siis varem või hiljem jõuame sõltumatuse mõiste sisustamise juurde. See pole pelgalt teoreetiline probleem, mis peaks paeluma üksnes õigusteadlasi. Mõiste sisu avamise praktiline tähtsus avaldub siis, kui tekib vajadus hinnata mõne asjassepuutuva seadussätte vastavust põhiseadusele.

Kohtute seaduse eelnõu seletuskirjas esitatakse sõltumatuse olemuse kohta kaks postulaati:

1) Kohtute sõltumatus peab olema tagatud üksikkohtuniku tasandil ja see tähendab kohtuniku võimalust mõista õigust, ilma et teda saaks mõjutada tehtavate lahendite sisu küsimustes. 2) Olulisim on kohtuniku sõltumatus kõrgemalseisvast kohtunikust.

Sõltumatuse mõiste sellise sisustamise korral ei nähta kohtuvõimu sõltumatusele mingit ohtu väljastpoolt kohtusüsteemi. Euroopa Nõukogu ja teised rahvusvahelised organisatsioonid, kus ametkondlikud huvid säärase küsimuste arutamisel unustatakse, ei tunneta ohtu kohtuniku sõltumatusele siiski ainult kõrgemalseisvas kohtus. Rahvusvaheline Kohtunike Ühing defineeris oma viimasel aastakoosolekul septembris 2000 kohtu sõltumatust kui sõltumatust "igasugusest välisest mõjust kohtuniku otsustele kohtuasjades, tagamaks kodanikele õiglase kohtupidamise seaduse alusel. See tähendab, et kohtunik peab olema kaitstud võimaluse eest, et riigi täitevvõim või seadusandlik võim või meedia, äriettevõtted, muutlik avalik arvamus vms võiks talle survet või mõju avaldada. See tähendab ka garantiisid kohtusüsteemi siseste mõjutuste vastu".

Teisalt on riigiõiguslik mõte loobunud kohtu ja kohtuniku sõltumatuse samastamisest, kuigi mõne riigi põhiseadus (nt Saksa põhiseaduse § 97 lg 1) sellist tõlgendamist võimaldaks. Moodne arusaam õigusemõistmise sõltumatusest eristab personaalset ja institutsionaalset sõltumatust. Kohtu sõltumatuse kahe tahu eristamine vastab Eesti põhiseaduse sättele ja usun ka, et mõttele. Paragrahv 146 sõnastusest – "Kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega" – ja paragrahv 147 lg 4 sõnastusest – "Kohtunike sõltumatuse tagatised ja õigusliku seisundi sätestab seadus" – tuleneb siinkirjutaja arvates kaks järeldust: 1) sõltumatus ei ammendu kohtuniku personaalse sõltumatusega, vaid hõlmab ka kohtu kui institutsiooni sõltumatust; ja 2) kohtu sõltumatus pole üksnes sõltumatus õigusemõistmiseks. Kohus peab olema sõltumatu ka oma tegevuses. Kohtu sõltumatuse mõiste analüüs lakkab olemast pelgalt teoreetiline probleem, kui seaduseelnõu menetlemisel tuleb jõuda selgusele küsimuses: kas senine ja seaduse eelnõus säilitatud kohtuhalduse mudel on kooskõlas põhiseaduse §-dega 4 ja 146?

Kohtuhalduse mudelitest

20. sajandi algul jõuti Ameerika Ühendriikides arusaamisele, et võimude lahususe põhimõttega ei sobi kokku, kui üks riigivõimuharu on teise juhtimise ja kontrolli all. 1939. aastal võttis Kongress vastu seaduse, millega loodi Ühendriikide Kohtute Administratiivamet (*Administrative Office of United States Courts*).⁵ Selle direktori nimetab USA Ülemkohtu esimees. Hiljem täiendati isekorraldust veel mitme institutsiooniga, millest olulisim on Ühendriikide Kohtukonverents (*Judicial Conference of the United States*). Kohtukonverents koosneb 26 kohtunikust ja USA Ülemkohtu esimehest. Konverentsi juurde kuulub eelarvekomitee, kes vastutab kohtute eelarvete eest. Kohtute ja kohtute administratsiooni eelarved esitatakse vahetult Kongressi esindajatekotta. Presidendil ega ühelgi teisel täitevvõimu asutusel pole õigust seda eelarvekava muuta. Selline arusaam võimude lahususe ja kohtuvõimu sõltumatuse tagatisest ning kohtute isekorraldusõigusest on üha enam levimas ka Euroopas. Seejuures võib eristada Lõuna-Euroopa ja Põhja-Euroopa mudelid. Lõuna-Euroopa mudelit võib leida Prantsusmaal, Itaalias, Hispaanias ja Portugalis. Põhja-Euroopa mudelit esindavad Rootsi, Iirimaa, Taani, Ungari. Põhja-Euroopa mudelit

iseloomustab kohtute tegevuse haldamise täielik või peaaegu täielik üleandmine institutsioonile, kus kohtunikel on otsustav sõnaõigus. Leedu Konstitutsioonikohus tunnistas 1999. a detsembris⁶ mitmed kohtute seaduse sätted, mis andsid Justiitsministeeriumile korraldusõigused, põhiseadusega vastuolus olevaiks ning praegu ettevalmistamisel olev uus kohtute seadus lähtub põhimõttest, et kohtute haldus ei ole Justiitsministeeriumi pädevuses. Norras algatasid poliitikud hiljuti väitluse kohtute haldamise revideerimiseks. Seda viimase aja kindlat suundumust märgib ka Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu 1999. a Taipei aastakoosolekul vastuvõetud "Kohtuniku (üld)harta" artiklis 11 sõnastatu: "Seal, kus seda ei tagata muul, väljakujunenud ja traditsioonis juurdunud viisil, peavad kohtute haldamist teostama ja distsiplinaarmenetlusi läbi viima sõltumatud organid, milles kohtunikud on tugevalt esindatud."

Mõned Euroopa riigid (nt Saksamaa, Austria, Soome) on pikaajalisele traditsioonile toetudes säilitanud Justiitsministeeriumide osa kohtute tegevuse korraldamisel. Neis riikides tagab kohtute sõltumatuse peale kõrge õiguskultuuri ja demokraatlike tavade täitevvõimu asutuse tegevuse detailne regulatsioon. Eesti iseseisvusaja lühiduse tõttu pole välja kujunenud traditsioone, senine kohtuhaldus ei ole tõestanud tõhusust ega omaks võtnud demokraatlikke tavasid suhetes kohtunikega. On ka neid riike, kus kohtute isekorraldusorganisatsioon tipneb riigi kõrgema kohtuga.

Kohtuhaldus kohtute seaduse eelnõu järgi

Eespool märkisin, et Justiitsministeeriumis koostatud kohtureformi lähtepõhimõtete kohaselt kohtute haldamise küsimuses reformi ei kavandata. Kohtute seaduse eelnõu § 44 1. lõike sõnastuse järgi haldab esimese ja teise astme kohtuasutusi Justiitsministeerium. Vastuseta jäävad küsimused: kes esindab kohtunikonda, milline organ on vastutav suhete eest seadusandliku ja täitevvõimuga. Riigikohus ei saa esindada kogu kohtunikonda ja justiitsminister ei saa üheaegselt esindada täitevvõimu ja kohtunikonda. Sellises olukorras ei ole kohtuvõim võrdväärne partner seadusandlikule ja täitevvõimule.

Suurenevad justiitsministri sekkumisvõimalused kohtute tegevusse (kohtunike üleviimine, kohtunikukandidaatide valik ja nende ettevalmistamine, kohtute esimeeste vabastamine, kohtu kodukorra kehtestamine, teenistusjärelvalve, koolitus jne). Nii kehtestab minister maa-, linna- ja halduskohtu kodukorra. Tal on õigus vabastada ennetähtaegselt kohtu esimees, kui ta ministri arvates on süüliselt jätnud oma ülesanded olulisel määral täitmata jne. Kuigi kohtureformi üks lähtepõhimõte rõhutab vajadust kohtute sõltumatuse tagamiseks rakendada kohtute haldamisel rohkem osalusdemokraatiat, kaasates nii eelarve kujundamise kui ka kohtute haldamise otsuste tegemisse kohtunikke, ei ole see idee jõudnud kohtute seaduse eelnõusse. Kohtute seaduse eelnõu annab justiitsministrile õiguse otsustada ainuisikuliselt kohtu eelarve ja ka eelarvekulude vähendamise eelarveaasta kestel. Selline õigus võib mõjutada kohtu, eriti halduskohtu, kes kontrollib ka justiitsministri õigusakte ja toiminguid, otsustamisvabadust. Sätestamata on teenistusjärelvalve piirid ja kaitsemehhanismid juhtudeks, kui kohtuniku arvates teenistusjärelvalve ulatub sekkumiseni kohtu sõltumatusesse.

Esimese ja teise astme kohtute jätmiseks Justiitsministeeriumi valitsemisalasse on esitatud mitmeid väiteid. Kohtureformi lähtepõhimõtetes osutatakse vajadusele tagada poliitiline vastutus kohtusüsteemi arengu ja tugevdamise eest. Veel märgitakse, et põhiseadus eelistab valitsemisfunktsioonide täitmist ministeeriumide kaudu ja valitsuse poliitika näeb ette administratsiooni vähendamise. Kohtute seaduse seletuskirjas väidetakse, et täitevvõim suudab paremini tagada kohtute materiaalse varustatuse. Kuna Vabariigi Valitsuse seaduse § 59 lg sõnade "Justiitsministeeriumi valitsemisalas on... esimese ja teise astme kohtute... ametitegevuse ja õigusteenuste korraldamine" tähendus pole piisavalt selge, et mõista, mida see norm tähendab, siis on ka raske otsustada, kas ministeeriumi pädevusse kuulub Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt kohtute materiaalne varustamine.

Väide ministeeriumi poliitilisest vastutusest kohtute tegevuse eest tekitab kõhedust. Kahtlemata on minister poliitiline figuur, kelle otsustused on seotud valitsuses esindatud erakonna või koalitsiooni poliitikaga. Õiguslik regulatsioon peab välistama erakonna poliitika mõju kohtute tegevusele. Osutamine valitsemisfunktsioonide täitmisele ministeeriumide kaudu veenab veel kord, et Justiitsministeerium käsitab kohut täidesaatva riigivõimu asutusena, millest oli juttu ka eespool.

Põhiseaduse §-s 4 nimetatud riigiorganite isekorraldusõiguse ja autonoomsuse põhimõtet rõhutas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 14. aprilli 1998²otsuses seoses presidendi taotlusega tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks armuandmise korra seadus, ja valdavalt on see ka realiseerunud. Nii tagab Riigikogu, tema organite ja Riigikogu liikmete teenindamise Riigikogu Kantselei (Riigikogu töökorra seaduse § 18). Isekorraldusõigus on ka presidendil, riigikontrollil ja õiguskantsleril. Demokraatlikule valitsemiskorraldusele omane kohtuvõimu separatsiooni ja autonoomia printsiip ei toimi Eestis üksnes kohtute osas.

Tähelepanu väärib Justiitsministeeriumi asekancleri Priidu Pärna kinnitus, et "nõrgim lüli kohtute iseseisvumisel peitub selles, et nad võivad kergesti jääda vaeslapse ossa eelarvemenetluses, kus nende huvid oleksid paremini kaitstud justiitsministri kaudu".³ Justiitsministeerium on tõepoolest suutnud rekonstrueerida enamiku kohtumaju. Samas ei saa unustada, et nõukogude võim jättis Eesti riigile päranduseks kohtuhooned, mille seisukorda ei saanud võrreldagi nende hoonetega, kus asuvad teised riigi- või kohaliku omavalitsuse asutused.

Kohtute tegevuseks eraldatava raha hulk kahtlemata mõjutab õigusemõistmise tõhusust ja kohtuniku väarikust. Tulemusliku töö võimaldamiseks tuleb kohtunikule tagada töötasu, mis vastab ametiväarikusele, vastutuskoormale, ja varustada kohtunik küllaldase abipersonali ja vahenditega, öeldakse Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus nr R (94) 12. Õiguslik regulatsioon peab välistama olukorra, et ühe võimuharu eelarve kulude suurus sõltub üksikust poliitikust või ministeeriumiametnikust. Kui justiitsminister peab mõtlema lisaks kohtutele kinnipidamiskohtade, prokuratuuri ja paljude muude asutuste eelarvetele, siis võivad õigusemõistmise huvid jääda ikkagi kaitseta. Justiitsministrile kohtute seaduse eelnõu §-ga 45 ulatusliku diskretsiooni andmine esimese ja teise astme kohtute eelarve suuruse ja

kohtu eelarvekulude vähendamise üle otsustamiseks avab kanali, mille abi saab avaldada survet kohtu ja kohtuniku sõltumatusele.

Eelarve ettevalmistamise ja vastuvõtmise protsessi sobib iseloomustama enam sõna "autoritaarne" kui "demokraatlik", seepärast ei too ei kohtute seadus ega kohtute haldamise mudel Riigikohtule, kelle finantsautonoomia säilib, mingeid leevendusi. Erinevalt enamikust Euroopa riikidest, kus on rakendatud põhiseaduslike institutsioonide eelarveautonoomia põhimõte, puudub Riigikohtul võimalus osaleda eelarve menetlemise protsessis. Ebademokraatlik eelarvemenetlus teeb võimalikuks olukorra, et üks või teine kohtuotsus peegeldub Riigikohtu eelarves. Ometi on Riigikohus maksumaksjat kõige vähem koormav kõrgema kohtuvõimu asutus kogu Euroopas kas või juba seepärast, et enamikus riikides on kaks või kolm kõrgemat kohut, lisaks ülemkohtule konstitutsioonikohus või kõrgem halduskohus. Nt Läti Konstitutsioonikohtu seitse kohtunikku, keda teenindab hulk abilisi, on nelja tegevusaasta jooksul langetanud ligikaudu 20 otsust, meie viis riigikohtunikku, kes peale põhiseaduslikkuse järelevalve asjade on hõivatud asjade lahendamise muudes kolleegiumides, sama aja jooksul paar otsust rohkem. Rootsi Ülemkohtus on iga kohtuniku kohta enam kui kaks asju ettevalmistavat õigussekretäri, meil mõnes kolleegiumis kahe kohtuniku kohta üks. Fakte võib lisada veelgi. Kui võrrelda riigi eelarvest eraldatud majanduskulu ühe töötaja kohta aastas, siis näitavad arvutused, et Riigikohtule sel aastal eraldatud majandamiskulud on ühe töötaja kohta aastas 6,8 korda väiksemad kui Presidendi Kantseleil, kolm korda väiksemad kui Riigikogul, kaks korda väiksemad kui Riigikontrollil, 1,6 korda väiksemad kui Justiitsministeeriumil jne. Küsimus ei ole riigi eelarveraha piiratuses, sest Riigikohtu eelarve moodustab riigieelarvest 0,06%, vaid subjektiivsetes põhjustes, millel pole midagi ühist õigusriigi põhimõtetega. Seega pole lahendus kohtute eelarve sõltuvusse seadmises justiitsministri tarmukusega ja võitlejahingega, vaid selles, et eelarve menetlus kujundatakse demokraatlikuks, et oleks tagatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte realiseerumine ja eelarve koostamine objektiivsete kriteeriumide alusel.

Liigse vastutuskooorma panemine ministrile ei ole siiani end õigustanud. Kohtunike reaalpalk on kahe aastaga vähenenud üle 10%. Kohtunike töötasu jääb alla kõrgemate politseiametnike, kaitseväelaste, kohaliku omavalitsuse ametnike palkadele, samuti Riigikogu ja Presidendi Kantselei, Riigikontrolli ja Õiguskantsleri Kantselei paljude ametnike palkadele, rääkimata notaritest ja suurest osast advokaatidest, mistõttu pole "kohtuniku staatus ja töötasu vastav nende ametivääriskusele ja vastutuskooormale", nagu nõuab Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus nr R (94) 12. Kui arvestada ministeeriumide võimalust maksta tulemuspalka, siis kuuluvad kohtunikud nende väheste riigilt palka saavate isikute hulka, kelle töötasu ka tänavu ei tõuse.

Kohtunike koolitus

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitude R (94) 12 kohaselt tuleb kohtunikele tulemusliku töö võimaldamiseks tagada nõuetekohased töötingimused, mille hulka kuulub asjakohane koolitus nii enne ametisse nimetamist kui ka kogu karjääri vältel. Kohtunike koolitamise vajalikkus ei tekita vähimatki kahtlust. Veelgi enam, küsimuse püstitus peab

lähsuma, tulenevalt eelmärgitud soovituselt, esmäjoones riigi kohustusest kindlustada koolitus nii neile, kes valmistuvad kohtunikuametiks, kui ka neile, kes on juba selles ametis. Riikides, kus kohtumõistmisel on pikaajaline demokraatlik kogemus, on koolitust seostatud kohtuniku sõltumatusel ja peetud vajalikuks, et see toimuks kohtunike kontrolli all. Siinkohal võib tsiteerida kohtunik William Schwarzerit, endist USA Föderaalset Kohtukeskuse direktorit, kes ütles järgmist: "Selleks, et kohtunikud saaksid täita oma kohtulikku funktsiooni – otsustada kohtuasjade üle ainult faktide seaduse alusel – peavad nad olema suutelised sellele survele ja oma keskkonna kõrvalistele mõjudele vastu panema. Nad saavutavad ja säilitavad selle suutlikkuse üksnes siis, kui neil on vajalik intellektuaalne ja kõlbeline tugevus ja sitkus. Nad peavad suutma oma peaga mõelda, eristada otsuse tegemisel õigustatud rolli mängivaid tegureid mitesobivatest ning pühendama end sageli raskele õige otsuse tegemise tööle. Lihtsalt öeldes peab kohtunik olema pädev. Kohtunike koolitus ja õpetus on seetõttu kohtunike sõltumatusel seisukohalt olulise tähtsusega. Koolituse ja õpetuse eesmärk on muuta kohtunikud pädevateks ning pädevus loob enesekindluse, mis on vajalik välistele mõjudele vastu seismiseks."⁹

Eestis käsutab kohtunike koolitussummasid Justiitsministeerium, millele riigi eelarvest raha eraldatakse. See annab ministeeriumile ka otsustamisõiguse, kuidas ja milleks raha kasutada. Euroopa Liidu raport osutab kohtusüsteemi tugevdamise ühe abinõuna vajadusele tõhustada kohtunike koolitust. Arvud näitavad, et riigieelarvest eraldatavad koolitussummad on aasta-aastalt vähenenud. Kui 1999. a eelarvega eraldati kohtunike ja prokuröride koolitamiseks 4,344, siis 2000. aastal oli see summa eelarve järgi kõigest 2,670 miljonit krooni ja 2001. a eelarve seletuskiri ei võimalda kohtunike koolituseks määratud rahanumbris selgusele jõuda. On äärmiselt kaheldav, kas valitud tee – vähendada riigi vahendeid kohtunike koolitamiseks ja loota välisabile – kindlustab koolituse tõhususe.

Raha kasutamise efektiivsust on vähendanud varasematel aastatel ministeeriumi soov olla ise koolitaja, hiljem aga korraldada koolitust lühiajalise riigihanke abil, kusjuures olulisemaks kui õppekavad ja õpetuse süstemaatilisus tunnistati selle odavus ja lektoritele esitatavad formaalsed nõuded. Kuigi täiendkoolitus on valdavalt toimunud selleks Justiitsministeeriumi, Tartu Ülikooli ja Riigikohtu poolt 1995. a loodud sihtasutuse Eesti Õiguskeskus kaudu, pole koolitusraha käsutaja tunnustanud seda keskust kui peamist institutsiooni, millele ehitada üles toimiv koolitussüsteem.

Seega on esmane ülesanne koolituse strateegia ja koolituse organisatsiooni väljatöötamine ja korrastamine, mis peaks hõlmama nii koolitust kohtunikuametiks valmistumisel kui ka ametisolevate kohtunike koolitust. Kohtute seaduse eelnõus tehakse panus kohtunike ergutamisele palga sidumisega teadmiste kontrolli tulemusega. Laisa ja rumala kohtuniku teesil põhinev regulatsioon annab suure suva täitevvõimule otsustada kohtuniku palga suuruse üle. Seda suva laiendab regulatsiooni puudumine atesteerimise tingimuste, tähtaegade jms kohta. Need täitevvõimu taotlused ületasid piiri, kus Euroopa Kohtunike Ühing ei saanud jääda pealtvaatajaks. Riigisisene küsimus omandas rahvusvahelise dimensiooni, mis on aga paratamatu, kui riigisisened arusaamad ei ühti Euroopa Nõukogu kui ka Euroopa Liidu liikmesriikides omaksvõetud põhimõtetega.

Märkused

1. Käesolevas artiklis esitatud seisukohad on osalt ette kantud Riigikogu 14.02.2001 istungil, kus arutati kohtute seaduse eelnõu. Ettekandja oli justiitsminister Märt Rask, kaasettekandja Uno Lõhmus. Küsimused: K. Jürgenson, T. Toomsalu, J. Männik, J. Adams, J. Pöör, A. Sirendi, V. Linde, V. Hansen, I. Fjuk, E., Tartu, L. Hänni, T. Käbin ja K. Kukk. Riigikogu stenogramm.
2. Lord Dahrendorf pidas oma kõne teemal "Demokraatlik ühiskond ja seaduslikkus" 8.06.2000 Strasbourg'is Euroopa Inimõiguste Kohtus.
3. Vt R. Maruste, Kuidas korraldada kohtukorraldus? – Juridica, 1997, nr 10; sama autori Põhiseadus ja justiitsorganite süsteem. – Juridica, 1998, nr 7; H. Schneider, Kohus lahusvõimude süsteemis. – Juridica, 1999, nr 9.
4. R. Maruste, Kuidas korraldada kohtukorraldus? – Juridica, 1997, nr 10, lk 501.
5. Eestikeelne ülevaade Ameerika Ühendriikide kohtute haldusest: R. Wheeler, Kohtute administratsioon: selle seos kohtute iseseisvusega, Tartu, 1995.
6. Vt Rulings and Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania 13. Vilnius, 2000, pp 103–149.
7. Vt Riigi Teataja I, 1998, 36/37, 558.
8. Vt P. Pärna, Magage rahulikult, kohtunikud. – Postimees, 4.01.2001.
9. Tsitaat J. G. Apple'i artiklist "The Role of Judicial Independence and Judicial Leadership in the Protection of Human Rights". – The Role of the Judiciary in the Protection of Human Rights. Kluwer Law International, 1997, p 212.

Võimude tasakaalustatus kui põhiseadulik väärtus

Märt Rask (RiTo 3), Justiitsminister, Reformierakond

Riigikohtu esimehe Uno Lõhmuse artikli "Kohtuvõimu sõltumatus ja kohtuhaldus" (RiTo 3, lk 87–95) kommenteerimine ei ole Riigikohtu esimehe ja justiitsministri vaheliste aastaid tulutult kestnud vaidluste jätkamine, vaid soov lähendada arutelu Eesti õigusemõistmise tegelikkusele.

Vabariigi Valitsuse seadusega sätestati 1995. aastal põhimõte, et I ja II astme kohtute ametitegevuse ja õigusteenuse korraldamine on Justiitsministeeriumi valitsemisalas. Selle põhimõtte kohta arvamust avaldanud endine Riigikohtu esimees Rait Maruste ja ka teised autorid, kes pooldasid steriilselt puhast võimude lahusust ja sellest tulenevat n-ö puhta kohtuhalduse mudelit, püüdsid õigusteoreetiliste konstruktsioonide kaudu näidata, et selline kohtuhalduse mudel ei sobi demokraatlikule riigikorraldusele ega järgi meie põhiseadust ja rahvusvaheliselt üldtunnustatud põhimõtteid. Kaalukaimad, kuid praktikas kinnitamata argumendid olid võimude lahususe printsiibi rikkumine ja oht õigusemõistmise sõltumatusele. Sama suunda jätkab Uno Lõhmus, pakkumata kohtuhalduse tõhustamiseks ja kohtute sõltumatuse tagamiseks ainsatki tegelikkuses toimivat alternatiivi.

Kohtuhalduse põhimõtete üle on diskuteeritud institutsioonide, mitte isikute ja vaadete tasandil. Sellest võib järeldada, et põhiseaduse rakendamine Eestile omase kohtuhalduse kujundamisel alles kestab. Samas iseloomustab seni viljatut vaidlust tõsiasi, et Riigikohtu esimehed on esindanud kõrgelennulist õigusteoreetilist suundumust, millele on vastandunud justiitsministrite tegelikust justitiitshaldusest tulenevad argumendid. Tundub, et vastuolu on põhiseadusesse kavandatud. Ja mitte ainult justiitsvaldkonnas, kus vastanduvad Riigikohtu esimehe kui põhiseadusliku institutsiooni juhi ning justiitsministri kui Vabariigi Valitsuse ühe liikme volitused, vastutus ja ametialased huvid. Sama võime üldtuntud näidete varal täheldada ka Eesti Panga presidendi ja rahandusministri ning kaitseväge juhataja ja kaitseministri suhetes. Ent kui kaitseväge ja panga vastuolud oma haldusala ministritega võib taandada täitevvõimu sisevastuoludeks, siis Riigikohtu ja Justiitsministeeriumi vastuolud on asja sisusse tungimata, kõrgelennulisel üldteoreetilisel tasandil alati kvalifitseeritavad kui kohtuvõimu ja täitevvõimu vastuolud. Ometi on needki hõlpsasti lahendatavad, kui mõttelaadi aluseks on võetud võimude tasakaalustatus ja otsekui sundkorras ei rõhuta võimude lahususele.

Isegi siis, kui Eesti õigusemõistmises neid vastuolusid ei tajuta, tundub moodne minna kaasa pärast kommunistlike režiimide lagunemist vallandunud üleeuroopalise diskussiooniga, mille sisuks oli sõltumatu õigusemõistmine ja selle puudumine postsotsialistlikes riikides. Oma õigusemõistmist on viimastel aastatel reforminud paljud Euroopa riigid, kuid Eestil ei ole põhjust pimesi, meie ajaloolis-kultuurilist tausta ja võimalusi unustades jäljendada teiste riikide kohtuhalduse põhimõtteid – see ei lahenda probleeme, mis tulenevad meie vaesusest, napist demokraatiakogemusest ja rumalusest. Kahjuks pakub Uno Lõhmus oma väidete tõestuseks kohtuhalduse näiteid eri õigussüsteemidest ja riigikorraldustest, analüüsimata, miks on nt USA kohtute haldamine just selliseks kujunenud, ja seostamata näiteid Eesti tegelikkusega.

Sõltumatu õigusemõistmine on õigusriikluse nurgakivi ning kõik meie põhiseaduslikud parlamendid ja valitsused on seda oma tegevuses jäägitult tunnustanud. Valitsused on tingimusteta täitnud kõik kohtulahendid, hoolimata sellest, kui ebapopulaarsed need on olnud poliitiliselt või kui ebapraktilised valitsuse seisukohalt. Riigikogu on õigussüsteemi kujundades järjekindlalt lähtunud Riigikohtu lahenditest kui tõe kriteeriumist. Seadusandja ja täitevvõimu tasandil on austav suhtumine sõltumatusse õigusemõistmisesse muutunud Eesti õiguskultuuri osaks.

Kahjuks puudub meie õiguskultuuris aus ja enesekriitiline suhtumine kohtute töösse. Avatud ühiskonnale omast, õigusemõistmist arvustavat diskussiooni pole tekkinud. Seetõttu püütakse iga asjakohane mõtteavaldus kvalifitseerida õigusemõistmisesse sekkumisenä. Õigusemõistmise sõltumatuse üllas printsiip on muutunud kaitsekiibiks suletusele, eneseimetlusele ja kohtuasjade venimisele. Selle asemel et loovalt kaasa aidata õigusemõistmise probleemide lahendamisele, pühendus Eesti Kohtunike Ühing täitevvõimu olematute rünnakute tõrjumisele. Selle eedamaid näiteid on 2000. a sügisel Euroopa Kohtunike Ühingule läkitatud pöördumine, mis kannab kohtunike kutseühingu selget soovi viia riigisisene probleem rahvusvahelisele tasandile. Ehkki mööndi, et see samm võib Euroopa Liiduga liitumist takistada, otsustati abi nõutada Euroopa kohtunikelt, sest ühingule tundusid kohtunike sõltumatuse tagamise riigisiselised võimalused olevat ammendatud.

Meie kohtute seaduse parlamentaarne (loe: riigisisene) arutelu alles algab. Paraku näib Uno Lõhmus olevat selle unustanud, kui ta kiidab riigisisestele küsimustele rahvusvahelise mõõtmise andmise heaks. Mida taotletakse, jääb parlamendi otsustada, kuid tegemist on mõtlemapaneva ilminguga. Kui Moskvasse kaebamine oli kunagi elunorm, siis Eesti Vabariigi nimel õigust mõistev kohtunik on eelkõige Eesti kodanik ja kohtunikud ei ole sõltumatu Maa-väline jõud, kelle käitumisele ei tule ega või hinnangut anda.

Samas tuleb tõdeda, et kehtiva õiguse kohaselt puudub kohtunikkonnal oma legaalne väljund parlamenti ja selle kaudu kõrgema riigivõimu kandjani – rahvani. Kohtute seaduse eelnõu sätestab põhimõtte, mille kohaselt Riigikohtu esimees teeb õigusemõistmise olukorrast kord aastas Riigikogule ettekande. Märkimisväärne on, et Riigikogu ei ole õigusemõistmise seisundit kui riiklikult tähtsat küsimust kordagi arutanud. Kas pole peetud tähtsaks või on kõik korras või on Riigikogu pärssinud hirm sekkuda õigusemõistmisesse? Et õigusemõistmine ei politiseeruks?

Eesti Vabariigi poliitikat tuleb eristada erakonna- ja päevapoliitikast. Eesti kohtute igapäevatöö seaduste kohaldamisel väljendab Eesti Vabariigi poliitikat väga selgesti. Nt riikidevahelistes suhetes ei räägita Eesti kriminaalkohtulahenditest, vaid Eesti karistuspoliitikast. Samuti ei huvita inimest see, kui sõltumatu on kohus, vaid ta tahab teada, miks korterivarast ei ole karistatud. Ta ei küsi seda kohtunike ühingult, vaid parlamendiliikmelt, valitsuselt, justiitsministrilt. Ka kohtuvõim toimib ühiskonnas üksnes rahva esinduskogu kaudu. Steriilse võimude lahususe aspektist on järeldus küll soovimatu, kuid ka õigusemõistmise vallas peab saama justiitsminister õiguspoliitikat kujundada. See ei ole täitevvõimu esindamine kohtulahendi sõnastamisel, vaid tähendab esindada

tasakaalustavalt riigi mainet, ressurssi ja avalikku huvi. Ministri käest ei tule küsida, miks kohus sellise või teistsuguse otsuse on teinud, vaid seda, miks kohus otsust ei tee.

Uno Lõhmuse soov näidata I ja II astme kohtuid kui justiitsministrile allutatud valitsusasutusi on eksitav. Kohtute juurde loodud registrid on usaldusväärseimad andmekogud Eestis. Et koos justiitshalduse arenguga muutuvad registrid iseseisvateks valitsusasutusteks või võtavad mingi muu organisatsioonilise vormi, on aja küsimus. Me ei saa loodud väärtust puhta kohtuhalduse mudeli otsingute nimel hävitada, sest just praeguses kohturegistri haldamises kajastub võimude tasakaalustatus ja koostöö kõige paremini. On ju registrite põhieesmärk ennetada õigusvaidlusi ja õiguserikkumisi.

Kohtusüsteemi ei ole rahastatud ennaktempos, vaid juba aastaid võrdeliselt kõigi teiste aladega. Uno Lõhmuse väites, et praegune "... eelarvemenetlus teeb võimalikuks olukorra, et üks või teine kohtuotsus peegeldub riigikohtu eelarves", peegeldub põhjendamatult hirm või täitumatu unistus. Neil motiividel eelarvet ei koostata. Kuid õige on, et kohtunikke tuleb senisest rohkem kaasata eelarvemenetlusse. Igal kohtunikul peab tekkima tunne, et ta vastutab maksumaksja raha otstarbeka kulutamise eest.

1991. a kohtuniku staatuse seadusega on kohtunikule teiste riigiametnikega võrreldes antud eriline staatus: on kehtestatud oluliselt kõrgem palk ja tõhusamad sotsiaalsed tagatised. Kuid oleks väärt väita, et see kõik on kohtuniku ametiväärkuse ja vastutuse kohane. Kohtutöö areng ja uued põhimõtted kajastuvad kohtute seaduse eelnõus. Kui Uno Lõhmus nii artiklis kui oma praktilises tegevuses eriti rõhutab Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee üldist soovitusi R (94) 12, siis kahjuks eelistab ta vaikida sama laadi konkreetsetest soovitustest, mida on Eesti kohtunikonna kohta korduvalt antud liitumisläbirääkimistel.¹ Peale nn eduraportis esitatud vähemtähtsate soovitude tuleb meil arvestada ka nendega, milles on põhirõhk pandud kohtunike järel- ja täiendõppele, sest a) kiiresti muutuv õigussüsteem ja b) eelmise riigikorra ajal saadud õigusharidus nõuavad seda. Need a ja b on tähtsad kogu kohtusüsteemi arengu seisukohalt, olenemata sellest, kas Eesti saab Euroopa Liidu liikmeks.

Uno Lõhmuse leid "Laisa ja rumala kohtuniku teesil..." näib iseloomustavat tema suhtumist Eesti kohtunikonda. Seda seisukohta ei ole võimalik toetada. Kohtute seaduse eelnõu lähtub põhimõttest, et Eesti kohtunikond on arenemisvõimeline, õpihimuline ja töökas. Lisateadmiste omandamine kuulub kohtuniku ametikohustuste hulka. Teadmiste omandamisele peab järgnema nende kinnistamine ja kontroll. Teadmiste kontrollimisel peab olema mingi tulemus – kõrgem kvalifikatsioon ja kõrgem palk. On kahetsusväärne, et Uno Lõhmus on asunud teadmiste kontrolli vajadust eitavale seisukohale. Praegu ei sisalda kohtute seaduse eelnõu "pedagoogikasätteid", kuid teadmiste kontrollimise vajadust eitavatest seisukohavõttudest tingitud usaldamatuse mõõtu arvestades tuleks need sinna lisada. Täitevvõim ei pretendeeri kohtunike hindajaks või atesteerijaks. Sellega peaksid iseseisvalt ja usaldusväärselt hakkama saama professorid ja kohtunikud ise.

Kohtuhalduse arenemisvõimalused ei ole kaugeltki ammendatud. Kuid juba praegu mahub Eesti valitud kohtuhaldusmudelisse nii võimude lahususe põhimõte kui ka võimude

tasakaalustatuse põhimõte, mille järgimine tagab kohtunikule otsustamise sõltumatuse ja kohtutöö tõhususe. See vastab ühiskonna ootustele.

Märkused

1. Euroopa Komisjoni eduaruanded (1999 ja 2000) – Eesti ja Euroopa Liidu vahelised liitumiseelse partnerluse dokumendid (1999).

Kohtukorralduse korraldamatus pärsib kohtusüsteemi arengut

Aase Sammelselg (RiTo 3), Tallinna Linnakohtu kohtunik

Kohtute haldamise korraldus on Euroopa riikides lahendatud erinevalt. Kohtute administreerimine toimub nii eraldiseisva administratsiooni kui ka täitevvõimu kaudu justiitsministeeriumi haldusalas. Viimastel aastatel on siiski märgatav suund administreerimisele eraldiseisva haldusorgani kaudu ja seeläbi kohtusüsteemi separatsiooni ning autonoomsuse suurendamisele. Tulenevalt kultuurilise, ajaloolise, majandusliku ja ka poliitilise tausta eripärast ei ole võimalik Eestisse kohandamata kujul üle kanda ühegi teise riigi kohtuhalduse mudelit. Kohtuhalduse korraldamisel tuleks aluseks võtta rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtted ning neid Eesti tingimustele kohandades töötada välja Eesti Vabariigi Põhiseadusega kooskõlas olev kohtuhalduse mudel.¹

Kohtute haldamine (kohtukorraldus) on valdkond, mis peab põhiseaduse § 149 järgi olema reguleeritud seadusega. Kohtukorraldust reguleeriva seaduse vastuvõtmiseks on põhiseaduse § 104 p 14 järgi vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus. Seega on tegemist riikluse seisukohalt konstitutsioonilise tähendusega probleemistikuga, mille lahendamisel ei tohiks lähtuda päevapoliitilistest kaalutlustest, vaid süvaanalüüsil põhinevaist teoreetilistest alustest.

Kohtukorralduse reguleerimine

Praegu Riigikogu menetluses oleva kohtute seaduse eelnõu § 1 järgi on seaduse reguleerimisalaks kohtukorraldus ja kohtuteenistus. Osundatud seaduseelnõust peaks leidma vastuse kõigile kohtute haldamisega seonduvatele küsimustele. Paraku on kohtuhaldus jäänud eelnõus vajaliku tähelepanuta. Kahetsusväärne on, et seaduseelnõus puudub kohtuhalduse legaalseaduslik definitsioon. Kohtuhaldust puudutavad üksikud sätted on asetatud teenistujärelevalvet käsitlevasse peatükki, mis viitab kohtuhalduse sisu selgelt kitsendavale ja tendentslikule tõlgendamisele.

Reguleerimaks kohtukorraldust, tuleks lähtepunktina määratleda selle tegevuse sisu ning subjektid. Kohtute ülesanne on õigusemõistmine. Kohtute sõltumatu ja seaduspärane tegutsemine on sotsiaalne väärtus, milles lõppastmes realiseerub igapäevase kuuluv õigus kohtulikule kaitsele. Õigusemõistmise (kui tegevuse) sõltumatus põhineb kohtu (kui institutsiooni ja kohtuniku) sõltumatusel. Õigusemõistmine tegevusena ei saa kunagi olla liiga sõltumatu. Samas on võimalik, et kohtunik kohtuvõimu kandjana kuritarvitab ametiseisundit, mida saab ja peab tõhusa administreerimise ning muude seadusest tulenevate abinõudega ära hoidma.

Kohtute administreerimise peamine eesmärk on luua kohtutele tingimused kohtuasjade õiglaseks, tõhusaks ja ökonoomseks lahendamiseks. Kohtute administreerimiseks peab olema selleks volitusi omav ning selle tegevuse eest vastutav institutsioon. Kehtivas justiitshalduse mudelis on autonoomseks kohtuhalduse institutsiooniks Eesti Vabariigi Riigikohus, kes täidab kohtuhaldusülesandeid nii organisatsioonisiselt kui ka suhetes teiste institutsioonidega. Esimese ja teise astme kohtute organisatsioonisisene haldus

toimub Justiitsministeeriumi väljatöötatud haldusaktide alusel. Eraldiseisvad kohtuhalduse organid on valitsusasutused ja parlament. President teostab kohtuhaldust personalihalduse osas. Valitsus korraldab Justiitsministeeriumi kaudu kohtute finantseerimist ja personalihaldust. Riigikogu teostab kohtuhaldust finantseerimise ja personalihalduse kaudu.

Eelneva põhjal saab väita, et kohtusüsteem ei toimi terviklikuna. Riigikohus on süsteemist eraldatud nii organisatsiooniliselt kui ka majanduslikult. Haldusfunktsiooni täitmisel puudub süsteemi elementide vahel seos. I ja II astme kohtute asetamisega justiitsministri haldusalasse on süsteemi terviklikkus lõhutud. Haldamine täitevvõimu asutuse kaudu põhineb samadel õiguslikel alustel, mille järgi toimub valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste administreerimine. Sellise korralduse juures pärsib kohtusüsteemi arengut võimude tasakaalustamise mehhanismist tulenev huvide konflikt süsteemi haldaja ja hallatava asutuse vahel, mis põhineb eesmärkide ja funktsioonide erinevusel. Kohtuasutuste süsteemi peaks selle terviklikkuse huvides kuuluma kolme astme kohtuasutused koos kohtute administratsiooniga, milleks oleks kohtute tegevust korraldav ja selle eest vastutav asutus.

Kohtuhaldus

Kohtuhaldus on korraldav tegevus, mille eesmärk on tagada kohtuvõimu funktsioneerimine. Kohtuhaldus on määratletav kui kohtute administreerimise ülesandeid täitvate riiklike institutsioonide tegevus, mis on suunatud sõltumatu, ökonoomse ja mõistliku aja kestel toimuva õigusemõistmise tagamisele ning seisneb kohtutele selleks vajalike personaalsete ja materiaalsete eelduste loomises.

Kohtuhaldus on seega töö ja vastutus kahel suunal. Ühelt poolt peaks kohtute haldaja tegelema kohtute tegevuse vahendamisega suhetes rahvaga ja teiste institutsioonidega ning teiselt poolt kohtuasutustele tegevuseks vajaliku raha tagamise ja kohtute tegevuse kontrollimisega. Kohtuhalduse iseloomu määrab kohtute asend lahusvõimude süsteemis, mida iseloomustab kohtu tasakaalustav ja seaduslikkust tagav roll. Kohtuhalduse korraldamisel tuleb seetõttu arvestada selle erinevust üldisest avalikust haldusest ning võimalikult välistada teenistuslikul alluvusel põhinev vahekord. Kohtute haldamisega tegelevad institutsioonid ei saa hallatava sõltumatusest tulenevalt toimida avalikule haldusele omaste põhimõtete järgi. Kohtute administratsiooni tuleb pigem näha teenindaja kui kohustaja ja järelevaatajana.

Eesti kohtusüsteemi areng on takerdunud kohtuhalduse korraldamatusse. Kehtival kohtuhalduse mudelil ei ole piisavalt võimalusi süsteemi arengu tõhustamiseks. Kohtukorralduse sisus nähakse vaid kohtunike teenistujärelevalve ja finantseerimisega seonduvat. Riigi täitevvõimu organid toimivad kohtuhalduse subjektidena kõrgema võimu kandjana (õigustatu ja kontrollijana), tunnetamata seejuures vastutust süsteemi kui terviku arengu eest.

Kohtute töös on peamiste puudustena esile toodud menetluse ajaline kestvus (venitamine) ja kohtunike vähene kvalifikatsioon. Ehkki mõlema osundatud puuduse olemasolu süsteemi tasandil peaks olema statistiliste võrdlusandmetega tõestatud, tuleb märkida, et ka

etteheidete põhjendatuse korral ei saa kohtuasutused praeguse justiitshaldusmudeli juures nende kõrvaldamiseks midagi ära teha. Menetluse kestvus on vahetus seoses kohtuniku töökoormusega.

Töökoormus tuleneb mitme teguri koosmõjust, sh seaduste kvaliteet, kohustusliku kohtueelse menetluse rakendamise ulatuslikkus, kohtunike ametikohtade arv ja täidetud, lahendamisele kuuluvate asjade hulk jms. Ükski osundatud tegureist ei sõltu kohtuasutuse tegevusest. Menetlusosalistes ei tekita enamasti pahameelt teadmine, et kohtuistung tuleb ühel või teisel seadusest tuleneval alusel edasi lükata, vaid arusaam, et järgmise istungi saab määrata alles kolmekuulise või veelgi pikema vaheajaga.

Ka kohtunike koolitamise korraldamine on haldaja kohustus. Eesti Kohtunike Ühingu iga-aastastel koosolekutel on räägitud Justiitsministeeriumi pakutava koolituse vähesest efektiivsusest. Hoolimata pretensioonidest, ei ole toimunud olulisi muutusi paremuse poole. Arengu suhtes ei saa positiivseks lugeda ka justiitsministri avaldusi, et Justiitsministeerium ei ole koolitusasutus ega tahagi sellega tegelda. Kuniks Justiitsministeerium on kohtuhalduse kohustatud subjekt, on niisugune avaldus ümbersõnastatav avaldusena, et Justiitsministeerium ei taha täita seadusest tulenevat kohustust.

Tuleb nõustuda, et justiitsministri artiklis "Võimude tasakaalustatus kui põhiseaduslik väärtus" (RiTo 3, lk 96–98) esile toodud vastuolu "kõrgelennuliste õigusteoreetiliste suundumuste" ja "tegelikust justiitshaldusest tulenevate argumentide" vahel on olemas. Samas on arusaamatu, millistel kaalutlustel tuleks nõukogude õiguskorrast pärinevat, ebatõhusat administreerimist (ehk tegelikkust) eelistada demokraatlikes ühiskondades omaksvõetud ja edukalt rakendatud teoreetilistele alustele.

Riigikorraldus

Demokraatlik riigikorraldus võib olla põhimõtteliselt üles ehitatud riigi põhifunktsioonide kaksik- või kolmikjaotusel.² Lahusvõimude kolmikjaotusel on samatasandiliselt lahutatud seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim. Lahusvõimude kaksikjaotusel on samal tasandil lahutatud seadusandlik ja valitsusvõim ning viimane on järgneval tasandil lahutatud täidesaatevaks ja kohtuvõimuks. Hoolimata asjaolust, et Eesti põhiseaduse §-s 4 on sõnaselgelt väljendatud lahusvõimude kolmikjaotus, kannab kohtukorralduse korraldamine lahusvõimude kaksikjaotuse ideed.

Lahusvõimude kaksikjaotus on omasem haldusriiklikule korraldusele, mille ülesehitamine Eestis ei tohiks olla võimalik. Põhiseaduse preambulas on väljendatud rahva otsustus rajada Eesti riik vabadusele, õiglusele ja õigusele. Õigusriikliku korralduse alustala on tugev kohtuvõim, mis on täitevvõimu tõhus tasakaalustaja. Täitevvõimule finantseerimise ja personalihalduse kaudu allutatud kohus ei suuda allutajat piisavalt tasakaalustada (korrale kutsuda). Kohtusüsteemi nõrkusega kaasneb taganemine tsiviilühiskonna põhimõtetest, mille oluline tunnusjoon on riigivõimu piiramine rahva huvides. Seaduste ja õigusriigi printsiipidega kooskõlas tegutsev kohtusüsteem oleks rahva ja riigi suhetes tõhus tasakaalustaja.

Eesti Kohtunike Ühing on järjekindlalt toetanud seisukohta, et kehtivas justiitshalduse mudelis valitseb lubamatult palju võimalusi kohtute tegevusse sekkumiseks. Kohtute seaduse eelnõu ei too selles osas leevendust, vaid vastupidi, suurendab täitevvõimu volitusi veelgi. Võib vaielda selle üle, kas Eesti Kohtunike Ühingu pöördumine Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu poole oli ennatlik või mitte. Olgu siinjuures ära toodud mõned tsitaadid pöördumisele saabunud vastusest.³ Muu hulgas nendib dr Ernst Markel, et: "...tutvunud raportitega Eesti viimase aja arengu kohta valitsuse ja parlamendi kavatsuse osas kohtunikke atesteerida ja tasustada, nõuab käesolev olukord kõige tõsisemat tähelepanu. /---/ Süsteem, mis annab täitevvõimule õiguse määrata kindlaks kohtunike tasud, on vastuolus kohtunike sõltumatust tagavate printsiipidega. /---/ Kui leitakse, et kohtunik on käitunud oma ametis sobimatult, peavad pädevad organid sellele reageerima seadusega ettenähtud distsiplinaarmedetega. Kõik muud vahendid mõjutavad kohtunikonda ning seetõttu piiravad kohtunikonna sõltumatust, mille nt on nii kohtunike palkade kärpimine kui ka õigusemõistmisväliste organite ootustele vastavalt käitunud kohtunikule soodustuste tegemine."

Idee sellest, et täitevvõimul ei tohi olla mingit kontrolli kohtu funktsioonide üle, läbib kandva põhimõttena kohtute tegevust käsitavaid rahvusvahelisi akte, millest olulisematenä tuleks nimetada "Kohtu sõltumatuse miinimumstandardeid", "Kohtunike sõltumatuse põhimõtteid" ja Euroopa hartat kohtunike seaduse kohta.⁴ Euroopa Liitu pürgiva riigina peaks Eesti neis aktides sisalduvate põhimõtetega kindlasti arvestama.

Tahaksin rõhutada, et Eesti Kohtunike Ühing ei ole oma tegevuses lähtunud kohtunikonna korporatiivsest huvist. Kohtunikond on huvitatud võimalike kuritarvituste ärahoidmisest samaväärselt kogu ühiskonnaga, ehk rohkemgi. Võimalike ebakohaste käitumiste ärahoidmise ja sanktsioneerimise vajadus ei saa aga olla aluseks õigusemõistmise süsteemi arengut pidurdava kohtuhalduse mudeli säilitamisele ja kinnistamisele.

Aase Sammelselg KOHTUHALDUS magistritöö.

Märkused

1. Autori põhjalikku magistritööd kohtuhaldusest saab lugeda RiTo veebiversiooni vahendusel.
2. H. Schneider, Kohus lahusvõimude süsteemis. – Juridica, 1999, nr 9.
3. Dr Ernst Markel, Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu esimene asepresident, kohtueesistuja, Austria Ülemkohus. Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu vastus Eesti Kohtunike Ühingu pöördumisele on kättesaadav ühingu juhatuse kaudu.
4. Rahvusvahelise Advokaatide Ühenduse XIX konverentsil New Delhis 1982 välja töötatud "Kohtu sõltumatuse miinimumstandardid"; ÜRO Peaassamblee 1985. a 29. novembri istungjärgul heaks kiidetud "Kohtunike sõltumatuse põhimõtted"; Euroopa Nõukogu 1998. a 8.–10. juuli kohtumisel välja töötatud Euroopa harta kohtunike seaduse kohta.

Teadus, looming, vajadused

Dr Jüri Engelbrecht (RiTo 3), Eesti Teaduste Akadeemia president

Teadus- ja arendustegevuse olukord Eestis pole 21. sajandi esimesel aastal kiita, kuid on rida märke, mis lubavad tulevikku lootusega vaadata. Nimelt valmis möödunud aasta lõpus teadus- ja arendustegevuse strateegia projekt pealkirjaga "Teadmistepõhine Eesti"¹ ja peaminister pidas Riigikogus ka selleteemalise ettekande.² Nende ridade kirjutamise ajal on "Teadmistepõhine Eesti" avaliku arutluse objekt ning juba on kuulda huvitavaid täiendusi. Kuna allakirjutanu pidas Riigikogus kaasettekande³ (vt ka M. Meri kaasettekanne⁴) ja osales strateegia projekti ettevalmistamisel, siis on käesolevas lühiessees proovitud käsitleda meie teaduselu mitmeid probleeme veidi erinevalt. Eesmärk on üht-teist lahti seletada ning tähelepanu pöörata paarile tõsisele kitsaskohale, mis mõneti johtuvad Eesti väiksusest, mõneti aga meist endist.

Juhtimisteooria põhitõed ütlevad, et iga tegevuse juhtimiseks on kõigepealt vaja tunda lähtekohta, siis teha selgeks soovitud lõppsiht või -koht ning alles seejärel kavandada liikumist ja valida mitme võimaliku tee vahel. Klassikalise ülesande (liikumine punktist A punkti B) asemel on ühiskonna areng (liikumine) mõõtmatult keerulisem ja lähte ning lõppsihtide kohta tuleb esitada tunduvalt rohkem küsimusi. Meeldib see meile või mitte, aga me elame globaliseerivas maailmas ja seega tuleb küsida ka:

- kuidas muutub maailm?
- kas Eesti peab sammu muutuva maailmaga?

Neile vastused leitud, saame otsida vastust küsimusele, kuidas saaksime kõige paremini hakkama. Teadusuuringud ja teadustulemused on oma loomult rahvusvahelise (globaalse) iseloomuga, sestap tulevad teadustegevuse analüüsis üpris ilmekalt välja väikeriigi head ja vead.

Niisiis, kuidas muutub maailm? Loomulikult pole sellele küsimusele võimalik vastata muidu, kui teha kohe objekti määratluses kitsendusi. Käesolevalt tahaks pilgu suunata teaduse suundumustele. Aastatuhande vahetus on ärgitanud teadlasi heitma pilku kaugemasse tulevikku – sel teemal on üsna palju kirjutatud. Allakirjutanu tegi samuti ühe lühikokkuvõtte (Engelbrecht 2000), kus üldiste suundumuste kõrval oli ka Eestist juttu. Ennustamine on raske tegevus, ometi ei kõla enam väited à la "õhust raskemat lennumasinat ei saa ehitada", nagu see oli 19. sajandi lõpus. Määratakse trendid, kus on oodata läbimurret. Nii on tõenäoline, et lähematel aastakümnetel on nano-, bio- ja infotehnoloogia määramas inimkonna arengut koos alusuuringute ja üksteisest läbi põimunud rakendustega. Nende selgelt tehnoloogiliste suundumuste kõrval kõlab üha rohkem küsimus: "Kuidas saab inimene selle kõigega hakkama?" (Griffiths 1999). Kiiresti muutuv maailmas kaasalöömine vajab head haridust, valmisolekut elukestvaks õppeks ja hariduse tulemina laia silmaringi. Varasemast veel rohkem on vaja alusuuringuid ning teadmisi füüsikast, keemiast, bioloogiast jm, et inimkond ei devalveeruks vaid nupuvajutajaks. Arvutifanaatikutele sobib meelde tuletada, et paar inimpõlve tagasi oli auto tehnilise mõtte tipp ja edumeelsed noored

tahtsid saada autojuhiks. Nüüd on auto suuremale osale inimestele üksnes töövahend ning ilmselt tabab sama saatus ka arvuteid.

Teadmiste hankimisel on arenenud riigid loonud paindliku süsteemi, millest on palju õppida. Ülikoolid, teadusasutused, teaduste akadeemiad, fondid, teadusstrateegilised dokumendid jne – seda märksõnade hulka võiks tunduvalt pikendada. Oluline on toonitada, et teadusstrateegiad on teatud kokkulepped suunajate (riik ja tema institutsioonid), täitjate (teadlased, insenerid ja nende institutsioonid) ja kasutajate (majandus, kultuur) vahel, mille täitmisega kaasneb riigi areng.

Eesti tänapäeva teadus- ja arendustegevuse lähtekohta on kirjeldatud Teadus- ja Arendusnõukogu ülevaates (Kaarli, Laasberg 2000). Selles ülevaates toodud plussid ja miinused näitavad pealispinda, sisuline analüüs (ma ei räägi konkreetsetest teadustulemustest, mille kokkuvõtte peagi ilmub) peaaegu puudub. Paari asja tuleb küll toonitada. Teadustöötajate arv pole meil sugugi suur, jäädes alla Euroopa Liidu keskmisele. Pole ka ime, sest teadlaste sissetulek ei vasta kvalifikatsioonile. Kui doktorikraadiga teaduri palk on praegu ainult veidi kõrgem Eesti keskmisest palgast, siis on lugu üsna täbar. Olen kuulnud ütlemini – olgu vähem inimesi, kuid kõrgema palgaga! Kui aga inimesi on niigi vähe ja me toetame ametliku poliitikaga kraadiõpet ja teadlaste juurdekasvu, siis on loogikalõng küll kusagil katkenud! Teine kitsaskoht seondub teaduse infrastruktuuriga – seadmed, teaduslikud kogud, hooned jm. Kui olukord ei parane, siis kaovad teadustöökä tingimused, seega ka lootus saada tulemini.

Miks ma neid minoorseid asjaolusid esile tõin? Teadustöö on eelkõige looming ja uus saab sündida vaid sütitavas õhkkonnas. Totalitaarsed riigid on küll proovinud teadlasi sunniviisil tööle panna, kuid need katsed on lõppenud kas fiaskoga või teaduse diskrediteerimisega. Me räägime sisemisest vajadusest omandada uusi teadmisi, missioonitundest ja paljust muust, kuid tänapäeval sellest ei piisa. Ka kõrge palk üksi ei tee midagi. Üks moodus loomingule kaasa aidata on toetada neid laboratooriume või teaduskeskusi, kus on midagi juba toimumas, kus on tulemini, kus on kõrvuti nii kogenud tegijad kui ka noored ja kust on suure tõenäosusega tulemas uusi teadustulemini. Kasutades rahvusvahelist terminoloogiat, võime neid nimetada tippkeskusteks (ingl centres of excellence in research). Euroopa teadusruumi idee (2000) sisaldab tippkeskuste võrgustiku loomist, meie põhjanaabrid soomlased on niisuguse võrgustiku juba loonud. On ülimalt hea meel, et 2001. a riigieelarves on seeme mulda pandud – väike rahasumma Eesti tippkeskustele on eraldatud. Teaduskompetentsi Nõukogu koostatud juhendi alusel loodame rahvusvahelise eksperthinnangu abil tänavu käivitada meie tippkeskuste süsteemi ning tippkeskusi täiendavalt finantseerida. Loomulikult jääb nende finantseerimine ka siis alla rahvusvahelise taseme, kuid algus on vähemalt tehtud! See tähendab orienteerumist tugevatele.

Nüüd kerkib kohe järgmine küsimus – mis saab neist, kes pole veel tugevad, ent on ometi ühiskonnale vajalikud. See on tõsine probleem, millele vastamist tuleb alustada tõdemusest, et tühjale kohale ei sünni midagi. See midagi või kedagi on teaduses ikkagi eelkõige persoon. Kas on tegemist tugeva isiksusega, kes ühte teadussuunda tugevdab mitte ainult oma tööga, vaid eelkõige meeskonna loomisega. Või saadame noored inimesed mujale

õppima, garanteerides neile õpingute lõppedes paeluva töö kodus. Mõlemad viisid nõuavad aega ja kannatust. Asjatundmatu kriitika à la "miks meile raha ei anta" ei aita siin põrmugi. Eesti Teadusfond ja Teaduskompetentsi Nõukogu on selles suhtes õigustatult üpris ettevaatlikud ega pillu raha laiali.

Kuidas sünnib aga teadussuuna perspektiivide leidmine? Teadus areneb sisemise loogika järgi ning vajadused võivad arengut kallutada ühes või teises kitsamas suunas. Vajadused määrab ühiskond, kes ka vajaduste täitmise tellib, s.o rahastab. Teaduse arengu eesmärgid on maailma mastaabis kindlaks määranud vastavad erialaliidud, ühes riigis kajastavad neid eesmäärke erialaseltsid või rahvuslikud komiteed, kes on rahvusvaheliste erialaliitude liikmed. Eestis peavad füüsikud, matemaatikud, sotsioloogid, keemikud jt oma erialakonverentse (päevi), kus teadussuuna uued probleemid käsitlemist leiavad. Minu andmetel on mehaanika ja biomeditsiinitehnika suundadel olemas ka rahvuslikud programmid, mis tegemisi koordineerivad. Riiklikul tasemel on olemas eesti keele ja rahvuskultuuri programm, millele on ka raha eraldatud. Eeltoodud loetelu ei pretendeeri täiuslikkusele, sest kokkuvõtvaid andmeid pole kogutud. Teaduste Akadeemia on oma tiiva alla võtnud rahvuslikud komiteed, et nende tegemistest ülevaade saada. Miks see pikk jutt? "Mida kiiremini liigume, seda rohkem tuleb ette vaadata" – need sõnad kuuluvad Jorma Ollilale, Nokia peadirektorile. Kui jõuame aga raha eraldamiseni, peab ka rahastaja teadma, millele see kulub. Loomulikult on kõigi sooviks tulemuslikkus, kuid mõned valdkonnad võivad olla tulemuslikumad kui teised. Nii jõuamegi rõhuasetusteni ehk võtmevaldkonnadeni, nii nagu on kirjas teadus- ja arendustegevuse strateegias. Võtmevaldkond on teadus- ja arendustegevuse valdkond, mis eelkõige ühitub maailma teadussuundumustega. Neid on teatavasti palju. Et nimetada üks või teine teadusala meie võtmevaldkonnaks, peame tunnetama vastava teaduspotsiaali jõudu ja nägema eeldusi teadustulemuste kiireks rakendamiseks ühiskonna huvides. Kui me seda ei tee, siis jääb "võti" kasutamata ning meil jääb üle üksnes kadedusega teisi vaadata, kes teadmiste ja rakenduste sünergismiga ühiskonna arengut mõjutavad. Loomulikult vajavad võtmevaldkonnad täiendavaid vahendeid, nii teadus- ja arendustegevuse kui ka kraadiõppe hoogustamiseks. Praegu on käimas veel vaidlus, millised on need võtmevaldkonnad Eestis 21. sajandi alguses, üks on aga selge – riigi raha eraldamine võtmevaldkonnale peab toimuma programmide alusel. Kuulutada lihtsalt üks või teine teadussuund prioriteediks ja kallata sinna raha – see tegevus ei vii sihile.

Ega neid võtmevaldkondi palju olla saa, meie tingimustes on kolm üsna paras arv. Üks peaks olema suunatud innovaatilistele tehnoloogiatele, sh ka infotehnoloogiale. Teine inimesele – lühidalt võiks selle kokku võtta märksõnaga "biomeditsiin ja selle rakendused". Kolmanda seostaksin meie väga tugevate alusuuringutega tahkisefüüsikas, mis on üle kasvanud materjaliuuringuteks. Selle valdkonna viljad on tulemas kõrgtehnoloogilistes rakendustes. (Märkus: kirjutasin need read enne, kui sain Euroopa Liidu 6. raamprogrammi projekti, huvitava kombel on eelmainitud valdkonnad ka Euroopa Liidu võtmealade hulgas.) Et me eesti keele, ajaloo, looduse jm Eestiga seotud ainestiku uuringuid arendame, on enesestmõistetav, võtmevaldkonnad avavad aga ukse tulevikku.

Teadussuundade arutelu lõpetuseks veel üks selgitus. Tõsine teadustegevus on alati Skylla ja Charybdise vahel. Teadlased tahaksid vabadust, ühiskond (riik) tahaks tulemusi. Kuna raha

tuleb ühiskonnalt, siis võiks öelda – kes maksab, see tellib ka muusika. Ühiskond on aga harilikult piisavalt tark, et mitte olla ühepäevaperemees. Ta loob kandepinna, korjab teadmisi tulevikuks ja loomulikult tahab midagi ka just täna ja ruttu. Samas on aga hästi teada, et korralik teadusuuring võtab aega – teadusuuringul on otsese kasu kõrval alati ka hariduslik külg ja tulemusi saavad need, kes on juba eelnevalt teadmisi hoolega korjanud. Ega Eesti Mereinstituut niisama lihtsalt Saaremaa süvasadamate variantide hüdrodünaamilise analüüsi tellijale üle andnud, sellele oli eelnenud aastatepikkune töö. Piltlikult öeldes sai nüüd ühe soovitud taime nende hästi väetatud uuringute põllul kergesti vilja kandma. Loomulikult pole eeltoodud näide ainuke, veelgi rohkem on ju tuntud meie füüsikute ja molekulaarbioloogide alusuuringute tase, kust viljad võrsumas materjaliteaduses ja geenitehnoloogias. Ja hoopis teisest vallast – eesti keele alusuuringud on loonud pinna keeletehnoloogiale ja kõnesüntesaatori loomisele. Seda nimekirja võiks hõlpsasti jätkata.

Kui eelnev oli rohkem sissevaade teadustegevuse "anatoomiasse", siis järgnevalt tahaks tähelepanu pöörata mõnele olulisele probleemile väikeriigi teadus- ja arendustegevuse korralduslikus küljes.

Esimene probleem on suutlikkus, sest meil ei jätku tegijaid. See puudutab kõiki eluvaldkondi, sh nii teadustööd kui ka selle korraldust. Eriti küsitav on korralduslik külg, sest palju tehakse meil ühiskondlikus korras. Tehtud töö eest võib saada ju tasugi, kuid hoopis olulisem on aeg. Võimekad inimesed on tihti ülekoormatud ja ühiskonna seisukohast pole nende potentsiaali kaugeltki optimaalselt kasutatud. Olukorra teeb veelgi pingelisemaks asjaolu, et Haridusministeeriumi reformikavades pole autori andmetel (küsitledes vastava osakonna töötajaid) teaduspoliitikale üldse tähelepanu pööratud. Samal ajal arutab Riigikogu ministeeriumi nimetamist Haridus- ja Teadusministeeriumiks. Loomulikult ma tean, et sellele ettepanekule on vastuseisjaid ja idee ei pruugi realiseeruda. Mul on südamest kahju, sest teadus on tõsine asi ning küsimus pole pelgalt nime muutmises. Eelkõige on küsimus teaduse mõiste teadvustamises ühiskonnas.

Teine probleem on samuti suutlikkus. Nüüd aga pöörame tähelepanu arendustegevusele. Teadus- ja arendustegevusele eraldatud raha peab 2002. a olema 1,2% SKP-st (praegu ikka ca 0,6–0,7% SKP-st) ja 2006. a juba 1,7% SKP-st. Sihiks on võetud eraldada ikka rohkem ja rohkem raha arendustegevusele ja innovatsioonile, haarates kaasa erakapitali. Statistikaameti viimase ülevaate kohaselt on arenduse ja innovatsiooniga hõivatud ligikaudu 20–25% teadusuuringutega tegelevatest inimestest. Ma ei alahinda sugugi meie insenere, kuid ka siin on küsimus nende suuremas arvus. Kas meil on arendustegevuses ja innovatsioonis piisavalt häid asjatundjaid, kes kavandatud raha sihipäraselt kasutama hakkavad? Kogu inseneritegevus pole ju arendustegevus!

Kolmas probleem on ikka veel suutlikkus. Seekord olgu tähelepanu kraadiõppel, eriti selle kõrgemal astmel, kust doktorikraadiga noored ühiskonda astuvad. Kõigepealt küsin, kas ühiskond on valmis teadlasi tasustama vastavalt kvalifikatsioonile. Kardan, et siin jääb veel palju vajaka. On päris loomulik kohe ettevaatlikult küsida, kas nende kvalifikatsioon on ikka heal tasemel. Olen täiesti kindel, et enamikul juhtudel küll, kuid siingi pean objektiivsuse huvides minoorset tooni lisama. Me oleme õigustatult rõõmsad, et doktoriõppe

tulemuslikkus kasvab. Samas on aga Teaduskompetentsi Nõukogu käsutuses paari viimase aasta jooksul kogunenud vastuolusid näitavaid materjale. Ikka jääb palju töid pooleli ja sugugi mitte kõik doktoritööde teemad pole tasemel. Endiselt on veel pisiprobleeme ja põlve otsas tegemist ning kui teadusasutus siiski niisuguse "uuringu" eest doktorikraadi annab, pole sellise spetsialistiga hiljem midagi teha. Ma ei taha enne põhjalikku analüüsi konkreetseid näiteid esitada, kuid üks on selge – doktoritöö edukusele paneb aluse juhendaja. Kui juhendaja pole ise teaduses silma paistnud, kandub see enamikul juhtudel üle ka juhendatavale. Meil on hädasti tarvis noori teaduskraadiga inimesi, kuid kvaliteedilatti ei tohi alla lasta.

Quo vadis, Eesti? Me seadsime sihid teadmistepõhise Eesti poole ja kuigi kõike pole veel selgeks vaieldud, on loodetavasti muutunud meelelaad. Loomulikult tuleb meil kõvasti pingutada, aga see pole uudis. Ka Euroopa pingutab, sest kogu teadmiste rikkuse ja traditsioonide kiuste ei arene elu nii kiiresti nagu mõnel pool maailmas. Meil on ka palju eeskujusid võtta, eriti põhjanaabritelt. Samas pole neilgi kõik kuld, mis hiilgab. Veendusin selles alles hiljuti Helsingis Soome teaduspäevadel (10.–12.01.2001). Soome professorite liidu ümarlauas oli juttu teaduse tulevikust Soomes ja see vana küsimus loomingu ja vajaduste vahekorra kohta on ka Soomes jälle päevakorral.

Et meil kõigest hoolimata päris kenasti läheb, sellest annab tunnistust Teaduste Akadeemia poolt avaldatud raamat "Noored teaduses" (2000). Kuigi artikleid üksnes tosina ringis, saab raamatust ometi kena pildi homsest päevast mitme teadussuuna raames.

Kokkuvõtte asemel

Eeltoodud mõtted aitavad ehk paremini mõista, kus me muutavas maailmas seisame. Võttes sihi "Teadmistepõhise Eesti" poole, astub riik teadliku sammu vaimse potentsiaali rakendamise suunas. Riigi roll teadus- ja arendustegevuse edendamisel on strateegia projektis üsna kenasti kirjas (vt "Teadmistepõhine Eesti", viide 1) –investorina, katalüsaatorina ja regulaatorina. Järgimist väärivaid näiteid on teiste maade praktikast küllaga. Olgu siin mainitud Soome hästifunktsioneerivad teadus- ja arendustegevuse rahastamise allikad (investori roll), Norra ja Iirimaa maksupoliitika (katalüsaatori roll), Soome riiklike instituutide süsteemi loomine (regulaatori roll, s.t soodne keskkond). Täna Eestis tuleb kõiki neid kolme rolli tugevdada, eriti aga riigi tegevust katalüsaatorina erakapitali kaasamises teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni edendamisse. Aga loomulikult ei lähe teadus- ja arendustegevus ülesmäge ainult kenade suuniste, vaid eeskätt ikka teadlaskonna, inseneride ja paljude teiste vaimujõu abil, mille rakendamisele on riik andnud toetuse, s.t võimalused, oodates tulemusi riigi kui terviku arengu huvides.

Märkused

1. <http://www.hm.ee/>
2. <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2000/12/m00120710.html>
3. <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2000/12/m00120710.html>
4. <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2000/12/m00121211.html>

Kasutatud kirjandus

Engelbrecht, J. (2000). Teadus uue sajandi künnisel. – Akadeemia, nr 6, lk 1204–1222.

Griffiths, S. (Ed) (1999). Predictions (The Times Higher Education Supplement). Oxford University Press.

Kaarli, R., Laasberg, T. (koost) (2000). Eesti teadus- ja arendustegevuse ülevaade 1996–1999. Struktuur ja suundumused. Tallinn: Teadus- ja Arendusnõukogu.

Noored teaduses (2000). Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia.

Towards a European Research Area. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 18.01.2000, COM(2000)6.

Riigivalitsemine ja sotsiaalteadused

Dr Dagmar Kutsar (RiTo 3), Tartu Ülikooli sotsioloogiaosakonna dotsent

Dr Raivo Vetik (RiTo 3), Rahvusvaheliste Sotsiaaluuringute Instituudi direktor

Prof Mati Heidmets (RiTo 3), Tallinna Pedagoogikaülikooli rektor

1. Probleemiasetus

Ühiskonna uurijad ja selle valitsejad on alati mõtteid vahetanud. Juba Vana-Kreekas pakkusid filosoofid käsitlusi, kuidas peaks ühiskonnaelu olema korraldatud ning kuidas riiki juhtida. Alates Platonist ja lõpetades Marxiga on mõtlejate ideid erineva edukusega püütud ellu rakendada. Tõsiseks muutus probleem avaliku sektori kiire kasvuga läänemaailmas 1960. aastatel, kui valitsused hakkasid hariduses, linnaarengus, tervishoius jm ellu viima suuri heaoluühiskonna programme (nt programmid "War on Poverty" ja "Great Society" USA-s). Tekkis tõsine vajadus sotsiaalteaduslike uuringute järele, mis analüüsiks nii programmide juurutamise võimalusi kui ka nende efektiivsust. 1960.–1970. aastatel alanud uuringud näitasid, et seadusandja formuleeritud eesmärgid jäävad sageli ellu viimata. Nt leiti, et vaatamata vaesuse kõrvaldamise suurtele abiprogrammidele vaeste hulk USA linnades ei vähenenud, vaid suurenes. Pressmani ja Wildavsky klassikaline uurimus 1973. aastast kannab pealkirja "Juurutamine: Uurimus sellest, miks Washingtoni suured lootused Oaklandis purunevad ehk ime, et riiklikud programmid üldse töötavad". Muu hulgas selgus, et poliitika kujundajatel pole sageli aimu, kuidas hinnata või mõõta ühe või teise programmi tulemusi.

Arenenud industriaalriikides on muutunud sotsiaalteadlaste kaasamine riigivalitsemisse iseenesestmõistetavaks, sellega on seotud nii uurimisinstituudid, ülikoolid kui ka erafirmad. Demokraatlikus maailmas juurdunud arusaamade kohaselt loob just sotsiaalteaduslik mõttekultuur peegli ja orientiiri ühiskonna arengule, sh ka riigi poliitilistele otsustele. See on valdkond, kust on pärit enamik poliitika- ja juhtimisalasest terminoloogiast. Just sotsiaalsest analüüsist jõudsid sajandilõpu poliitilisse leksikasse sellised mõisted nagu tsiviilühiskond ja kolmas sektor, võrdsed võimalused ja säästlik areng. Sotsiaalteaduslikud paradigmad kujundavad uusi poliitikaid ja lähtekohti sotsiaalsetele innovatsioonidele. Siirdeühiskonna puhul võib väita, et ilma arenenud sotsiaalteadusliku refleksioonita pole riigi poliitilised otsustused iseseisvad, alternatiiv on ideede, hinnangute ja väärtuste valikuta import, mis paratamatult viib ühiskonna sõltuvusse juhuslikest välismõjudest. Eesti-suguse nappide võimalustega väikeriigi puhul on oluline, et mida küpsemaks saavad riik ja ühiskond, seda rohkem peavad lihtsad ja valikuta otsused asenduma poliitika teaduslikult põhjendatud kujundamisega. Viimaste aastate buum kõikvõimalike arengustrateegiate, stsenaariumide ja visioonide loomisel viitab, et me olemegi liikumas "iseennast refleksiivselt konstrueeriva" ühiskonnamudeli suunas.

Missugune on Eesti sotsiaalteaduse organisatsiooniline ja inimpotentsiaal nende ülesannete täitmiseks? Vastavalt Eesti Teadusfondi kasutatavale klassifikatsioonile kuuluvad

sotsiaalteaduste alla järgmised teadusharud: majandusteadus, õigusteadus, sotsioloogia, demograafia, pedagoogika, psühholoogia, politoloogia, inim-, sotsiaal- ja majandusgeograafia, sotsiaalanthropoloogia ja etnoloogia ning semiootika. Eestis arendatakse sotsiaalteadusi eelkõige kolmes ülikoolis: Tartu Ülikoolis (sotsiaalteaduskond, majandusteaduskond, õigusteaduskond, Euroopa kolledž, Eesti Kognitiivsete Sotsiaalteaduste Keskus), Tallinna Pedagoogikaülikoolis (sotsiaalteaduskond, Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, Eesti Demograafia Instituut) ja Tallinna Tehnikaülikoolis (majandusteaduskond, Eesti Majanduse Instituut, humanitaarteaduskond). Lisaks väiksemad õppe- või uurimisasutused (Tuleviku-uuringute Instituut, Linnauuringute Instituut, Avatud Ühiskonna Instituut jt), samuti üksikud eraõiguslikul alusel toimivad uurimiserühmad. Kokku on Eesti sotsiaalteaduste eri valdkondades aktiivseid tegutsejaid ligikaudu 250–300 inimest.

2. Sotsiaalteaduste roll otsustusprotsessis

Sotsiaalteadlase ja otsustaja huvid puutuvad kokku erineval viisil ja eesmärkidel. See võib olla sotsiaalteadlaste grupilt tellitud riikliku programmi juurde kuuluv uurimus, selget kohalikku väljundit kandev osa uurija rahvusvahelisest projektist, teadlase omal initsiatiivil algatatud uurimus või ka uurija juhendatud bakalaureuse-, magistri- või doktorikraadi taotleval üliõpilastel. Sellisel "kokkusaamisel" on aga kindel eeltingimus – osapooltevaheline laadus suhtlus ning teineteisemõistmine. Osapooltevahelist kommunikatsiooni rõhutab Euroopa Teadusareaali ideoloogia (Communication from... 2000). Niisugust lähenemist toetab ka Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia (Teadmistepõhine Eesti 2000).

Laias laastus võib sotsiaalteaduslike uuringute rolli poliitiliste otsuste kujundamisel jagada viide klassi.

A. Foonikirjeldus

Need on uuringud, mille tulemused loovad pildi foonist, kus otsustusprotsess toimub. Tüüpilised fooniloojad on nt avaliku arvamuse küsitluste tulemused. Üldjuhul ei mõjuta need otseselt otsuse langetamist, samas on kaudne mõju juhtimistegevusele kindlasti olemas. Teades eri elanikkonnagruppide hoiakuid ja eelistusi, on eri otsuseid võimalik paremini ajastada, korraldada selgitustööd jms. Tavaliselt on sedalaadi foon esitatud lihtsa protsentjaotusena laiema kõlapinnaga küsimusele. Kuna fooniesitusega ei kaasne tavaliselt sügavat analüüsi, siis on see nii mõnigi kord andnud alust väärinterpretatsioonideks. On ju avalik arvamus konstrukt, mille sisu on suhteliselt kerge muuta. Foonikirjeldusena toimib ka riigis kogutav statistiline andmestik, samuti teiste riikide kogemuse analüüs eri eluvaldkondade kohta. Eestis täidavad fooniloomise osa eelkõige küsitlusfirmad, nagu Saar Poll, EMOR, Turu-uuringute AS jt.

B. Võrdlusandmed

Sotsiaalne informatsioon (ükskõik kas avaliku arvamuse, statistika, uuringutulemuste vm kujul) muutub oluliselt kõnekamaks, kui see on esitatud võrdlusena – kas riigisiselt (linna- ja maainimesed, eestlased ja muulased jne) või siis riikidevaheliselt. Võrdlus loob tausta

hinnangute kujundamiseks ning poliitikate väljatöötamiseks. Riikide järjestamine kokkulepitud näitajate alusel on tugev argument riigisisises plaanis ja suunis ka rahvusvaheliste suhete korraldamisel. Eesti puhul võib näitena tuua viimase kuue aasta jooksul ÜRO Arenguprogrammi ja TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi välja antud "Eesti inimarengu aruanded". 2000. aasta aruanne ei olnud suunatud mitte lihtsalt inimarengule, vaid Eesti võrdlemisele laiemas plaanis, pidades sealjuures silmas Euroopa Liidu laienemist ning sellega seonduvaid võimalikke võite ja kaotusi. Niisuguse eesmärgipüstisega uurimused on poliitika kujundamisel otseselt kasutatavad, kuivõrd osutavad nii võimalikele raskustele kui ka lahendustele ühiskonna ja riigi seisukohast tähtsates valdkondades.

C. Strateegia või poliitilise programmi kujundamine

Uuring, mille on initsieerinud kindlast küsimusest huvitatud riigiorgan, kes tellib uurijalt olukorra analüüsi ning sellel põhinevad ettepanekud poliitiliseks sekkumiseks. Eestis on selles valdkonnas hea näide riikliku integratsiooniprogrammi väljatöötamine, mis algas 1996. aastal Haridusministeeriumi tellitud uurimisprojektist ning jõudis aastal 2000 välja laiaulatusliku riikliku programmi. Pole saladus, et algselt olid teadlaste ettepanekud mitmetele poliitikutele üsna vastuvõetamatud, siiski kujunes ühistöö käigus vägagi edukalt käivitunud ning ka väljaspool Eestit tunnustust leidnud riiklik integratsiooniprogramm.

D. Tagasiside

Poliitilise otsuse või programmi realiseerimise järel on väga oluline teada selle mõju. Ka selles osas on sotsiaalteadlastel keskne roll. Riikliku programmi hindamisel analüüsib uurija selle ratsionaalsust, funktsionaalsust ja efektiivsust. Seda tüüpi ülesandepüstituse korral on sisuline kokkupuutepind sotsiaalteadusliku uurimuse ja riigijuhtimise vahel märkimisväärne, kuna just siin kohtuvad teadlasele omane soov saada rohkem teada ning otsustaja missioon ühiskonda funktsionaalsemaks muuta. Kokkupuutepinna organisatsiooniline vorm sõltub paljus olemasolevatest võimalustest. Suurriikides, kus analüütilist ressursi on piisavalt, on tavaline, kui ministeeriumide või ametkondade juurde on moodustatud spetsialiseeritud uurimisinstituudid. Eesti kui väikeriigi piiratud võimaluste juures, kus teadlasi ei jätku isegi akadeemilistesse uurimisasutustesse, on ainus mõistlik alternatiiv ülikoolide ja uurimisinstituutide teadlaste kaasamine poliitikaprogrammide hindamisse.

E. Tulevikustsenaariumid

Uuringud, mille käigus luuakse võimalike arenguteede loend koos juhtimisotsuste kirjeldusega, mis aitaksid neid ellu viia. Otsustajal on võimalik siit leida informatsiooni nähtuste põhjuslikkuse kohta, saada teavet erinevatest mudelitest, mis omakorda võivad saada poliitiliste valikute aluseks. Eestis võib selle valdkonna näitena tuua Tuleviku-uuringute Instituudi koordineeritud tulevikustsenaariumide "Eesti 2010" väljatöötamise.

3. Probleemid ja lahendused

Eesti sotsiaalteadus on suhteliselt noor. Taasiseseisvumise järel toimus kiire ümberorienteerumine nõukogudeaegselt paradigmalt rahvusvahelisel teadusvahetusel ja konkurentsil baseeruvale lähenemisele. Erinevalt loodusteadustest oli sotsiaalteaduste nõukogudeaegne äralõigatus maailmateadusest palju sügavam, mitmete teaduste (sotsioloogia, politoloogia, sotsiaalanthropoloogia) õpetamine puudus ülikoolide õppekavadest täielikult. Seetõttu polnud paradigmat vahetus mitte ainult organisatsiooniline, vaid puudutas kogu teadusliku mõtte arengu aluseid. Selle tulemusena oleme täna veel kaugel olukorrast, kus saaksime rääkida Lääne mallidele vastavast sotsiaalteadlaste ja otsustajate koostööst. Alles väljakujunemisjärgus on adekvaatsed teadusuuringute rahastamise skeemid ning uuenemas teadlase ja otsustajate vahelise koostöö mudelid.

Teadusrahast projekti rahastamiseks on otsustamise põhikriteerium uurija rahvusvaheline läbilöögivõime. Samas on uurija ja otsustaja vahelise koostöö arenemiseks esmatähtis uurija huvi ja otsustaja vajaduste ühtelangemine. See eeldab püstitatavate probleemide praktilisust ning kohalikku aktuaalsust, samal ajal ei pruugi selline lähenemine alati vastata teadusmaailmas käibivatele kriteeriumidele. Siirdeühiskonna tingimustes võib ühiskonnaelu akuutsete probleemide uurimine tunduda sageli kohaliku tähtsusega ettevõtmisena. Teadlast ohustab nii esimesel kui teisel juhul nn temaatiline irrelevantsus: see, mis lähtub kohalikest vajadustest, ei pruugi huvitada rahvusvahelist teadusüldsust ning näidata teadlase taset; see aga, mida peetakse oluliseks teadusmaailma sees, ei pruugi olla rakendatav kohalikes huvides.

Otsustaja ootustele vastamiseks tuleb sotsiaalteadlasel teha märkimisväärset lisatööd, s.t tõlkida sotsiaalelu probleemid mõõdetavatesse vormelitesse ning hiljem saadud tulemused tagasi viia otsustajatele sobivasse keelde – muuta uuringutulemused poliitikule arusaadavaks ja rakendatavaks. Siin võib uurija kommunikatsioonis otsustajaga põrgata nn väärtuselisele irrelevantsusele, mille puhul otsustaja eelistused erinevad uurija kompetentsusaladest. Uurijale tehakse ettepanek tegelda asjadega, milles tal kompetentsust napib, samal ajal kui tema võimupädevusse kuuluvatel aladel puudub otsustajate huvi teadlase veendumusest lähtuvate uurimuste vajalikkuse osas. Selgelt ohtlik on tendents, kui uurimuste tellimisel lähtutakse ainult otsustajate poolsetest eelistustest, jättes uurija tunnetatud uurijakompetentsust nõudvad probleemid vajaliku tähelepanuta.

Eeldades, et sotsiaalteadlase ja otsustaja vaheline kommunikatsioon on efektiivne, tõlkeprotsessid edukad ning tulemused rakendatavad, saab uurija jääda siiski üksnes nõuandja rolli, pakkudes välja olukorra kirjelduse ning näidates ära võimalikud arenguteed/lahendused koos kaasnevate riskide ja olemasolevate võimaluste analüüsiga. Samas on elu näidanud, et uurija töö võib muutuda tulutuks, kui poliitilised kokkulepped eeldavad teistsugust lähenemist või kui keeruliste sotsiaalprobleemide aruteludel ei osale poliitikud ega tegelikud otsustajad. Teadagi pole otsusekujundus ainult ratsionaalne, vaid sageli esmajoones poliitiline tegevus. Mõnikord poliitikud lihtsalt ei taha ebamugavaid asju teada. Kui valitsus viib mingit programmi ellu poliitilistel põhjustel, on ebatõenäoline, et teadlaste soovitude põhjal juba käivitunud poliitikat muudetakse. Poliitiku vaatevinklist võib

komistuskiviks saada seesama tõlkimise probleem. Iga uuringutulemuste esitus (struktuur, probleemide käsitlemise aspektid, sügavus jne) jääb eelkõige uurija loominguks ning ei pruugi anda vastuseid kõikidele otsustaja peas küpsevatele küsimustele. Ja paraku on tõsise teaduse kaasamine seotud suurte kulutustega – vaja on aega, raha, kvalifitseeritud inimesi, kes on nõus osalema. Kaugemas tulevikus tasub see end kindlasti ära, kuid taktikalistel kaalutlustel võib jääda kõrvale.

Tulles tagasi eespool toodud jaotuse juurde, võib väita, et Eestis toimivad riigivalitsemisel tehtavate otsuste kujundamisel praegu mingil määral kõik viis sotsiaalteaduste rolli. Samas on selgesti näha, et huvi ja vahendid on suunatud eelkõige foonile ja võrdlemisele, tõsisemaid pingutusi nõudev tagasisideme, strateegiate ja stsenaariumide kujundamine on suhteliselt episoodiline ja vähem nõutud. Keskne probleem on siin tellija ja tellijapoolse huvi episoodilisus. Põhiosa sotsiaalteaduslikest uuringutest viiakse Eestis läbi uurijate endi pakutavate ideede ja projektide alusel. Sellele peaksid aga kindlasti lisanduma ka sihtsuunitlusega tellimustööd riigi poliitikat kujundavatelt institutsioonidelt. Seda eelkõige riikliku tähtsusega küsimustes, mille täitmiseks ei piisa ühe uurimisgrupi jõust ja initsiatiivist. Lähiajal võiks selliseks saada nt programm tingnimetusega Eesti arengumudelid 21. sajandiks (täitja võiks olla just selleks programmiks loodud ülikoolidevaheline tööühm), aga ka Eesti ühiskonna arengu- ja konkurentsivõime tagamise programm Euroopa Liiduga ühinemise kontekstis, haridusreformi läbiviimise, Eesti õigusruumi arengu jm programmid.

Kasutatud kirjandus

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Making a reality of The European Research Area: Guidelines for EU research activities (2002–2006). Brussels: Commission of the European Communities. 2000.

Eesti inimarengu aruanded, 1995–2000. Tallinn: ÜRO Arenguprogramm.

Eesti 21. sajandil. Arengustrateegiad, visioonid, valikud (1999). Koost A. Oja, toim A. Raukas. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.

Elutingimuste uuring Eestis 1999. aastal. Põhiandmed (2000). Vastutav toim Ü. Marksoo. TÜ, Sotsiaalministeerium, Norra Rakenduslike Sotsiaaluuringute Instituut Fafo. Tartu: TÜ Kirjastus.

Human Rights in Estonia (1998). Ed A. Narusk. Tallinn: UNDP.

Integratsioon Eesti ühiskonda (2000). Monitooring 2000. M. Lauristin, R. Vetik (toim), Tallinn.

Lapsed Eestis (2000). Tallinn: ÜRO Arenguprogramm.

Pressmann, J., Wildavsky, A. (1973). Implementation. Berkeley: University of California Press.

Teadmistepõhine Eesti (2000). Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia.
Haridusministeerium, Majandusministeerium.

Vaesuse leevendamine Eestis (1999). TÜ, Sotsiaalministeerium, ÜRO Arenguprogramm.
Tartu: TÜ Kirjastus.

Õigussotsioloogia tulevik Eestis – kas on lootust?

Mait Mürsepp (RiTo 3), Tartu Ülikooli sotsioloogiaosakonna lektor

Kas Eestis on võimalik õigussotsioloogia arenemine teadusliku distsipliinina? Kas on ette näha õigussotsioloogia pakutavate võimaluste mõistmist ja õigussotsioloogia tulemuste rakendamist? Millised hoiakud kujunevad õigussotsioloogia suhtes välja juristidel ja mida oleks võimalik ette võtta nende hoiakute muutmiseks? Mida teha juristide ja õigusteadlaste sotsiaalteadusliku harituse taseme tõstmiseks? Need on küsimused, millele ma otsin käesolevas artiklis vastust. Artikkel on üles ehitatud professor J. M. Balkini *Washington & Lee Law School*'is 3. novembril 1995 toimunud konverentsil "Writing Across the Margins" peetud uute teadusharude tekkimise võimalusi käsitleva ettekande tekstile.¹

Oma ettekandes esitab Balkin ühe võimaliku teadusharudevaheliste piiride kadumist kirjeldava mudeli. Sellest lähtuvalt tuleneb interdistsiplinaarsus ühe teadusharu ebaõnnestunud katsest teist teadusharu koloniseerida. "Õnnestumise korral kujuneb välja uus uurimisvaldkond, millele ei vaadata enam kui interdistsiplinaarsele" (Balkin 1996, 952). Teadusharu võimet olla koloniseeriv pool tugevdab sellise ühtse teoreetilise pagasi olemasolu, mis võimaldab huvitavaid teooriaarendusi ja rakendada teiste teaduste piires saadud teadmisi. Seega ei tohiks see pagas olla dogmaatilise iseloomuga. Koloniseeritavaks pooleks muudab teadusharu ühtse teoreetilise pagasi puudumine, viimast heidab Balkin ette just angloameerika õigusteadusele.² Balkin teeb teadlaste puhul vahet vallutajatel ja importööridel. Vallutajateks nimetab ta koloniseeriva distsipliini esindajaid, kes tungivad koloniseeritavasse distsipliini kindla eesmärgiga, nt harida selle distsipliini esindajaid. Näitena sobib siinkohal poliitikateadlane, kes soovib selgitada riigiõigusega tegelevale juristile demokraatia olemust. Kuna vallutajad ei ole üldjuhul eriti kursis koloniseeritava distsipliiniga, ei suhtu koloniseeritava distsipliini esindajad neisse eriti tõsiselt ja katsed muutust esile kutsuda surevad eos. Püüdes analüüsida Eesti olukorda antud diskursuse raamides, tulevad võimalike vallutajatena kahjuks meelde ainult üksikud nimed.³ Vaadates nende isikute tööde mõju juristide hulgas, tekib paratamatult tahtmine nõustuda Balkiniga. Nende roll Eesti õigusteaduse ja õigusteadlaste mõtlemise kujundamisel ei ole olnud märkimisväärne. Hr Uno Mereste puhul, kes on püüdnud kõige otsesemalt sekkuda juristide mängumaale, nimelt õigusloomesse, saab tõdeda sama, mida varasemas näites oleks võinud öelda poliitikateadlase kohta. Tal võib ju iseenesest olla õigus, kuid juristide ametiaue, monopoliseeritud teadmised õigusloomest ja õigusteadusest ei luba neil antavat nõu kuulda võtta. On ju juristide näol tegemist teadusilmas ainulaadse grupiga, kes loovad õigust enda tarbeks.⁴ Loomulikult ei saa välistada ka seda, et poliitikateadlane mõistab ise demokraatia olemust vääralt või idealiseeritult.

Samuti võivad muutuse esile kutsuda koloniseeritava teadusharu esindajad, keda Balkin kutsub importöörideks. Importööride eesmärk on tuua distsipliini väljastpoolt värskeid mõtteid ja arusaamu. Võrreldes vallutajatega on importööridel paremad võimalused teaduslikuks innovatsiooniks, kuna nad tunnevad koloniseeritava teadusharu sõnavara ja teaduslikku metoodikat. Samuti tunnevad nad koloniseeritava teadusharu esindajaid ja on ise nende hulgas tuntud. Nende pakutavaid uuendusi on sama eriala esindajatel lihtsam

vastu võtta – ei ole tarvis muuta endid ja oma tõekspidamisi. Sotsiaalteaduste importimist õigusteadusesse raskendavad mitmed tegurid. Esimene selline tegur on õigusteadlaste loomupärane vastumeelsus empiirilise uurimistöö suhtes. Probleem ei ole selles, nagu juriste ei õpetataks empiirilist uurimistööd läbi viima. "Õigusteadusliku hariduse eripärana õpetatakse juristidele just seda, kuidas mitte mõelda empiiriliselt" (Balkin 1996, 969).⁵ Teiseks raskendavaks teguriks on see, mida Balkin nimetab nt õigus- ja majandusteaduse sümbioosi korral majandus/haldusretoorikaks.⁶ Sõltumata sellest, et majandusteadusel on olnud suur mõju juristide keelekasutusele, jääb uue valdkonna uurimisobjekt enamikule juristidele sügavuti mõistetamatuks.

Balkini arvates seisneb peamine põhjus, miks majandusteadus ei ole suutnud õigusteadust koloniseerida, tõsiasi, et kasutatavad majandusteaduslikud mudelid on juristikoolitusega inimeste tarvis liiga keerulised.

Majandus- ja õigusteaduse sümbioos, mis on tänapäeval laialt levinud, on oma olemuselt retoriseeritud tugitoolimajandus- ja õigusteadus, kus väitlevad pooled esitavad teineteisele teaduslikke väiteid, kuid ei püüagi neid tõestada. Neil puudub selleks lihtsalt erialane teaduslik koolitus. Seni kui kompleksse majandus-õigusteadusliku teadustööga tegeleb käputäis inimesi ja ülejäänud juristid kasutavad lihtsustatud majandusteaduslikke mudeleid ja väldivad empiirilist uurimistööd, ei saa õigusteadust lugeda lõpuni koloniseerituks.

Vaadates Eesti olukorda, on tulemus importööride puhul vallutajate hulgas valitsenud olukorrast veelgi kurvem. Ainsad nimed, mis minule meelde tulevad, on TÜ õigusteaduskonna prodekaan Jaan Ginter õigussotsioloogias kvantitatiivseid meetodeid rakendava koolkonna esindajana,⁷ Akadeemia Nord professor Peeter Järvelaid kirjutistega õigusteaduse ja õiguse ajaloost⁸ ja Berliini Humboldti Ülikooli õigusteaduse doktorant Lauri Mälksoo oma sõnavõttudega rahvusvahelise õiguse ja poliitikateaduse seostest.⁹ Kui importöörid on edukad, valmistavad nad oma tegevusega ette pinnase vallutajatele tegutsemiseks ja koloniseeriva teadusharu mõju kasvatamiseks. Lähtudes sellisest arusaamast, annaks parima tulemuse õigusteaduse ja sotsiaalteaduste ühendamiseks uu(t)eks teadusharu(de)ks tulevaste õigusteadlaste sügavam ja põhjalikum sotsiaalteadustealane koolitus.

Balkin juhib artiklis oskuslikult tähelepanu kahele esmapilgul tähtsusetule nüansile. Esiteks kannab enamik õigusteaduse piire ületavaid konverentse, seminare ja sümposioone nimetust "Õigusteadus ja ...", selline nimekuju määrab aga juba ette ära korraldajate seisukohad. Üldjuhul kinnitavad need levinud arusaama, et tegemist on interdistsiplinaarsusega, mitte aga teadusega ühe distsipliini piirides, nt uue teadusharu või uurimisvaldkonnaga. Interdistsiplinaarne teadus ei kuulu enam kummagi teadusharu alla ja seega ei vastuta selle teaduse viljelejad kummagi teadusharu auditooriumi ees. Nende vastutus piirneb enestele kujundatud uue auditooriumiga, mis üldjuhul tekib visalt ja ei ole teadusmetoodikas kõrgelt haritud. Samuti ei julgeta uutes teadusharudes sõna võtvaid teadlasi kritiseerida inimlikel kaalutlustel. Anname neile veel aega, nad ju alles alustasid – mõtleb enamik klassikalise teaduse esindajaid. "Väljendusviis "Õigusteadus ja ..." avab õigusteaduse ukseid teistele teadusharudele ja kutsub teiste teadusharude esindajaid andma oma panust õigusteaduse

katlasse, märkides siiski õigusteadlaste jätkuvat teadlikku endi eraldamist muudest teadustest" (Balkin 1996, 950). Balkini väidet õigusteadlaste teadlikust eraldumisest iseloomustavad hästi kaks viimast Eestis toimunud konverentsi, mis puudutasid õigus- ja sotsiaalteaduste rolle ja suhteid.¹⁰ Konverentside nimevalikud on maailmas alati seotud osalejatega. On tõsi, et kummagi teadusharu tipptasemel esindajad ei tule üldjuhul interdistsiplinaarsetele konverentsidele.¹¹

Kirjeldades Ameerika ühiskonda, leiab Balkin, et Ameerika õigusteaduse vastuseis teiste erialade poolt koloniseerimisele baseerub peaaesjalikult kolmel faktoril: esiteks on enamik Ameerika õigusteaduse professoreid saanud oma hariduse Ameerikas asuvates õigusteaduslikku haridust pakkuvates koolides¹²; teiseks koolitatakse enamikku nendes koolides õppijaid juristina tööle asuma ja kolmandaks sunnivad koolidevälised sotsiaalsed jõud nendes koolides õppijaid koolitama vastavalt juristikutsele esitatavatele nõuetele, sõltumata sellest, kas selle kooli õpilased kunagi juristiametit pidama hakkavad¹³ (Balkin 1996, 950). Ameerika Ühendriikidega võrreldes on olukord Eesti õigusteaduslikku kõrgharidust pakkuvate koolide osas palju vabam. Väga head õigusteaduslikku akadeemilist kõrgharidust pakkuvaid koole on vaid üksikuid (lubage siin ära märkida TÜ õigusteaduskond), samas on mitmeid väiksemaid õiguskoole, kus tudengeid valmistatakse ette igapäevatööks juristina. Korraliku õigusteadusliku hariduse saanud, kes soovib tegelda pedagoogilise tööga, on suhteliselt suured võimalused. Noorel professoril on võimalik enesele leida sobilik kool, kus kooli juhtkond professori soove ja huvisid mõistab ja nendega arvestab. Noorel õigusteadlasel on võimalus tekitada tudengites huvi ühiskonna eksisteerimise alustalade vastu ja vältida kuiva jurisprudentsiaalset lähenemist. See oleks esimene samm dogmaatiliselt õigusteaduslikult hariduselt avatuma ja sotsiaalteaduste arengutest huvitatud ja neid arvestava hariduse tee asumisel.¹⁴

Enne kui läheme põhjalikumalt õigusteaduse ja sotsioloogia piirimail asuva teadusharu juurde, tuleb meil vastata paarile põhimõttelise tähtsusega küsimusele. Kas on üldse mõtet jurisprudentsi piire ületaval õigussotsioloogial? Kas on sotsioloogiale kohta õigusteaduse ja õiguse maailmas? Kas sotsioloogia ja õigusteaduse ühendamine võimaldaks meil saada uut teadmist õiguse kohta ühiskonnas ja kas samadele tulemustele ei oleks võimalik jõuda juba olemasolevate teaduslike vahenditega? Vastus nendele küsimustele on minu arvates kindlasti see, et õigussotsioloogia on vajalik ja annab uut vajalikku teadmist, mida pole võimalik saada juba olemasolevate vahenditega. Sajandi esimesel poolel väitis Ameerika Ühendriikide õigussotsioloog Nicholas Timasheff, et õigusteadus (mille all ta pidas silmas jurisprudentsi) on inimeste käitumist ühiskonnas mõjutavate väärtuste-hinnangute süsteem, õigusteadus on idiograafiline (üksikindiviididega seotud, kirjeldav) teadus. Õigusteaduse sisu on ajas muutuv, õigusteadus sõltub ajas muutuva test seadustest, seadusandja muutuva st tahtest ja valitsevast poliitilisest võimust. Sotsioloogia on samas nomoteetiline (üldiste seaduspärasuste leidmisele suunatud) teadus. Sotsioloogia uurimisobjektid on inimesed, ühiskonnagrupid ja eesmärgiks püüü üldistuste tegemise poole, mis annaks üldist aegumatut teadmist. Sotsioloogia ei püüdle ainult kirjeldamisele, ta püüab mõista ühiskonnas toimuvaid protsesse.

Õigussotsioloogia ülesandeid on aegade jooksul defineeritud erinevalt. Õigussotsioloogia rajajaks peavad paljud Saksa sotsioloogi ja juristi Max Weberit,¹⁵ kuigi esimesena kasutas seda mõistet Itaalia jurist Dionzio Anzilotti 1892. aastal avaldatud teoses "La Filosofia del dritto e la sociologia".¹⁶ Järgnevalt toon üksikuid näiteid õigussotsioloogia kui ainevaldkonna defineerimise raskustest.

- *Õigussotsioloogia on nomoteetiline teadus, mille eesmärgiks on ... kirjeldada õiguse ja ühiskonna omavahelisi suhteid (Timasheff 1939, 19).*
- *Õigussotsioloogia on sotsioloogia üks haru, täpselt nagu perekonnasotsioloogia, tööstus- või meditsiinisotsioloogia (Vilhelm Aubert'i viidatud Evan 1990, 22).*
- *Õigussotsioloogia ülesandeks on õiguse empiiriline uurimine sotsioloogia meetoditega makrosotsioloogilise teooria loomise eesmärgil (Evan 1990, 48).*
- *Õigussotsioloogia (juriidiline sotsioloogia) käsitleb kõiki rohkem või vähem õigusega seotud mõjusid, kõiki, mille suhtes õigus võib olla põhjuseks, tagajärjeks või ajendiks (Carbonnier 1986, 30).*

Esitatud definitsioonid on ainult kaduvväike osa kõikidest õigussotsioloogia defineerimise katsetest läbi aegade. Isiklikult eelistan kasutada Carbonnier' definitsiooni ja seda järgmistel põhjustel: esiteks mõistab Carbonnier õigussotsioloogiat kõige laiemalt, ta ei püüa määratleda selle kohta ja jätab vabad käed uurijale oma uurimisobjekti ja vaatenurga valikul; teiseks käsitleb Carbonnier mandri-Euroopa õigussüsteemi alamana õigust seadusandja tahtena, nähes samas sotsioloogia võimalusi õigussüsteemi teadlikuks kujundamiseks, ja kolmandaks mõistab Carbonnier sotsioloogia piiratud võimalusi õigussüsteemi kujundamisel. Carbonnier ütleb ise: "Sotsioloogia peab tegema koostööd õigusloomega, kuid ei tohi sellesse sekkuda" (Carbonnier 1986, 322).¹⁷ Sotsioloogia nomoteetiline iseloom ja tema jätkuv püüdlemine üldistuste poole muudavad ta seadusloomele atraktiivseks. Mitmed autorid on rõhutanud sotsioloogia seda omadust kui seadusloomele eriti väärtuslikku (Ellsworth, Getman 1984). Seadusloome puhul ei tegelda üksikjuhtumi analüüsimisega ja üksikotsustusega, vaid püütakse ette näha ja üldistatult reguleerida võimalikult laia inimkäitumise valdkonda. Samas on sotsiaalteadlasi maailmas tihti kahtlustatud poliitilises erapoolikuses.¹⁸ Sotsiaalteaduslike üldistamiste korral kaotab tähenduse klassikaline empiirika-suunaline kriitika. Üksik viga ja meetodiline eksimus ühe uuritava puhul ei muuda läbiviidud uuringu tulemusi tervikuna märkimisväärselt. Kõigele lisaks on sotsiaalteadlased tihti pettunud mahus, milles nende uurimusi seadusloome tugimaterjalina kasutatakse.¹⁹

Viimasel ajal on ka juristide kivistunud seisukohad õigusloome osas hakanud seestpoolt murenema. Selle muutuse parimad näited on Riigikogu liikme ja Akadeemia Nord professori Igor Gräzini ettekanne sotsiaalteaduste I aastakonverentsil²⁰ ja TÜ professorite Raul Naritsa ja Kalle Meruski kommentaar Riigikogu liikme Maret Maripuu kirjutisele Riigikogu Toimetiste 2. numbris.²¹ R. Naritsa ja K. Meruski idee n-ö seaduste loomekogude (minu nimetus) moodustamisest, kuhu kuuluksid erialaspetsialist, keeleteadlane ja jurist, on uudne, huvitav ja väärib minu arvates, et nii juristid kui ka sotsiaalteadlased seda põhjalikumalt kaaluksid.

Sotsiaalse informatsiooni kasutamine seadusloomes on ainult üks võimalik sotsiaalteadusliku informatsiooni kasutamise viis õigusteaduse poolt. Kuigi selles vormis on

sotsiaalteaduslikul informatsioonil suurim mõju ühiskonnale tervikuna, on paratamatu, et kõige rohkem kasutatakse sotsiaalteadusi siiski üksikjuhtumi/indiviidi analüüsimisel. Näitena võib siinkohal tuua sotsiaalteadlastest eksperttunnistajad ning kohtumenetluse kui protsessi sotsiaalteadusliku analüüsi ja kõik sellega avanevad võimalused.²² Kahjuks ei ole Eesti oludes tuntavalt õnnestunud sotsiaalse informatsiooni üks ega teine rakendus ja professor Eerik Kergandbergi artikkel on teadaolevalt jäänud kohtumenetluse sotsioloogilise analüüsi ainsaks katseks Eestis. Õigussotsioloogia uurimisobjekt ja selle sisu muutub konkreetsetes ühiskonnas kehtivate seaduste muutumisega minimaalselt. Kui juristile tähendab uus tsiviilkoodeks uut töövahendite kogu ja õigusteadlasele võimalust analüüsida ja võrrelda neid töövahendeid eelnevate ja mujal maailmas kasutatavatega, siis sotsioloogi jaoks ei muutu sellega palju. Sotsioloog jätkab inimeste ja gruppide käitumise uurimist uuenenud tingimustes ja tulemuste baasil avaldub võimalus uuele seadusele sotsioloogilise hinnangu andmiseks.²³

Õigusteadust ei pea Balkin edukaks koloniseerivaks teaduseks, kuid samas on see populaarne koloniseeritav valdkond. Balkin väidab, et õigusteadust ei ole kunagi võimalik lõpuni koloniseerida, kuna õigusteaduse näol ei ole tegemist teadusega selle akadeemilises tähenduses, vaid professioniga, millest eri sotsiaalteadused (ajalugu, filosoofia, sotsioloogia, majandusteadus) saavad igaüks oma osa.²⁴ Kuna tegemist on kutsega, puudub õigusteadusel ühtne läbiv akadeemiline teoreetiline pagas ja akadeemiline metoodika, mida võiks lihtsate vahenditega üle kanda teistesse teadusharudesse. Õigusteadusliku hariduse omandamise käigus ei omandata teadmisi akadeemilisele teadusharule omasel kujul, vaid korjatakse tulevikus ametialaselt vajalikku teavet õigusnormidest, nende rakendamisest ja õiguse eri harudest. Just nimelt seetõttu olen kindel, et õigusteadus ja sotsiaalteadused täiendaksid kasulikult teineteist ning nende valdkondade vaheline koostöö oleks ühiskonna eduka toimimise seisukohast eriti vajalik.

Õigust seostatakse peaaesjalikult võimuga, mis teeb kõigest õigusega seonduvast teistele distsipliinidele ahvatleva märklaua. Õigusteadust on püüdnud koloniseerida enamik sotsiaal- ja käitumisteadusi. Samuti on õigusteadust püüdnud enese alla suruda statistika ja filosoofia. Õigusteadus on tõestanud ennast, olles piisavalt vastupidav, et olla jätkuvalt piiramise all, aga mitte kunagi alistatud. Selle fenomeni põhjuseid näeb Balkin õigusteadusliku hariduse tugevates ja muutumatutes traditsioonides Ameerika Ühendriikides. Eesti õigusteaduse ja teiste teadusharude sümbioosidele võib erinevalt Ameerika interdistsiplinaariast ennustada suurt tulevikku. Kuigi Eestis on õigusteaduse õpetamisel pikad traditsioonid, on viimase kümne aasta jooksul muutunud nii Eesti õiguskord kui ka õigusteadusliku hariduse andmine. Maailma erinevates nurkades hariduse omandanud õppejõudude tagasitulek Eestisse, õppejõudude liikumine koolide vahel, uute koolide avamine, uute õppeplaanide kinnitamine ja nende ümberkujundamine loovad ühest küljest haridust omandavates noortes ebakindluse tunde õigusteadusliku hariduse kvaliteedi osas. Teisalt loob aga tekkinud olukord ainulaadse võimaluse kujundada teadlikult ja oskuslikult välja tänapäevane Eesti õigusteadlaste koolitamise programm. Hariduse üle otsustajad ja koolide juhtkonnad peavad endale selgeks tegema, milline on nende eesmärk ja millistena soovivad nad näha oma õpilaste tulevikku. Kas neile piisab Eesti-taseme juristide koolitamisest või soovivad nad anda haridust, mida noored ei peaks häbenema,

ükskõik millisesse maailma nurka nad ka ei satu. Kuna õiguse ülesandena saab mõista üldistatuna korra loomist inimekäitumises, eeldab hea õigusteaduslik akadeemiline kõrgharidus tänapäeval sotsiaalfilosoofia ja sotsiaalteaduste tundmist. Hea akadeemilise õigusteadusliku kõrghariduse andmise esimene eeldus Eestis on seega õigusteadusliku hariduse omandamisel sotsiaalteaduste mahu suurendamine, mis omakorda loob eeldused õigus- ja sotsiaalteaduste sümbioosi edukaks arenemiseks Eestis.

Märkused

1. Tema ettekande teksti avaldas täies mahus Washington & Lee Law Review 53, 1996. Samas numbris on veel mitme samal konverentsil esinenud teadlase ettekande tekst.
2. Juristid vaidleksid kindlasti vastu minu väitele, kuid sotsiaalteadlasena ei suuda ma eristada ka mandri-Euroopa õigusteaduses piisavalt ühtset ja koherentset teoreetilist pagasit, mis välistaks Balkini mudeli rakendamise. Mandri-Euroopa õigusteadus omab pikki traditsioone, kuid väljaspool normitehnikat kuulub õigusteaduse teooriasse peamiselt õigus- ja sotsiaalfilosoofia. Roger Cotterrell oponeerib Balkinile oma 1998. aastal avaldatud artiklis, kus ta väidab, et tegelikult on kaasaegsel Lääne ühiskondade õigusteadusel kindlad teaduslikud meetodid – kohtuasja kohtus esitamise meetodid, süütõendite käsitlemise meetodid jne.
3. Siinkohal pean ma silmas ennekõike Riigikogu liikme Uno Mereste (Õigussüsteem ja võlaõigus. – Akadeemia, 2000, nr 7; Juriidiline terrorism laastab aedu. – Sirp, 16.10.1998; Peatagem juriidilise terrorismi laine. – Sirp, 23.10.1998; Seaduse mõtte varjamise reegel. – Sirp, 17.11.2000, ja Kas lausrumalus või ülikavalus? – Sirp, 16.02.2001), TÜ sotsioloogiateooria ja -ajaloo dotsendi Henn Kääriku (Õigussotsioloogia ja õigusloome. – RiTo 1, 2000) ja Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfo osakonna juhataja Aare Kasemetsa töid (Seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsus ... – RiTo 1, 2000; Seadusloome kvaliteet = ... – www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tood/tell38a.html).
4. Siinkohal ei pea ma silmas seda, et teised ühiskonnagrupid õigust ei vaja. Vastupidi! Õiguse roll on ühiskonna sotsiaalse toimimise reguleerimine ja sotsiaalsete suhete korrastamine. Kahjuks on aga paratamatu olukord, kus seaduse mõistmiseks ja selle juriidiliselt korrektseks tõlgendamiseks on tarvis õigusteadusealaseid eelteadmisi, mida enamikul ühiskonnaliikmetel ei ole. Siit tulenebki olukord, kus juristide loodud seaduste järgimiseks ja nende täpsemaks mõistmiseks on vaja juristi abi ergo juristid loovad seadusi enda tarvis, endale tõlgendamiseks.
5. Seda on kõige paremini näha õigust ja seadusi puudutavate uurimuste juures, mis juristide poolt läbiviiduna muutuvad õigusfilosoofilisteks ja -teoreetilisteks arutlusteks. Minule teadaolevalt on Eestis selliseid analüüse avaldanud ainult õiguse teemaga tegelevad sotsiaalteadlased (mainida tasub siinkohal TÜ sotsiaalteaduskonna praktilise sotsioloogia õppetooli vanemteadurit P. Kenkmanni (Sotsiaalne informatsioon seadusloome edendamise teenistuses. – RiTo 1, 2000) ja võrdleva õigusteaduse õppetooli lektorit S. Kaugiat (Sotsiaalsest konfliktist. – Akadeemia, 2000, nr 7; Õigussotsioloogia olemus, koht ja ülesanded kaasaja ühiskonnas. – Juridica, 1995, nr 8; Nihked eesti noorte õigusteadvuses aastatel 1975–1995. – Juridica, 1995, nr 7).

6. Interdistsiplinaarses teadustöös sisalduvate probleemide ja raskuste kõige paremaks näiteks peavad paljud autorid just õigusteaduse ja majandusteaduse sümbioosi. Kõikide teiste võimalike uurimisvaldkondadega võrreldes on sellel valdkonnal tunnetatav seos juristide igapäevase tööga ja seega on majandusteadusel ka teistest teadusharudest paremad võimalused õigusteaduse koloniseerimiseks. Selle asemel, et üle võtta õigusteaduse valdkonnad, on õigusteadus ja majandusteadus muutunud teadlaste jaoks eraldiseisvaks uurimisvaldkonnaks, mille edukas viljelemine nõuab samas eriettevalmistust.
7. Vt Emile Durkheim ja hálbekäitumise sotsioloogia. – Juridica, 1998, nr 5; Alaealiste kriminaalõigus – lõpuks ka Eesti variant. – Juridica, 1998, nr 4; Kas Eestis on vaja surmanuhtlust. – Juridica, 1996, nr 3.
8. Vt Õigussüsteemi reform Eestis 20. saj lõpul.//Akadeemia Nord Toimetised, 1999, nr 2; Eesti õigussüsteemi areng. – Eesti inimarengu aruanne 1999 (1999); Cambridge'i idee ajaloo koolkond ja Eesti. – Ajalooline Ajakiri, 1999, 3/4 (106/107).
9. Vt Humanitaarne interventsioon. – Akadeemia, 1998, nr 10; Keel ja inimõigused. – Akadeemia, 2000, nr 3; Küüditamised ja rahvusvaheline õigus. – Akadeemia, 2001, nr 1; samuti Kosovo sõda kui murdepunkt ajaloos. – Eesti Päevaleht, 30.03.1999; Keel ja seadus. – Postimees, 03.05.1999.
10. Esimene konverents toimus 07.09.2000 Tartus Õiguskeskuses ja kandis nimetust "Õigusriik ja õigusloome – õigusteadlaste ja sotsiaalteadlaste kohtumispaiik". Teise konverentsina pidasin ma silmas sotsiaalteaduste esimesel aastakonverentsil toimunud sektsioone "Õigusteaduse piirid I" ja "Õigusteaduse piirid II".
11. Ellsworth ja Getman tõdevad oma 1984. aastal avaldatud artiklis, et suur osa interaktsioonist õigusteaduse ja sotsiaalteaduste vahel ei hõlma kõrgel tasemel sotsiaalteadlasi ega ka kõrgetasemelisi õigusteadlasi. See valdkond hõlmab inimesi, kes on mõlemas teadusharus üldjuhul marginaalse tähtsusega.
12. Olukorda Ameerika õigusteaduses kirjeldatakse üldjuhul väheste valitsemisega. Enamik õigusteaduse professoreid on omandanud oma hariduse käputäies Ameerika eliitkoolides, samas suundub enamik neist kraadi kaitsmise järel õpetama kesktaseme koolidesse. Kui eliitkoolides on interdistsiplinaarsus peaaegu et nõudeks, siis enamik koole koolitab õigusteaduskonnas tulevasi juriste ja ei tunne vajadust täita noorte päid liigse sotsiaalteooriaga.
13. Eraldiseisva sotsiaalse jõuna toob Balkin ära Ameerika Advokatuuri, kellel puudub huvi õigusteadlaste vastu, küll aga on nad huvitatud juristidest–praktikutest.
14. 1989. aastal avaldatud artiklis "Limits of legal regulation" ütleb Soome õigusloomega tegelnud Antti Kivivuori, et praegusel ajal on olukord Soomes selline, kus neljandikul seadusloomega tegelejatel on mitteõigusteaduslik haridus ja pooltel teaduskraad. Samuti kasutatakse ja kogutakse süsteemselt ajaloolist ja ühiskonnaalast informatsiooni.
15. Vt Henn Käärík, Õigussotsioloogia ja õigusloome. – RiTo 1, 2000 (www.riigikogu.ee/rva/toimetised).
16. Anzilotti poolt õigussotsioloogiaks nimetatud uurimisala on Timasheff iseloomustanud kui teadusharu, mis tegeleb juriidiliste faktide empiirilise väljenduse uurimisega.

17. Carbonnier' õigussotsioloogia käsitus on põhjalikult käsitletud Henn Kääril oma eespool mainitud artiklis.
18. Sotsiaalteadlaste erapoolikuses kahtlustamist on käsitletud Prantsusmaa näitel Noreau ja Arnaud oma artiklis "The Sociology of Law in France", kus sotsiaalteadlasi kahtlustati poliitilises parempoolsuses. Sotsiaalteadlaste erapoolikusele on vihjanud ka Ellsworth ja Getman, kes Ameerika Ühendriikide näitel sõnavad, et sotsiaalteadlasi peetakse pigem liberaalideks.
19. Riske sotsiaalteadusliku informatsiooni kasutamisel seadusloomes ja õiguse kujundamisel on oma artiklis põhjalikult käsitletud Ellsworth ja Getman. Eesti kogemust on kirjeldanud Paul Kenkmann artiklis "Sotsiaalne informatsioon seadusloome edendamise teenistuses: olukord ja ettepanekud" (RiTo 1, 2000)
20. Prof Gräzin vaidles oma ettekandes vastu 15 Riigikogu liikme poolt Riigikogus algatatud "Seaduste arusaadavuse tagamise seaduse eelnõu" (eelnõu nr 235) mõttekusele, öeldes, et sotsiaalteadlaste roll peaks väljenduma seaduste seletuskirjade koostamise juures. Siinkohal ei nõustu ma prof Gräziniga, kuid mõistan tema väite sisu. Olemuselt on tõesti absurdne võidelda seaduskeele liigse keerukuse ja õiguse liigse regulatiivsuse vastu uue seadusega.
21. Prof Narits ja prof Merusk väljendavad oma seisukohta sotsiaalteadlaste rolli osas seadusloome juures järgnevalt: *"Seadused ise peavad aga loomulikult olema arusaadavad. Terve mõistus ütleb, et seadus peab olema kirjutatud seaduse adressaatidele mõistetavas keeles. Nagu iga oskuskeele puhul peab seaduse keel olema üldkeelega võrreldes täpsem. Vajaliku täpsuse annavad seaduse tekstile erialaterminid, sealhulgas juriidilised kategooriad. Nii tundubki meile, et seaduse sünniks vajaliku poliitilise tahte (poliitilise otsustuse) olemasolul peavad kokku saama vastavat reguleerimisvaldkonda tundev erialaspetsialist, lingvist ning jurist. Sellise kolmikliidu ühistegevus peaks tagama adressaatidele arusaadava seaduse sünni"* (RiTo 2, 2000, lk 102).
22. Soovitan lugeda Riigikohtu liikme prof Eerik Kergandbergi kirjutist "Õigussotsioloogilisi lähenemiskatseid kohtumenetlusele" (Juridica, 1994, nr 5).
23. 2000. aasta novembris toimunud Eesti sotsiaalteadlaste I aastakonverentsil esinesin ma ettekandega, kus pakkusin õigussotsioloogiale välja järgmised funktsioonid: 1) koguda ja tulevaste põlvete tarvis talletada empiirilist informatsiooni ühiskonna õiguskultuuri kohta; 2) (teooriate raames) analüüsida ühiskonnast ja ühiskonna kohta kogutud informatsiooni, püüda analüüsi põhjal teha teaduslikke üldistusi ja võrrelda saadud tulemusi teiste riikide andmetega; 3) olla toeks ja kriitikuks seadusloomele ja kohtumõistmisele, samuti õiguskultuurile laiemas tähenduses; 4) olla ühiskonna õiguskultuuri kujundajaks ja tutvustada muule maailmale arusaadavas (teadus)keeles kohaliku ühiskonna õiguskultuuri.
24. Need koloniseerimise katsed on Balkini arvates ette määratud ebaõnnestuma, need ebaõnnestumised on nähtavad erinevate õigusväljaannete lehekülgedel ja on kokku võetavad kolme sõnaga – kaasaegne interdistsiplinaarne õigusteadus.

Kasutatud kirjandus

Balkin, J. M. (1996). Interdisciplinarity as Colonization. – Washington & Lee Law Review. Vol 53.

Carbonnier, J. (1986)

Cotterrell, R. (1998). Why must Legal Ideas Be Interpreted Sociologically. – Journal of Law and Society. Vol 25.

Ellsworth, C. E., Getman, J. G. (1984). Social Science in Legal Decision Making. Law and the Social Sciences. Russell Sage Foundation. New York.

Euroopa Komisjoni aruanne 1999 – Laienemine 99. <http://www.euroopaliit.ee>.

Evan, W. M. (1990). Social Structure and Law. Theoretical and Empirical Perspectives. Newbury Park: Sage Publications.

Kasemets, A. (2001). Seadusloome kvaliteet = mõjude analüüs, läbipaistvus, kodanikuühenduste osalus ja riigi haldussuutlikkus? Riigikogu Kantselei, MSI: www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tood/tell38a.html.

Kenkmann, P. (2000). Sotsiaalne informatsioon seadusloome edendamise teenistuses. – Riigikogu Toimetised 1.

Kergandberg, E. (1994). Õigussotsioloogilisi lähenemiskatseid kohtumenetlusele. – Juridica, nr 5.

Kivivuori, A. (1989). Limits of Legal Regulation. – Limits of Legal Regulation. Grenzen rechtlicher Steuerung. Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft.

Käärrik, H. (2000). Õigussotsioloogia ja õigusloome. – Riigikogu Toimetised 1.

Narits, R., Merusk, K. (2000). Õiguse olemusest ja seaduse võimalusest. – Riigikogu Toimetised 2.

Noreau, P., Arnaud, A.-J. (1998). The Sociology of Law in France: Trends and Paradigms. – Journal of Law and Society. Vol 25.

Timasheff, N. S. (1939). An Introduction to the Sociology of Law. Greenwood Press. Westport, Connecticut.

Loogika ja pragmaatilisus õigusloomes

Dr Uno Mereste (RiTo 3), Riigikogu liige, Reformierakond, Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik

Loogika eiramist ei saa ühelgi alal lugeda asjatundlikkuse tunnuseks!

Viimastel aastatel on üha sagedamini esinenud Riigikogus seaduseelnõude arutlemisel väidetega, et see või teine eelnõu säte võivad ju olla selges loogikalises vastuolus tegelikkusega, sama eelnõu mõne teise või mõne varem kehtiva seaduse sättega, ent kui asja vaadata pragmaatilisest seisukohast, siis olevat kõik korras ja teisiti ei saavatki olla (!!!).

"Puhtpragmaatilise" käsituse seadustamist peetakse selliste avaldustega esinejate poolt seejuures reeglina palju tähtsamaks ja kaalukamaks taotluseks kui loogikavigade vältimist. Võrreldes ainuõigeks peetavate pragmaatiliste seisukohtadega, nimetatakse loogikaliselt laitmatuid lahendeid tavaliselt teatava alavääristava tooniga "formaalloogilisteks" ja antakse mõista, et asjatundlikud ja arukad inimesed formaalset loogikat ei arvesta. Pragmaatilisest lähenemisviisist on tehtud sel viisil moemõiste – kui oma seisukohti üldarusaadavalt põhjendada ei osata või ei taheta, siis väidetakse, et küsimust "puhtpragmaatiliselt" käsitledes tulevat see lahendada just nii.

1. Formaalse loogika eiramine ja postsovetlik mõtlemisviis

Kes loogikat ja nn pragmaatilisi lahendeid vastandavate sõnavõttudega tavaliselt esinevad, on asjast huvitatul võimalik kindlaks teha Riigikogu täiskogu stenogrammide ja komisjonide protokolle lehitsedes. Käesoleva kirjutise eesmärgiks pole seatud ühegi isiku, veel vähem mõne erakonna kritiseerimist. Seepärast pole püütud pragmaatilise lähenemisviisi ainuõigsuse teesist lähtujaid üles lugeda. Taotletakse ainult nähtuse kui sellise analüüsimist ja hindamist euroopaliku mõtlemiskultuuri seisukohalt.

Et aga hajutada võimalikke vastuväiteid, nagu poleks ülalkirjeldatud probleem aktuaalne või nagu oleks see sulepeast välja imetud, olgu lubatud esitada siiski üks, autori arvates küllaltki kõnekas näide. Eelmise aasta 15. septembril esines õiguskantsleri kandidaat Priit Kama ühel Riigikogus peetud koosolekul oma programmi tutvustava ettekandega. Lähtudes sellest, et õiguskantsler peab olema suuteline langetama iseseisvaid ja vahel ka ebapopulaarseid otsuseid, milles ei tohi olla loogikavigu, esitati talle järgmine küsimus:

"Oletagem, et teile on esitatud kaks lauset, millest üks kõlab *Kõiki eraõiguslikke lepinguid TULEB reguleerida võlaõiguse raames (lause 1)* ja teine *Kõiki eraõiguslikke lepinguid EI TULE reguleerida võlaõiguse raames (lause 2)*. Kas te näete nende lausete vahel vastuolu ja kui näete, siis kumb neist on teie kui eraõiguse asjatundja seisukohalt õige, kumb väär?"

Õiguskantsleri kandidaat tõdes, et kui neid lauseid vaadata formaalse loogika seisukohalt, siis on teatav vastuolu olemas, ent kui läheneda küsimusele pragmaatiliselt, siis mingisugust vastuolu ei ole. Edasises kaitses ta esimeses lauses avaldatud seisukohta. Süvenemata siin probleemi sisusse¹, võime sedastada formaalse loogika ja pragmaatika selget vastandamist,

samuti pragmaatilise lähenemisviisi eelistamist loogikalisele, nagu seda probleemi püstitamisel kirjeldati.

Õiguskantsleri kandidaadi seisukohtade lähemal analüüsil peatutakse artikli 6. allosas. Õigluse mõttes olgu aga siiski juba siin rõhutatud, et P. Kama mõtteviisis pole midagi ainult temale omast, mille pärast teda isiklikult kritiseerida. Selline lähenemine on praegu võrdlemisi üldine ja täpselt samuti oleks vastanud arvatavasti ka mitmed teised temaga samalaadse haridustee läbinud inimesed, olenemata vanusest. Selles mõttes on väga paljuütlev tõsiasi, et pärast P. Kama esinemist toimunud arutelul avaldas enamik koosolekul osalejaid arvamust, et ta vastas esitatud küsimusele täiesti õigesti (!). Üks koosolekul osaleja arvas isegi, et vastus oli õige, ent küsimus oli rumalasti esitatud – niisuguseid küsimusi ei tohiks esitada!

Praegu moeasjaks kujuneda ähvardav formaalse loogika eiramisega eputamine on Vene okupatsiooni ajal toimunud rahva teadvuse ideoloogilise töötlemise tüüpilisi järelmõjusid. Kommunismiehitamise ürituse ebareaalsus oli eestlaste enamusele algusest peale selge. Sellesse ei uskunud ka paljud need, kes selle õpetuse levitamisega oma igapäevast leiba teenisid, nagu marksismi–leninismi, "teadusliku" kommunismi ja parteiajaloo lektorid, muust rahvast rääkimata. Ent üht–teist nende ebateaduslike ja demagoogiliste õpetuste vahendusel rahvasse sisendada tahetud mõtteviisist on siiski paljude inimeste alateadvusse juurdunud. Mitmetesse puhtideoloogilistesse eelarvamustesse suhtutakse endale sellest aru andmata, nagu õpinguaastail omandatud objektiivsetesse teadmistesse ja oma hariduse täisväärtuslikesse elementidesse, ehkki nad seda ei ole.

Probleem aastakümneid kestnud kommunismimeelse ideoloogilise ajupesu järelmõjudest on õige mitmetahuline. Eelarvamuslik suhtumine formaalsesse loogikasse on selle probleemi üks ja kindlasti mitte kõige olulisem tahk. Ometi on sellel olnud teatav ebasoovitav ja praegu suurenenud ähvardav mõju muuseas ka taasiseseisvunud Eesti õigusloomes.²

2. Formaalne loogika on klassikaline ehk traditsiooniline teaduslik loogika

Loogika on teadus õigest mõtlemisest, selle vormidest ja struktuuridest. Sama sõnaga väljendatakse ka tegelikkusenähtuste toimumise ranget korra– ja seaduspärasust (sündmuste loogika) ja samasugust korra– ja seaduspärasust neist nähtustest õigesti mõtlemises (arutlusloogika, mõtlemisloogika).³

Terminit formaalne loogika kasutatakse juba sajandeid kas kogu teadusliku loogika kohta (a) või loogikateaduse osa kohta, mis käsitleb mõistete, otsustuste ehk väidete, järelduste, tõestuste jms struktuuri (b).⁴ Teaduses juurdunud tava kohaselt vaadeldakse formaalset loogikat juba pikemat aega koosnevana kahest osast: 1) traditsioonilisest loogikast ja 2) matemaatilisest loogikast.⁵

Võrreldes matemaatilise loogika kui suhteliselt noorema loogikateaduse osaga, on traditsioonilist loogikat nimetatud ka klassikaliseks loogikaks. Et matemaatilises loogikas kasutatakse nn lausearvutuse ehk lausealgebra raames arutluskäikude formaliseerimiseks palju sümboleid, on teinekord mõistetud formaalse loogika all ka eeskätt matemaatilist

loogikat, mida on nimetatud ka sümbolloogikaks. Sisulisi erinevusi traditsioonilise ja matemaatilise loogika vahel ei ole. Erinevused väljenduvad ainult kirjutamisviisis – rohke sümbolite kasutamine võimaldab matemaatilises loogikas arutluskäike lühemalt ja ülevaatlikumalt kirjutada ja seega keerukate tõestuste õigsust hõlpsamalt kontrollida. Matemaatilist loogikat kasutatakse tavaliselt täppisteaduslike teooriate analüüsimiseks, seega n-ö teisel tasandil kui tavalist ehk traditsioonilist loogikat.

"Tänapäeval käsitatakse loogikat peaaegu eranditult kui formaalset loogikat," väidetakse Brockhausi entsüklopeedia uusimas, 1996. aasta väljaandes.⁶

Kasutatagu terminit formaalne loogika mis tahes eelnimetatud viisil piiritletuna, ei ole selle mõistega euroopalikus mõtlemiskultuuris seotud midagi alavääristavat või sellist, mis vihjaks sellele, et õiges mõtlemises oleks lubatud loogikareeglitest hõlbida, veel vähem sellele, et loogikareegleid ei tuleks arvestada ja peaks juhinduma mingisugustest muudest reeglitest. Vastupidi – iga hõlbimine traditsioonilise ehk formaalse loogika reeglitest tähendab hõlbimist õige mõtlemise radadelt, seega vigast mõtlemist ja lõpptulemusena väärreale järeldusele jõudmist.

Traditsioonilise ehk formaalse loogika süsteemis on eriline tähtsus neljal mõtlemisseadusel. Need on: 1) samasusseadus – iga mõiste või väide peab jääma ühe arutluse raames iseendaga identseks; 2) vasturääkivuse lubamatuse seadus – ühe ja sama objekti kohta ei tohi ühes arutluses midagi korraga jaatada ja eitada; 3) välistatud kolmanda seadus – kahest teineteisele vasturääkivast väitest on alati üks tõene ja teine väär; 4) küllaldase aluse seadus – iga väide vajab tõestamist mingi teise väitega, mille õigsus on kontrollitud.⁷

3. Kust pärineb formaalse loogika alavääristamine?

Kujutlus, et traditsioonilise ehk formaalse loogika reeglid ei taga looduses ja ühiskonnas toimuvate sündmuste käsitlemise õigsust, sai alguse G. F. Hegelist, kes nimetas oma õpetust "kõigi loodus- ja vaimunähtuste" arengust dialektiliseks loogikaks. Hegeli dialektiline loogika ei käsitlenud mõtlemise seaduspärasusi kui niisuguseid, vaid looduse ja ühiskonna arengut, seega hoopis midagi muud kui klassikaline loogika. Paljud loogikud on arvamisel, et Hegel ei käsitanud loogika sisu ja funktsiooni õigesti. Ta lõi oma dialektilise loogika vastukaaluks mitte tõelisele, vaid üksnes oma ettekujutustes eksisteerivale loogikale.

Dialektilise loogikaga on opereerinud hiljem marksistid, kes andsid sellele hoopis teise tähenduse kui Hegel. Nad käsitasid seda marksistliku filosoofia lahutamatu koostisosana. Viimasest Vene ajal Eestis väljaantud filosoofialeksikonist võib lugeda, et dialektiline loogika "on võimalik ainult dialektilismaterialistliku meetodi baasil ja on selle meetodi konkretiseering".⁸

Et traditsioonilise loogika eiramisele kutsuks keegi Riigikogus esinejatest üles sihilikult marksistlik-leninlikest veendumustest lähtudes, on praegusoludes suhteliselt väheusutav. Tõenäosem on, et seda tehakse oma Vene ajal omandatud hariduse tõttu lihtsast mõtlemisinertsist – korratakse järelemõtlematult kunagi nn punaste ainete eksamiteks päheõpitud fraase. Miks alles viimastel aastatel ülikooli lõpetanud juristid, kes pole olnud

sunnitud marksistlikku filosoofiat tuupima, kalduvad traditsioonilist teaduslikku loogikat eirama alavääristavate vihjetega sellele, et see olevat formaalne, nõuab eraldi selgitamist. Eeldatavasti pole õppetööd meie õigusteaduskondades veel suudetud vajalikul määral ümber korraldada ja on õppejõude, kes juurutavad ise sellest endale aru andmata nõukogulikke mõttemalle.⁹

Suhtutagu nõukogude–venelike ideoloogiliste mõttetrafarettide kasutamisse kuidas tahes, kasulik on teada, et formaalse loogika alavääristamine kuulub Nõukogude Liidu ajaloo algperioodi, suures osas nn proletkuld¹⁰ aega. Kuni neljakümnendate aastateni püüdsid mõned ülipüüdlikud kommunismiehitamise ideoloogid seletada, et formaalse loogika mõtlemisseadused on mitte ainult vananenud, vaid alati väärad olnud. Formaalse loogika olnud kodanlaste kaval vandenõu proletariaadi vastu – tuntud väide, mida on hiljem kasutatud ka näiteks küberneetika, süsteemiteooria ja mitmete teiste uute teaduste kohta.

Sõjakäiku formaalse loogika usaldatavuse vastu arendati kindla poliitilise eesmärgiga õigustada kommunistliku partei demagoogilist ja mõistusevastaselt julma poliitikat. Käesolevate ridade kirjutaja mäletab, kuidas neljakümnendate aastate lõpul seletati ülikoolis formaalse loogika mõtlemisseaduste ebaõigsust (lektor Leo Aisenstadt¹¹). Maailma kõige paremas ja demokraatlikumas, stalinlikus konstitutsioonis on deklareeritud kõigi inimeste sõna- ja trükivabadus. Formaalse loogika mõistete samasuse seaduse järgi tuleks välja, et seda vabadust peaks kohaldama kõigi inimeste suhtes. See oleks aga proletariaadi diktatuuri oludes mõeldamatu (!), sest rahvavaenlased hakkaksid seda kasutama oma huvides. Nad hakkaksid kommunistlikku parteid ja selle poliitikat alatult laimama, millest võiks kommunismi ehitamise üritusele olla ainult kahju. Selles avaldub formaalse loogika kodanlik ja kahjulik olemus, mis marksismi kui ainuõige maailmavaate võiduga on lõplikult paljastatud. Marksistlikus dialektilises loogikas, ainsas õiges loogikas aga mõistete samasuse seadus ei kehti. Lausetes, milles räägitakse kommunistlikule parteile ustavate inimeste sõna- ja trükivabadusest, on see ühes, potentsiaalsetest rahvavaenlastest kõnelevates lausetes aga hoopis teises tähenduses!!!

Analoogiliselt andis põhjendada, et kõigi rahvaste sõpruse taotlemine ja mõnede rahvaste mahatapmine või väljasuretamine ei ole omavahel mingis dialektilisloogilises vastuolus ja palju muudki, ühesõnaga kõike, mida kommunistlikul parteil oli oma tegevuses vaja põhjendada.

Pärast Stalini surma muutusid traditsioonilise ja dialektilise loogika seda laadi ja niivõrd avameelsed vastandused siiski haruldaseks. Filosoofilises kirjanduses juurdus seisukoht, et formaalne loogika ja dialektiline loogika ei ole vastandid. 1985. aastal kirjutati juba, et "Dialektiline loogika ei heida kõrvale formaalset loogikat, vaid üksnes võimaldab täpsustada formaalse loogika piire ja osatähtsust..."¹² Mõned autorid seletasid, et dialektiline loogika hõlmavat kogu formaalset loogikat; dialektiline loogika tunnustavat muuseas kõigi mõtlemisseaduste ja muude formaalse loogika reeglite kehtivust, ent rakendavat neid järjekindlalt parteiliselt klassipositsioonilt (!).

Hoolimata formaalse loogika just nagu tunnustamisest, põhines inimeste nn ideoloogiline kasvatustöö NSV Liidus nagu ennegi jämedal demagoogial ehk nn marksistliku dialektilise

loogika rakendustel. Kuni režiimi viimaste päevadeni seletati näiteks, et nõukogude valimised, kus partei näpunäitel on üles seatud ainult üks kandidaat, olevat maailma kõige vabamad ja demokraatlikumad valimised. Riikides, kus valimistel kandideerib mitu kandidaati, polevat valimised ei vabad ega demokraatlikud, need olevat naljategemine töötava rahva üle jne. Jms.

4. Nii pragmaatika kui pragmatism rakendavad formaalset loogikat

Väited, et seaduste sõnastamisel polevat oluline juhinduda formaalsest loogikast, vaid kõik tekkivad probleemid tulevat lahendada pragmaatiliselt, põhinevad veendumusel, nagu eksisteeriks vastandina loogikale mingi pragmaatika kui kõrgeimat järku mõtlemisõpetus. Mingit sellist teadust või mõtlemisteooriat aga ei ole olemas. Veendumus, et niisugune teadus, teooria või õpetus eksisteerib, on nn pragmaatilise lähenemisviisi reklaamijate puhas väljamõeldis.

Kõige sagedamini kasutatakse üldkeeles sõna *pragmaatiline* tähenduses "tegevuslikkuslik, tegevuslik, asjalik; asjakäigusse puutuv; sündmuste põhjusi ning järeltulemusi selgitav".¹³ Võõrsõnade leksikoni uues parandatud väljaandes seletatakse pragmaatilist kui "ainult tulemust, kasulikkust silmas pidades, praktilist külge rõhutav; millegi praktiliseks vahendiks olev, praktiliselt rakendatav".¹⁴ Neis tähendustes pole üheski võimalik täheldada vihjet mingile loogikat välistavale mõtlemisteadusele või teooriale.

Omadussõna *pragmaatiline* arvatakse vihjavat kas pragmaatikale kui semiootika ehk märgiteaduse osale või pragmatismile kui teatud filosoofilisele suunale.¹⁵ Semiootiline pragmaatika käsitleb inimese ja tema poolt kasutatavate märkide ja märgisüsteemide vahetõrke probleeme, märkidega seotud inimlikke suhtumisi, eelarvamusi, veendumusi jms. Pragmatismi nime all tuntud filosoofia väidab, et mis tahes teadmiste sisu on ette ära määratud nende kasutamise otstarbega või nende kasutamise eesmärgiga.

Ei semiootiline pragmaatika ega filosoofiline pragmatism ürita konkureerida traditsioonilise, klassikalise ehk formaalse loogikaga. Kumbki neist ei taotle mõistete, otsustuste, järeltulemuste, tõestuste jms kohta püstitada traditsioonilisest loogikast erinevaid, veel vähem loogikalistele vastupidiseid reegleid. Nii semiootilise pragmaatika kui filosoofilise pragmatismi enda arutluskäigud püütakse ehitada üles klassikalise ehk formaalse loogika mõtlemisviisi rikkumata.

Millest juhendumist soovitatakse, kui rõhutatakse vajadust traditsioonilist ehk formaalset loogikat seadusloomes eirata ja lahendada küsimusi pragmaatiliselt, on seetõttu õigupoolest arusaamatu. Võib püstitada hüpoteesi, et selle väljendumismaneeeri kultiveerijad ei tea isegi, mida nad täpsemalt silmas peavad või soovivad.

Kui jälgida, mida sageli korratava fraasiga "kui vaadata probleemi puhtpragmaatiliselt" katsutakse tegelikult õigustada, siis on need enamasti kas kõneleja enda või talle lähedaste inimeste grupi subjektiivsed, harjumustel ja meeldivustel põhinevad põhjendamata arvamusel.

5. Formaalsel loogikal ei ole midagi tegemist pealiskaudsusega!

Nn pragmaatilise lähenemisviisi eelistamist ei saa pidada lihtsalt hariduslünkaks, see on midagi palju tõsisemat. Pragmaatilised loogikaeirajad tajuvad vähemalt tavainimese tasemel, et nende väited on loogikavigased. Seepärast nad ju loogika kehtivusele varju püüavadki heita, haarates kinni nn pragmaatilise lähenemisviisi ölekõrrest, millest loodetakse abi leida.

Tegemist on pigem väärharidusega, mis on toonud mitmete diplomeeritud juristide teadvusse kujutluse, et loogika mõtlemisseaduste järgijad ei küüni ega saagi küündida oma asjatundmise taseme poolest loogika eirajate asjatundmiseni. Alatas loogikavastaseid puhtpragmaatilisi lahendusi õigustavad tegelased näivad juhinduvat kindlast siseveendumusest, et sätete loogilisuse nõudjad esindavad vananenud vaateid ja on tegelikult pealiskaudsed formalistid, mistõttu nende väited ei vääri tähelepanu. Loogiliselt põhjendatav tuleb järelilikult tagasi lükata – seda ei saa mingil juhul seadusena kehtestada, sest see saab olla ainult formaalselt õige (!) ja on seega tegelikult väär (!!).

Ettekujutus, et sõna formaalne tähendab midagi ebaõiget, halba või ebasoovitavat, on seotud nõukogulike mõtlemismallidega, mille kasutamisest ei ole kuni tänase päevani vabanenud ka paljud neist, kes arvavad ise, et nad on kõige nõukogulikuga ammu lõpparve teinud. Nad opereerivad oma mõtlemises ja ütlemisses mõistega 'formaalne' just selles tähenduses, mis sellele oli omistatud kommunistide ideoloogilises propagandas.

Vene kommunistliku impeeriumi ideoloogiaaparaat üritas peaaegu kogu oma eksisteerimise aja jooksul võidelda bürokraatia ja formalismi, bürokraatide ja formalistide vastu. Formalistidena mõisteti pinnapealseid ülelibisejaid, kes tähtsustasid üleliia dokumentide suhtes esitatavaid vorminõudeid ja üldse igasuguseid formaalsusi. Bürokratismi- ja formalismivastased kampaaniad jäid tegelikult elus tagajärgedeta, sest plaani- ja käsumajanduse süsteemi funktsioneerimine eeldas tohutut bürokraatide massi ja väga paljusid formaalsusi, mida normaalmajandusega riikides ei tunta (kontrollarvud, plaanid, jaotuskavad, fondid, ostuload, orderid jms). Saatuslikumaid tagajärgi oli formalismivastastel kampaaniatel teaduse, eriti majandusteaduse vallas.

Moodsas majandusteaduses kasutatakse keeruliste majandusnähtuste sisulisel (rõhutagem: sügaval sisulisel, mitte pealiskaudsel või vormilisel!) analüüsimisel laialdaselt mitmesuguseid matemaatilisi formaliseeringuid ja valemeid. Ajades segi mõisted 'formaliseerimine', mis tähendab eelduste loomist nähtuse sisuliseks täppisteaduslike meetoditega teostatavaks uurimiseks, ja 'formalism', mis tähendab süvenematut pinnapealsust, pandi majandusnähtuste käsitlemisel matemaatika rakendamine omal ajal kommunistliku partei ideoloogilise vande alla. Seda soodustas eriti asjaolu, et vene keeles on valem ?????? ja valemid tundusid paljudele olevat peamisi partei poolt väljajuurimisele kuulutatud ??????i kõige armastatumad instrumendid. Ligikaudu kahekümne aasta jooksul oli mis tahes matemaatiliste meetodite kasutamine majandusteaduses parteilise põlu all, tegelikult keelatud. Alles 70-ndail aastail suudeti sellest väärdõpetusest loobuda ja matemaatiliste meetodite kasutamine kuulutati mitte ainult lubatavaks, vaid ka soovitavaks.

Pika aja jooksul, mille kestel vene keeles mõtlejad pidasid kommunistliku partei tarku näpunäiteid järgides teaduslikke formaliseeringuid ühiskonnateadustes tarbetuteks või asjatundmatuteks formaalsusteks ja formalismiks, jõudis sõna formaalne omandada nähtavasti ka paljude eesti keeles mõtleivate inimeste teadvuses tähenduse 'ebasoovitav', 'lubamatult pinnapealne', 'asjatundmatu' või 'ebapädev'.

Ehkki olud on põhjalikult muutunud, kummitavad kommunistliku ideoloogia jäänused tänini paljude mitte ainult vanemate, vaid ka päris noorte teadvuses. Mille muuga seletada järjekindlust ja kirge, millega võideldakse formaalse loogika reeglite kui millegi äärmiselt ebasoovitavate, seadusandjale tarbetute või isegi seadusandjat segavate vastu? Mille muuga seletada tahet demonstreerida igal võimalikul ja võimatul juhul, et juriidiline asjatundlikkus väljenduvat just nimelt selles, et ei pöörata tähelepanu formaalsele loogikale, vaid mõeldakse puhtpragmaatiliselt, et formaalset loogikat peavad oluliseks ainult inimesed, kes ei ole juriidilistes küsimustes kompetentsed, või et täielik juriidiline ebakompetentsus just nimelt selles avalduvatki, et tükitakse loogiliselt mõtlema.

6. Loogikavigu ei saa maskeerida pragmaatiliselt õigeteks lahendusteks

Loogikareeglite eiramine, tehakse seda kogemata või sihilikult, omaalgatuslikult või kellegi soovitusel, tähendab haritlasele lubamatute loogikavigade tegemist, mitte midagi muud.¹⁶

Tulles tagasi õiguskantsleri kandidaadile esitatud küsimuste juurde, tuleb kõigepealt tõdeda, et laused "Kõiki eraõiguslikke lepinguid TULEB reguleerida võlaõiguse raames" (1) ja "Kõiki eraõiguslikke lepinguid EI TULE reguleerida võlaõiguse raames" (2) on täisvastandlikud ehk kontradiktorsed. Aristoteelse sõnastatud välistatud kolmanda seaduse kohaselt saab neist olla õige ainult üks.

Kui kantslerikandidaat arvas, et vaadeldavate lausete vahel on vastuolu ainult (!) formaalloogika seisukohalt vaadatuna, tegelikult (pragmaatilisest käsitusest!) aga vastuolu ei olevat ja et mõlemad on seega mingil määral (?) õiged, oli see jäme eksimus kõigepealt vasturääkivuse lubamatuse seaduse vastu, millele ei saa olla sellist laadi arutlustes mingit vabandust.

Loogikavigadele on iseloomulik, et sageli eksitakse korraga rohkem kui ühe mõtlemisseaduse vastu. Kui pragmaatilise lähenemisviisi eeliste jutlustajad, nagu õiguskantsleri kandidaat, peavad võimalikuks, et laused 1 ja 2 on mõlemad mingis mõttes õiged, võib see tuleneda ainult kujutlusest, et mõiste 'eraõigus' võib tähendada nende arvates ühe ja sama arutluse raames ühes lauses üht ja teises teist. Esimeses lauses ei hõlmata selliselt mõtlejate arvates mõistega 'eraõigus' perekonna- ja pärandusõigust¹⁷, teises lauses arvatakse eraõiguse hulka ka perekonna- ja pärandusõigus. Mõtlemine, mis peab võimalikuks, et samas arutluses võib üks mõiste esineda mitmes eri tähenduses, ei ole pragmaatiline, vaid loogikavigane; tegemist on mõistete samasuse seaduse rikkumisega.

Õige lause õigeks ehk tõseks tunnistamist peab põhjendama mingi teise lausega, mille enda õigsus on kontrollitud või kontrollitav. Küllaldase aluse lause 2 loogiliselt õigeks tunnistamiseks moodustab vihje tõsiasjale, et mõiste 'eraõigus' on hõlmanud Euroopa

õigusruumis alati ka abielu- ja pärandusõigust, mida pole kunagi võlaõigusega reguleeritud. Seda väidet saab kontrollida Saksa eraseadustiku alusel (kehtestatud 1900), ent ka Eesti 1939. aasta tsiviilseadustiku eelnõu alusel. Lause 1 kohta ei saa esitada väidet, mis moodustaks küllaldase aluse selle õigeks tunnistamiseks – perekonnaõigust ja pärandamisõigust on käsitatud alati eraldi õigusladena võlaõiguse kõrval. Järelikult on õige lause 2, mida õiguskantsleri kandidaat ei pooldanud! Kui kantslerikandidaat pidas õigeks lauset 1, eksis ta seega ka veel küllaldase aluse seaduse vastu.

Loogika ja pragmaatika ettekujutuslik vastandamine, nii levinud kui see teatud juristideringkonnas ongi, ei ole omane muidugi absoluutselt kõigile tegevjuristidele. Heaks näiteks selle kohta on, et kui 2000. aasta 29. novembril esitati samas auditooriumis sama küsimus teisele õiguskantsleri kandidaadile Rein Müllersonile, vastas ta sellele otsekohe, ilma pikema juurdlemise ja sõnadetegemiseta õigesti: laused on täisvastandlikud, õige on neist ainult lause 2!

Karjuvaid loogikavigu ei esine loogika eiramise ja nn pragmaatilise lähenemisviisi eelistamise tagajärjel Riigikokku tulevates valitsuse seaduseelnõudes mitte ainult nelja mõtlemisseaduse teadliku rikkumise kujul, vaid ka mitmete teiste loogikareeglite eiramise näol. Mainitagu muudest Eesti õigussüsteemi ohustavatest loogikavigadest siin näidetena veel ainult kaht.

Palju vaidlusi tekitanud "Võlaõigusseaduse" eelnõu põhimõttelised alused on rajatud loogika otsustus- ja järeldusõpetuse reeglite selgele eiramisele. Õiget, ent pöördumatut osaotsustust väljendavat lauset "Võlasuhe võib tekkida lepingu alusel" mõistetakse kui pöörduvat täisotsustust ja sellest tehakse loogiliselt väär järeldus, et kõik mis tahes lepingu alusel tekkivad suhted ehk lepingusuhted on võlasuhted.¹⁸ Selle loogikavigase järelduse alusel loetakse tõestatuks, et kõigi eraõiguslike lepingute osapooled on "tegelikult" omavahel võlausaldajad ja võlgnikud ning võlaõigus peab käsitlema kõiki eraõiguslikke lepinguid, nagu seda meie võlaõigusluse juhtfiguurid jätkuvalt kinnitavad.¹⁹

Samas seaduseelnõus eiratakse ka loogikareeglit, mille kohaselt väiksema mahuga mõiste (võlaleping) ei saa hõlmata suurema mahuga mõistet (leping).²⁰ Kinnitatakse ühtainu, et loogika ei lugevat midagi, asjale pragmaatiliselt lähenedes olevat "tegelikult" siiski võimalik, et võlaõigus hõlmab palju laiemat õigussuhete ala kui lepinguõigus.²¹

7. Pragmaatilise lähenemisviisi rakendusala ja selle piirid

Kõik eespool öeldu ei tähenda, et õigusloomes ei võiks või isegi ei peaks teatud küsimusi lahendama pragmaatilist lähenemisviisi kasutades ehk pragmaatiliselt. Pragmaatilise lähenemisviisi rakendused peaksid aga piirduma kindlalt kõige sellega, mis mahub võõrsõna pragmaatiline eespool refereeritud üldkeelelise tähendusega hõlmatavasse mõistepiirkonda.

Pragmaatilisel lähenemisviisil on täita oma kindel funktsioon sellistel puhkudel, kui seaduseelnõu koostaja seisab ülesande ees valida mitme erineva õigusliku reguleerimise võimaluse vahel, millest ükski ei ole loogikavigane. Niisuguste valikute ees seistakse alati. On loomulik, et neil juhtudel püütakse teha valik suhteliselt vähem aega ja kulusid nõudvate, kiiremini toimivate ja säästlikumate resp. kasulikumate, ent siiski piisavalt efektiivsete

regulatsioonide kasuks. Tihti tuleb eelistada selliste meetmete seadustamist, mille kohta on aastatega või isegi aastakümnetega saadud kogemustest teada, et nad meil hästi toimivad, ja jätta kõrvale mõned teised, kas ainult õpikulehekülgedelt või mõnede teiste riikide praktikast teada olevad meetmed, mis eeldavad suuri kulutusi ja mille tõhusus meie oludes on kahtlane.

Seda laadi probleemide lahendamisel, mis põhjustavad tihtipeale väga pikki ja põhjalikke arutelusid, on nende pragmaatiline – s.o eeskätt saavutatavat tulemust silmas pidav, seaduse praktilist rakendatavust arvestav, suhteliselt väiksemate kuludega läbitulemist võimaldav – käsitlemine omal kohal ja seda tuleb kõigiti soovitada.

Võib julgesti öelda, et pragmaatiline lähenemisviis on seadustega kehtestatavate õiguslike regulatsioonisüsteemide optimeerimise peamisi meetodeid. Sellel on täita olulisi ülesandeid mitte ainult kõige sobivamate regulatsioonimeetmete valikul, vaid ka õigusloometehnika valdkonnas.

Õigusloometehniline on nt otsuse langetamine, kas mingil elualal tekkinud probleemid reguleerida ühe või mitme seadusega, missuguste seaduste ja madalamat järku õigusaktide vahendusel mingi regulatsioonisüsteem kehtestada, mis kehtestada seadusega, mis valitsuse määrusega jne.

Nt võiks olla hiljaaegu tekkinud vajadus kõrvaldada teatavad puudused notariaadi töökorralduses, mis tulenesid mõnети vananenud seadustest. Seisti probleemi ees otsustada, mis on otstarbekam, kas koostada üks eelnõu, mille seadusena vastuvõtmisel kõrvaldataks kõik tähendatud puudused, või anda eri laadi puuduste rühmade kohta välja eri seadused ja koostada siis ka vastavalt mitu erinevat eelnõu. Nende põhimõtteliselt võrdselt võimalike lahenduste vahel valiku tegemisel otsustas Justiitsministeerium koostada ja esitada Riigikogu menetlusse käesoleva aasta 12. septembril koguni neli eraldi seaduseelnõu²². Sellise otsuse tegemisel peeti silmas mitmesuguseid praktilisi asjaolusid ehk teiste sõnadega: lahendati küsimus pragmaatiliselt.

Pragmaatiliste kaalutluste vastu, millega notariaadi töökorralduses seni esinenud lünki kavatsetakse täita mitme suhteliselt väikesemahulise seadusega, ei ole midagi ütelda, sest kogu seda normikompleksi ühte või kahte seadusesse koondada olnuks vist tõesti raske. Ka nende seaduste praktilise rakendamise või kasutamise seisukohalt näib olevat nelja eraldi akti seadustamine kõigiti õigustatud.

Vastupidise, seaduse rakendamise praktilist külge mitte arvestava printsiibi jäik järgimine – kõik notariaadiga otseselt või kaudselt seotud õigusnormid peavad olema esitatud kindlasti ühes seaduses – ei oleks taganud antud juhul tõenäoliselt niisama ülevaatlike seaduseelnõude tegemise võimalust.

Juhtumeid, kus pragmaatiline lähenemisviis annab õigusloomes häid tulemusi, on palju.²³ Nende pikemaks refereerimiseks ei ole siin vajadust. Rõhutada tuleb aga, et *mitte mingi pragmaatiline lahendus ei tohi minna vastuollu loogikaga ehk formaalse loogikaga, mis tähendab sedasama*.

Pragmaatiline lahendus tuleb kõne alla ainult loogikaliselt veatute lahenduste varu ulatuses, mitte väljaspool seda. Kui loogikaliselt vastuolutuid lahendusi on nt neli, siis neist parima leidmisel on kõigiti soovitatav lähtuda pragmaatilistest asjaoludest. Mitte mingil juhul ei tule kõne alla pidada pragmaatiliselt õigeks mis tahes lahendust, mis on loogikaliselt vigane või väär.

8. Kokkuvõte

Mõnede Eesti õigusloomes aktiivselt osalevate tegelaste sagedased üleskutsed eirata traditsioonilist, klassikalist ehk formaalset loogikat ja juhendada loogika asemel nende poolt pragmaatiliseks nimetatud käsitlusviisist, põhinevad vääral ettekujutusel, et formaalne loogika on oma aja ära elanud, on pealiskaudne ja ekslik. Selliste ettekujutuste levitamine tähendab katset uuesti elu sisse puhuda primitiivmarksistlikele ja proletkultlikele kujutlustele, millest marksistid–leninistid ise juba kuuekümnendail aastail vähemalt sõnades loobusid.

Traditsioonilise, klassikalise ehk formaalse loogika mõtlemisseaduste ja muude loogikareeglite range järgimine on õigusloome probleemide asjatundliku sisulise lahendamise tähtsamaid eeldusi. Väär on kujutleda, et formaalse loogika rakendamisel ei käsitata probleeme sisuliselt, piirduakse nende pealiskaudse käsitlemisega või kaldutakse käsitluse formaalsuse tõttu paratamatult asjatundmatusse. Formaalne loogika on tegelikult mis tahes arutluste, sealhulgas ka juriidiliste arutluste õigsuse ja asjatundlikkuse kontrollimise parim vahend. Loogikavigade õigustamine juriidilises tekstis tõendab tegelikult juriidilist asjatundmatust, olgu selliste avaldustega esinejal taskus ükskõik missugune haridust või teaduslikku kraadi tõendav dokument.

Loogikaseaduste arvestamisest loobumise propaganda on õigusloomes väga ohtlik. See on juba põhjustanud vastuolusid meie seadustes ja eriti seaduste süsteemis. Ühendatuna mõnede süsteemiteooria kategooriate vääraks käsitamise ja ilmseid loogikavigu sisaldavate seaduste kehtestamise sagenevate taotlustega ähvardab seaduste ehk nn kirjutatud õiguse ja rahva tervel loogilisel mõtlemisel põhineva õigusteadvuse vahele tekkida ületamatu kuristik. Kui midagi niisugust juhtub, vähendab see oluliselt meie seaduste efektiivsust ja rahva eemaldumine riigivõimust intensiivistub.

Märkused

1. Probleemi sisu on käsitletud detailsemalt mitmes kirjutises: vt U. Mereste, Missugune peaks olema Eesti eraõiguse süsteem. – RiTo 1, 2000, lk 110–124; U. Mereste, Õigussüsteem ja võlaõigus. Kriitilisi tähelepanekuid kavatsetava õigusreformi kohta. I – Akadeemia, 2000, nr 4, lk 792–801; II – nr 5, lk 1076–1090; III – nr 6, lk 1311–1317; IV – nr 6, lk 1472–1481.
2. Õiguskantsleri kandidaat Priit Kama on töötanud aastaid Justiitsministeeriumi asekantslerina ja aktiivselt osalenud seaduseelnõude koostamisel ja viimistlemisel. Tema õiguskantsleri ametikohale esitamisel märgiti eriti positiivse seigana tema teeneid seaduseelnõude väljatöötamisel. Riigikogu teda õiguskantsleriks ei nimetanud, ta jätkab tööd ministeeriumi asekantslerina.

3. Käesolevas artiklis piirduakse loogikaga elementaarse tavalooika mõttes, mis on seatud probleemi käsitlemiseks piisav; ei puudutata teooriaprobleeme, mida püstitavad mitteklassikaline intuitsionistlik ja konstruktivistlik loogika, lineaarloogika jt.
4. EE, 5. kd. Tallinn, 1990, lk 625.
5. I. I. Kondakov, Logitsheskii slovar–spravotshnik. Moskva, 1975, c. 285.
6. "Heute wird L. fast ausschliesslich als formale L. betrieben." – Brockhaus Enzyklopädie. 13. Band. 1996, S. 514.
7. Vt. T. Tamme, T. Tammet, R. Prank, Loogika. Mõtlemisest tõestamiseni. Tartu: TÜ kirjastus. 1997, lk 56 jj.
8. Filosoofia leksikon. Tallinn, 1985, lk 53.
9. Siinkohal ei saa jätta märkimata, et viimasel ajal avaldatud, spetsiaalselt juurutudengitele määratud õppekirjanduse näol on loodud häid eeldusi selle halva inertsi vältimiseks. Vt G. Vuks, Traditsiooniline formaalne loogika. Tartu: Juridica, 1999.
10. Proletkult oli Venemaal aastail 1917–1932 tegutsenud kirjandus– ja kultuuriorganisatsioon, mille esindajad eitasid klassikalist kultuuripärandit ja taotlesid sellest põhimõtteliselt erinevat või sellele isegi vastandliku proletaarse kultuuri loomist.
11. Leo Aisenstadt, aktiivne juunikommunist, oli pärast sõda mõned aastad ajakirja Eesti Bolševik toimetaja; toimetajatöö kõrvalt pidas mõningaid loenguid ka tolleaegses TPI-s.
12. Filosoofia leksikon, ... lk 53.
13. Võõrsõnade leksikon. Koostanud R. Kleis, J. Silvet, E. Väari. Tallinn, 1961, lk 425.
14. E. Väari, R. Kleis, J. Silvet, Võõrsõnade leksikon. 6., uuendatud trükk. Parandanud ja täiendanud E. Väari. Tallinn, 2000, lk 790.
15. Tegelikult on pragmatismi ebaõige pragmaatilise käsitlusviisiga siduda. Sõnast *pragmatism* tuleneb omadussõna *pragmatistlik*, mitte *pragmaatiline*. Analooiliselt on seotud omavahel ka sõnad *kapitalism* ja *kapitalistlik* (mitte kapitaalne!), *sotsialism* ja *sotsialistlik* (mitte sotsiaalne!), *kommunism* ja *kommunistlik* (mitte kommunaalne!) jne.
16. Lühike ülevaade loogikavigadest leidub EE 5. köites lk 625. Üksikasjalikum loogikavigade käsitlus vt Avenir Ujomov, Loogikavead. Tallinn: Eesti Riiklik Kirjastus, 1960, lk 115.
17. Justiitsministeeriumi võlaõiguslased on näitelausest esimese kuulutanud oma võitlusdeviisiks, samal ajal ei sisalda nende koostatud "Võlaõigusseaduse" eelnõu pärimis–, abielu– ja abieluvaralepinguid. Loogikaviga: nõudes kõigi eraõiguslike lepingute reguleerimist võlaõiguse raames, ei hõlma nad oma "Võlaõigusseaduse" eelnõuga mitte kõiki eraõiguslikke lepinguid. (NB! Sellele loogikaveale ei ole tähelepanu juhitud mitte seetõttu, et autor peaks õigeks abielu– ja pärandamislepinguid võlaõigusega hõlmata. Autori arvates saab võlaõigus hõlmata ainult võlalepinguid!).
18. Lähemalt on seda loogikaviga, millele autori tähelepanu juhtis Tartu Ülikooli prof Leo Leesment, käsitletud artiklis "Loogikavead seaduses" (vt Äripäev, 13.12.2000, lk 30).

19. P. Varul: "Ei ole mõtet võtta ühte lepinguliiki eraldi välja võlaõigusseadusest, mis on mõeldud siiski kõikide lepingute jaoks" (Rahva Leht, 21.08.1999); M. Rask: "Õigussüsteemi seisukohalt on ainuõige tee, et kõik eraõiguslikud lepingud saavad reguleeritud võlaõiguse raames" (Postimees, 20.10.1999).
20. Vt lähemalt osa "Õlleaam ei mahu piimalähkrisse" joonealuses viites nr 2 osundatud artiklis "Õigussüsteem ja võlaõigus" (Akadeemia, 2000, nr 5, lk 1090; nr 6, lk 1311 – 1313).
21. Priidu Pärna, Kõik suhted ei ole lepingusuhted. – Äripäev, 4.12.2000, lk 38.
22. Notariaadiseadus, 498 SE I; vandetõlgi seadus, 499 SE I, tõestamisseadus, 500 SE I ja tõestamisseaduse rakendamiseks tsiviilmenetluse seadustiku, täitemenetluse seadustiku, pankrotiseadustiku ja kodakondsuse seaduse muutmise seadus, 501 SE I.
23. Väga ebapragmaatilise lähenemisviisi näitena ei saa jätta märkimata, et sellal, kui notariaadi töö õiguslike aluste ümberkorraldamist taotletakse mitme väikesemahulise seadusega, taotletakse kõigi väga erinevate lepingute reguleerimist ühe tohutu suure, sisult heterogeense ja suuri loogikalisi vasturääkivusi sisaldava seaduse vahendusel. Juhindutakse jäigast, pragmaatiliselt põhjendamata seisukohast, et kõik lepingud peavad olema reguleeritud ühes (!) seaduses.

Tunnetus, meedia ja poliitiline kommunikatsioon

Voldemar Kolga (RiTo 3), Tallinna Pedagoogikaülikooli ja Akadeemia Nord psühholoogiaprofessor

Käesolevas artiklis analüüsitakse tunnetuse, meedia ja (poliitilise) kommunikatsiooni viimasel ajal tekkinud iseärasusi. Kõik need kolm teemat on omavahel seotud, kuna poliitikute tegevusest (poliitika) saame teada (tunnetame seda) peamiselt meedia vahendusel. Poliitika ei ole vahetult vaadeldav nähtus, vaid on antud läbi tunnetuse ja meedia prisma.

Üks põhiväiteid on, et nii tunnetus kui meedia ja poliitika on suurte muutuste kütkes. Võib ka nii olla, et mõnda nähtust ei tunne ära, sest see on omandanud täiesti uue tähenduse. Tunnetus ei ole enam see, mis ta oli kunagi vanal ajal, nagu ei ole ka poliitika ja meedia need, mis nad olid 50 aastat tagasi. Nii mõtlevad paljud, aga pigem on tegemist intuiitiivse teadmisega, mida on raske verbaliseerida, öelda, mis siis ikka on muutunud.

Alljärgnevalt püüan tunnetuse, poliitika ja meedia tähenduste muutusi verbaliseerida ning mõtestada neid Jean Baudrillard'i postmodernistliku ühiskonnateooria abil. Selle teooria valguses hakkavad teada-tuntud nähtused, sh ka poliitiline kommunikatsioon, paistma hoopis teises valguses.

Kognitiivne pealiskaudsus ehk tunnetuse heuristikute vigasus

Üks põhifakt, millest ei saa mööda, on aja kulgemise kiirenemine. Muidugi on tegemist ajataju muutumise, mitte füüsilise reaalsusega. Maailm muutub psühholoogiliselt nii kiiresti, et endised kommunikatsioonivormid jäävad ahtaks. Ega ole ju välistatud, et varsti hakkavad valitsuse istungid toimuma Internetis (e-valitsuse idee), olemaks kõigi ministritega kontaktis, kus iganes nad ka ei oleks. Kui ollakse online'is, siis tuleb olla kogu aeg reaajas – teha otsuseid ja võtta vastu seadusi kindlates ajalistes raamides.

Arengu kiirenemisest tuleneb, et meil pole aega informatsiooni sügavaks töötluseks, kus võtaksime vaatluse alla kõik variandid, kaaluksime neid, teeksime põhjaliku analüüsi, et jõuda põhjendatud otsuseni. Oleks tore mõelda nii pikalt nagu Tammsaare Andres, enne kui ta hakkas uut kraavi kaevama. Eriti selge peaks olema mõtlemise võimatus (vanas tähenduses) Riigikogu liikmele, kes töötab pidevas ajapuuduses, tal ei jätku kunagi aega põhjalikuks tööks, sest ajapuudus kummitab pidevalt.

Psühholoogid on seda nähtust uurinud juba 70. aastatest. D. Kahneman ja A. Tversky (1973) on olukorda kirjeldanud nii: "Tehes ennustusi ja otsuseid ebamäärasuses, ei järgi inimesed loogilisi skeeme või ennustamise statistilist teooriat. Selle asemel lähtuvad nad piiratud arvust heuristikutest, mis mõnikord võivad toota arukaid otsuseid, teinekord aga viia raskete ja süstemaatiliste vigadeni". Süstemaatilistest vigadest ja kalletest sai seaduslik osa tunnetusest, s.o teatud tingimustes on tunnetus paratamatult vigane. Gerd Gigerenzer (1999) Max Plancki Instituudist ja tema kolleegid on asetanud antud tunnetuse iseärasuse probleemi ratsionaalsuse mõiste uude ja avaramasse konteksti.

Et demonstreerida tunnetuse heuristikute vigasuse efekti, toon näite poliitilise kommunikatsiooni juhtumist. Saar Polli uurimus oleks nagu näidanud, vähemalt ajalehtede järgi, et rahvas ihaleb kõva kätt, diktaatorit. Informatsioon oli nii tähtis, et presidentki ei saanud uusaasta- ja ka iseseisvuspäeva kõnes seda "fakti" märkimata jätta, manitsedes rahvast jääma truuks demokraatia aadetele.

Tegelikult ei olnudki küsitluses üldse "kõva käe" küsimust, uuriti, kas tahetakse tugevat juhti. Selline oli reaalsus. Reaalsus aga ei ole meile antud vahetult, s.t (peaaegu) keegi ei hakka uurima Andrus Saare aruannet¹, vaid toetutakse ajakirjanduses esitatule. Rahvas, sh ka president, usub ajakirjanduses esitatut, kuna alginfo on raskesti kättesaadav ja vististi ka raskesti arusaadav.

Edasi muutus ajakirjanduse loodud reaalsuse tähendus: teade EMOR-i uurimusest "lükkas ümber" eelnevast uurimusest tuleneva teate – tegelikult ainult ca 10% inimestest tahab kõva kätt. Valitsus võis jällegi kergemalt hingata: rahvas on jäänud truuks demokraatia aadetele.

Kuidas sai siis tekkida selline ajakirjanduslik mull? Asi võis olla nii, et ajakirjanik rebis Saar Polli uurimusest välja küsimuse ja sellega seotud arvu, mida ta tõlgendas oma suva järgi kui diktaatori-ihalust. Presidendi Kantselei ei viitsinud raportit analüüsida (ei olnud aega) ning president tugevdas oma kõnega arvamust, eesti rahva seas on hulk inimesi, kes diktaatorit tahavad. Nii tekkiski ajakirjanduse abiga pealiskaudne teadmine, ajakirjanduslik mull, nagu öeldakse.

Poleks häda, kui tegemist oleks ainult pealiskaudse teadmisega. Häda on selles, et selline teadmine hakkab seostuma eelnevate teadmistega. Vähegi "mõtlev inimene" seostab diktaatori-ihalust kohe Savisaarega. EMOR-i uurimusest selgus aga hoopis ootamatu asi: tugeva käe all mõeldakse kõigepealt Savile, alles siis Savisaarele. Tegelikult polnud ju asi diktaatori-ihaluses, vaid soovis tugeva valitsuse järele, kes lööks korra majja. Nõrka valitsust ei taheta samamoodi nagu naine nõrka meest.

Mida tähendab tugev valitsus? Küsimuse sellise asetuseni meie ajakirjanikud ei jõudnud, sest nüüd peaks hakkama tegema süvaanalüüsi. Selleks ei ole aega ega tahtmist. Süvaanalüüs nõuab ajude pingutamist. Kognitiivses psühholoogias nimetatakse sellist suutmatust *cognitive misery* – tunnetuslik armetus, kus otsuseid tehakse "tühjal kohal". Ühiskondlikku teadvusse aga jääb uskumus, et rahvas ihaleb diktaatorit, kuna selle eristamine tugevast valitsusest osutus üle jõu käivaks ülesandeks. Nii jääb Siim Kallas alatiseks seotuks 10 miljoni dollari kadumisega ja seda vaatamata kohtu otsustele. Esmasel informatsioonil on paika panev jõud ja selle ümberlükkamiseks läheks palju aega ja jõudu ning ajakirjandus ei hakka sellega tegelema.

Selliseid uskumusi võib nimetada tunnetuslikeks ikoonideks (*shortcut*'iks, kui võtta abiks arvutimetafoor), mis vallandavad automaatselt teatud arutlusviisi. Ikoon "exit" kiirtee ääres vallandab automaatselt mõtte väljapääsust ning samal ajal juurdepääsust mitmetele linnadele või asulatele. Selle poolest erineb ikoon märgist "Vaida", mis tähistab juurdepääsu ainult Vaidale, s.t seoseid on siin vähem.

Diktaatori ikoon võib tänases Eestis tingida automaatse mõttekäigu, kus esinevad mõisted nagu savisaarlus (suhkrutalongid, lindiskandaal), võrdõiguslikkus (kui "sotsialismi pärand"), inimõigused (van der Stoel), raudtee ja elektrijaamade erastamise vastased (olla USA vastane tähendab toetust diktaatorile); kuid diktaatorit võivad toetada ka venelased ning vaesed lõunaeestlased, üldse valitsuse kritiseerijad jne. Ikoonid on nii võimsad, et mida Savisaar ka ei teeks, nt jagab võimu kellegi teisega (nt Kreitzbergiga), on see võimujagamine ikkagi tõlgendatav kui diktaatori-idee omapärane väljendus. Niimoodi tekib ideede sasipundar, puder ja kapsad, kus inimese teadvuses seostuvad tegelikult sõltumatud nähtused. Sotsiaalpsühholoogias nimetakse seda illusoorsete korrelatsioonide fenomeniks.

Joonis 1. Diktaatori ikoon ehk illusoorsete seoste näide



Kordan igaks juhuks, et joonisel 1 on kujutatud diktaatori negatiivne ikoon, millel ei ole mingit pistmist reaalsusega, mis aga ei vähenda ikooni enda reaalsust ja mõju tegelikkusele, sest see eksisteerib inimeste teadvuses. Nii hakkavad mõned lugejad või õigemini raamatu sirvijad, kes teksti ei viitsi lugeda, arvama, et joonis 1 kujutab reaalsust. Sellised ikoonid tekivad info pealispindse töötamise tulemusena, mida kinnistab ja võimendab (mitte mõtlevale inimesele suunatud) ajakirjandus.

Meedia psühholoogiast

Nii nagu meie tunnetus ei sarnane Andrese tunnetusega, on ka ajakirjandus viimasel ajal muutunud või õigemini teisenenud. Meedia ülesanne oli informeerida rahvast maailmas toimuvast ning mõjutada hoiakuid, väärtushinnanguid ning käitumist. Sajand tagasi said talupojad Sakalast teada olukorrast maakonnas, riigis ja maailmas ja pealekauba praktilisi soovitusi oma eluks-tööks. Ajalehed ja meedia üldse peegeldasid reaalsust. Rahvas soovib ka praegu, et ajakirjandus kajastaks elu nii täiuslikult kui võimalik. Muidugi olid erinevatel huvigruppidel omad huvid. Nii soovivad poliitikud, et ajakirjandus peegeldaks rohkem ja adekvaatsemalt nende rasket tööd.

Traditsioonilise, ühesuunalise meedia kõrvale on tekkimas hoopis teistsugune meedia. M. Poster (1995) kirjutab uuest meediast, mida sotsiaalteadus peab mõtestama. Meedia kaotab oma ühesuunalisuse, muutub detsentraliseerituks. Plahvatuslikult kasvavad infovood.

Meedia lakkab reaalsust peegeldamast. Meedia ei peegeldagi reaalsust, isegi mitteadekvaatselt. Meedia on järjest enam minetamas oma peegeldusfunktsiooni. Konservatiivne teadvus aga ei taha seda muutust märgata ja soovib sisutihedaid artikleid.

Esimesena märkas neid meedias toimuvaid muutusi Marshal McLuhan (1967), kes formuleeris meedia tähenduse muutuse lööva lausega Medium is message. See lause on Eestiski tuntud, vähemalt viidatud on sellele. Mis on aga selle lause mõte? Minu meelest on sellel lausel vähemalt kaks tähendust – pehmem ja radikaalsem. Esimesel juhul tähendab lause, et traditsiooniline meedia on omandanud lisatähenduse, nt on Kroonika või Financial Timesi lugemine teade, informatsioon inimese kohta, viide teatud väärtustele – naudingu otsingule või rahamaailmale. Samas jätkab meedia ikka oma põhifunktsiooni täitmist, s.o teavitamist seltskonnast ja rahandusest.

Radikaalne tõlgendus tähistab arusaama, et edastajast on saanud vastuvõtja ehk meediast endast on saanud teade. See tähendab, et meedia ei peegelda enam mitte midagi, vaid ise ongi teade. Kogu meedia aktiivsus on enesekeskne. Meedia tegeleb iseendaga, introverteerub, ütleks Jung: loob iseenda reaalsust, millel ei ole mingit pistmist ülejäänud maailmaga. Utreerides võiks öelda, et meedia võib meenutada psühhoosi all kannatavat inimest, kes on kaotanud kontakti reaalsusega.

Alljärgnev ei tähenda, et ma eitan üldse meedia informeerivat ja kujundavat rolli. Tahan lihtsalt juhtida tähelepanu kardinaalsetele muutustele meedias. Tähenduse teisenemist ei eita ka meediategelased ise. Nii väitis meie juhtiv vastutav väljaandja oma poleemilises artiklis, et rootslastest omanikud ei ole huvitatud millestki muust kui kasumist. Ei ole nagu printsiipiaalset erinevust uue ajakirjanduse ja vorstivabriku vahel: mõlemad peavad andma toodangut, mis meeldiks võimalikult paljudele inimestele. Vastutav väljaandja oligi uhke, et nende ajalehe lugeja on keskmine eestlane.

Remargi korras tahaksin mainida, et ei saa aktsepteerida sellist primitiivset mõttekäiku, kuna inimese määratlemine ühe, kas või majandusliku mõõtme alusel on ohtlik. H. Marcuse (1964) on kirjutanud, et majanduslik vabadus tähendab vabadust majandusest, olla vaba majanduslike jõudude ja suhete kontrollist, olla vaba igapäevasest olemisvõitlusest. Leian, et isegi vorstivabriku hindamine ainult kasumist lähtuvalt (üks mõõde) võib saada omanikele hukatuslikuks, kui ei järgita hügieenireegleid (teist mõõdet). Ühest majanduslikust mõõtmest ei piisa kunagi, isegi hea ajalehe hindamisel.

Teisenenud meedia, minetades teavitamise funktsioone, on loonud nt karumõmmi ja ninasarviku. Mis seal (poliitilistest) loomadest rääkida, kui meedia on loonud terve inimkoosluse – põlvkonna, keda pole sotsioloogilises mõttes üldse olemas. Ma mõtlen pintsaklipslasi. Isiklikult võib ju tunda mõnda pintsaklipslaseks nimetatud isikut. Samas ei tohi unustada, et põlvkond on midagi enam kui mingi sõpruskond. Neid peab ühendama midagi enam kui pintsak ja lips, kuigi termin iseenesest on tore ja tabav. On hämmastav, kui kergesti hakati uskuma pintsaklipslaste reaalsusse, ja on kuidagi väga kahtlane, kui keegi seab küsimärgi alla nende eksistentsi. See on hea näide ajakirjanduse loovast kujutlusjõust ja enesekesksusest.

Praegu on üldse küsitav, kas on võimalik suurt gruppi inimesi tähistada ühise nimetajaga, nt nagu oli 60–ndate põlvkond. Ja seegi nimetus tekkis hiljem, aja möödudes. Nimelt on tunduvalt kasvanud ühiskonna variatiivsus, mis takistab üldistamist. Mõistega "põlvkond"

tähistatav reaalsus on kadumas, aga kuna mõiste kui ikoon on olemas, siis tahab ta kasutamist, kas või pintsaklipslase kujul.

Meediast Baudrillard'i vaimus

Jean Baudrillard on öelnud, et elame maailmas, kus on järjest rohkem informatsiooni ja üha vähem tähendust, s.t levib tähenduseta informatsioon, mida nimetatakse ka müraks. Pintsaklipslane ei tähenda tegelikult mitte midagi, kuna tähistatav reaalsus on tühine. Suurt tähendust ei tasu otsida ka karumõmmidest, ninasarvikutest, beibedest – tegemist on ajakirjanduslike sotsiaalsete konstruktidega, mis lendu lastud. Karumõmmid, ninasarvikud, beibed on hakanud elama iseseisvat elu, s.t on n-ö haibitud, kaotanud sideme nendega, keda nad kunagi tähistasid.

Eespool toodud meedia sotsiaalsed konstruktid kuuluvad hüperreaalsusse. J. Baudrillard'i (1999) meelest on erineva astmega hüperreaalsusi. 1. astmes märgid *nagu* peegeldaksid reaalsust, ajalehes nagu kirjutatakse elektriijaamade erastamisest, kuid tegelikult rahvas ei saa aru, mis toimub, sest ei ole uurivat ajakirjandust. 2. astme märgisüsteem *maskeerib reaalsust*, nt NSV Liidus ei räägitud paljudest asjadest, mis olid tegelikult olemas, või Eesti vaba ajakirjandus oli peaaegu kaks aastat vait Laari tulistamisloo suhtes. 3. astme märgisüsteem *maskeerib puuduvat*, räägib sellest, mida päriselt ei ole, ja 4. astme märgisüsteem *simuleerib reaalsust*, on puhas simulatsiooni tulemus, millel pole mingit sidet tegelikkusega.

Artikkel või TV-saade kui märgisüsteem võib vastata erinevatele hüperreaalsuse astmetele, s.o lugu võib nagu peegeldada meie reaalsust, aga võib olla puhas simulatsioon. Mõistuse teravdamise eesmärgil võiks hinnata vaadatavat saadet või mingit artiklit Baudrillard'i hüperreaalsuse eri astmete kaudu, et tunnetada, kuivõrd meid petetakse, milliste simulatsioonidega on tegemist.

Just simulatsioonid iseloomustavad Jean Baudrillard'i järgi meediat üha enam: selle asemel et midagi edasi anda, *kulutab ta* (meedia) *oma jõu edasi andmise lavastamise* (Baudrillard 1999, 121). Selle asemel et luua ja otsida tähendusi – mida tähendab nt mingi objekti erastamine –, kulutatakse ajakirjanduslik jõud aiaaugust rääkimisele ehk tähenduse lavastamisele, s.o tegeldakse simuleerimisega. Meedia üksi loob sündmuse – ja sõltumatult sellest, missugune on sõnumi sisu, kas konformistlik või õõnestav (Baudrillard 1999, 123). Baudrillard nendib, et *medium is message* ei tähenda mitte ainult sõnumi lõppu, vaid ka meediumi lõppu. See väljendub reaalsuse ja meedia vastanduse kadumises. Meedia lõpp meenutab koera, kes ajab oma saba taga: raske on eristada koera ennast ja koera saba. Heaks näiteks on Interneti-portaalis Delfi toimuvad arutelud, kus meedia (avaartikkel) ja kommentaarid saavad üheks tervikuks nagu koer (meedia) ja saba (kommentaari reaalsus). Reaalsus ja meedia on tohutus pöörlemises, tootes uusi pilte, mis tegelikult ei ole üldse uued, aga tahaksid olla.

Tooksin veel näite intervjuu simulatsioonist. Ajakirjanik teeb isikuintervjuud (tahaks/peaks nagu avama antud isiku isiksust) ning intervjuu lõpus küsib intervjuueeritavalt, kas ta puudutas teda, ja saab negatiivse vastuse. Toimus intervjuu lavastus: intervjuueeritava isiksus

jäi puutumata – *message*'it ei tekitatud. Puudutus ongi see, mida inimene tegelikult ootab teiselt inimeselt. Toimus ajakirjanduslik intervjuu lavastus.

Simulatsiooniks võib paljudel juhtudel pidada ka erinevate küsimuste esitamist avaliku elu tegelastele või ekspertidele. Vastusel endal on vähe tähtsust: tähtis on vastamine ise ja persoon, mitte sõnum. Eesti Ekspressis on selliseks rubriigiks "üks küsimus", kus vastuse sisul pole mingit tähtsust. Muidugi mõistame, et ikkagi sõnum on see, kui kasutada Jean Baudrillard'i sõnu, mis annab meediumile usaldatavuse. Ilma sõnumita langeb meedium määramatusse ja on määratud kadumisele.

Vanemad inimesed mäletavad, et oli ajalehti, mida sai ikka lugeda, näiteks Sirpi ja Vasarat loeti nädalavahetusel. Praegu selliseid ajalehti pole ja mis esmatähtis – loetavad ajalehed ei ole üldse (majanduslikust) printsiibist võimalikud (ajaleht Sirp on endiste aegade meenutus ja monument *Tahtele*). Majanduslikult on võimalikud vaadatavad, suurte tähtedega, klassifitseeritud, sirvitavad ajalehed–ajakirjad. Peab olema midagi vaadata.

Meedia simulaakrumid on visuaalsed, pildilised. Heaks näiteks on lindi- ja pildiskandaal. Lint ja pilt on hoopis nähtavamad kui raudtee erastamise protsess, s.o simulaakrum vajab pilti. Visuaalselt on meedialavastused (*medium is message*) nähtavad kõikvõimalikel presentatsioonidel, näituste avamistel, pidudel. Kui veel mõni aeg tagasi oli presentatsioonidel igasuguseid inimesi, siis nüüd esitletakse, mängitakse peamiselt iseendale. Sündmustest võtavad osa ajakirjanikud, *copywriter*'id, reklaamiagentuuride töötajad, PR–persoonid jms.

Eriline roll on lavastuses Riigikogu liikmetel ja ministritel, kes peavad andma üritusele ametliku staatuse, et ei ole tegemist lavastusega (varjama simulatsiooni), vaid riiklikult tähtsa sündmusega. Veini ja suupistete eest lasevad paljud ennast sellesse simulatsioonimängu tõmmata, teadmata ise selle tähendust. Pealtvaataja (tegelikult ka riigitegelane) ei oska vaadata neid lavastusi (ta lihtsalt vestleb seal meeldivate inimestega ning joob veini), kuna nad on määratud osavõtjale – meediapersoonidele – endile. Pärast näeme lavastusest osavõtnuid ajalehtede–ajakirjade seltskonnakülgedel. Seltskonnakroonika on üldse parim näide ennast õgivast, enesekesksest meediast, kui lähtuda Baudrillard'i arusaamast.

Poliitilise kommunikatsiooni psühholoogiast

Poliitilise kommunikatsiooni eesmärgiks on olnud mõjutada teatud suunas inimeste võimu puudutavaid arusaamu, hoiakuid ja väärtusi. Psühholoogia varamusse kuulub teadmine, et mõjutada saab aktiivset subjekti: mida aktiivsem isik, seda suurem võimalus teda mõjutada. Soosaarel elavat inimest on väga raske mõjutada. Poliitilise kommunikatsiooni nagu mis tahes muu kommunikatsiooni suur küsimus ongi retsiipientide subjektiivsus ehk agentsus, kuivõrd on nad ise võimelised algamata poliitilist aktiivsust.

Demokraatia põhineb inimeste enesealgatustel nii ühiskondlikus, poliitilises kui ka majanduslikus elus. Kui agentsus puudub, rahvas on passiivne, siis puudub ka poliitiline kommunikatsioon. Poliitilise aktiivsuse põhinäitaja on valimistel osalemine. Suur protsent

viitab poliitilisele aktiivsusele. Poliitilisest aktiivsusest räägivad ka demonstratsioonid, poliitilised koosolekud, piketid, kirjalikud manifestid, pöördumised.

Kui vaadata Eestit, siis meie ei hiilga kõrge agentsuse ehk poliitilise aktiivsuse poolest: valimas käivad umbes pooled, mis erineb tunduvalt Euroopa riikide vastavatest näitajatest, aga samas on väga sarnane endiste NSV Liidu vabariikide valimisaktiivsuse näitajatega. Pooled inimesed ei seosta ennast ühegi erakonnaga. See tähendab aga, et *traditsiooniline poliitiline kommunikatsioon on meil nõrk*. See on väga ebameeldiv fakt poliitikutele, sest seda tõlgendatakse rahvast võõrandumisena. Mida selles olukorras ette võtta? Minu meelest on olemas kaks kardinaalselt erinevat varianti, kuidas reageerida olukorrale.

Esiteks vaatleksime positiivset teed. Oleks loomulik teha kõik, et suurendada rahva poliitilist aktiivsust, et olla poliitiliselt mõjusam. Informatsiooni kättesaadavaks tegemine paistab olevat rahva aktiivsuse suurendamiseks kõige tõhusam vahend. Nüüdseks ongi enam-vähem kogu Riigikogu töö Internetis nähtav ja kättesaadav. Poliitikud tahavad, et ajakirjanikud kuulaksid pealt nende arutelusid Riigikogus. Mõnele poliitikule tundub, et arutelu muutub tõeliselt vingeks, reaalseks siis, kui TV on kohal. Üks meie tuntud poliitik hüüdis: kus on ajakirjanikud, kui meie, riigikogulased, arutame nii tähtsat asja! Kahjuks pole meil oma Žirinovskit, kes on puhas TV-poliitik, s.t tema jutul ei ole mingit tähtsust, tähtsad on tema tembud, mis TV-sse jõudnud. Kohalik skandaalne poliitik tõmbaks TV kohale, s.o lähendaks rahvast poliitikale ja võimule üldse.

Muidugi oleks parem, kui ajakirjandus jätkaks ikka teavitamist, aga on iseasi, kui palju ajakirjanikud suudavad lugeda stenogramme ja seadusi, et edastada teateid rahvale oma väljaannete kaudu. Oleks mõeldav, et Riigikogu töö jälgimisest saaks õppetöö seaduslik osa nii koolis kui ka ülikoolis. Sama poliitilise aktiivsuse suurendamise eesmärki täidab ka käesolev väljaanne, mis on saanud lühikese ajaga osaks meie poliitilisest kultuurist (vt variant 1, joonis 2).

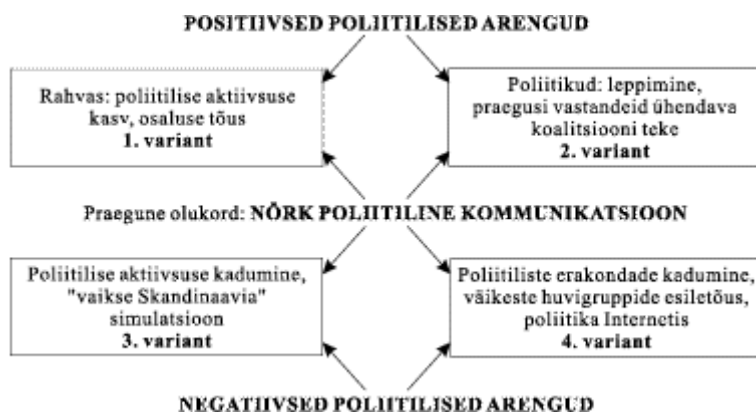
Teine positiivne lahendus seisneks poliitilise kultuuri kardinaalses muutumises, mis väljendub poliitilise vastasseisu vähenemises ning lugupidavas suhtumises erinevatesse arvamustesse või teisisõnu kodanikuühiskonna tekkes. Opositsioon ja koalitsioon peaksid otsustavalt suurendama omavahelist kommunikatsiooni, lõpetama vihased vastasseisud, näiteks Laar vs Savisaar (vt variant 2, joonis 2). See vastaks rahva ootustele, sest tegelikkuses ei ole rahvas nii lõhestunud kui poliitikud. Nii vähemalt tundub. Paraku ei ole see võimalik tänases Eestis. Ja seetõttu võib hakata realiseeruma või õigemini realiseerub kolmas tee.

Kolmas tee on negatiivse märgiga, mis aga ei tähenda, et see oleks taunitav või üldse halb arenguvariant. Kui olla Baudrillard'i jänger, siis tuleks suhtuda poliitiliselt vaikiva rahva tekkesse, poliitilise aktiivsuse puudumisse stoilise rahuga. Juba tsiteeritud H. Marcuse (1964) on kirjutanud, et poliitiline vabadus tähendab individide vabanemist poliitikast, mille üle neil kontroll puudub. Rahva nn apoliitilisus, nt valimiste ignoreerimine, võib tähendada kahte eri asja: vabadust olla vaba poliitikutest, keda ma ei suuda kontrollida, või elu heaoluriigis, kus poliitikat vanas tähenduses ei olegi vaja. Viimane meenutab T. H. Ilvese ihalust vaikse Eesti järele, mis meenutaks Skandinaaviat, kus tema meelest midagi ei juhtu (ei pommiplahvatusi, demonstratsioone ega streike). Ideaalne inimene ei ole poliitiline ega ka sotsiaalne, vaid

apoliitiline heaoluühiskonna liige. Õnneks ei ole kõik apoliitiliselt vaiksed ja endasse tõmbunud ka Skandinaavias, vaid osalevad demokraatia loomise protsessis (vt variant 3, joonis 2).

Eesti seisukohast ei ole aga "vaikse Skandinaavia" kontseptsioon eriti aktuaalne: füüsiliselt oleme küll lähedal, vaimselt aga kaugel. See tuleneb minu meelest sellest, et asume siamaani siirdeühiskonnas (kuigi praegune valitsus kipub väitma nagu midagi muud). Olles aga teel, võib jõuda erinevatesse kohtadesse, üldse mitte Skandinaaviasse. Küsimus on selles, kas praegune tee viib meid heaoluühiskonda või mitte.

Joonis 2. Võimalikud poliitilised arengud



Poliitiline kommunikatsioon võib olla küllaltki kummaline. Nii on mõneski Euroopa riigis võimul koalitsioon, mis sisaldab teooria järgi polaarseid erakondi. Baudrillard (1999) on öelnud välja paradoksaalsegi mõtte, et ei tasu karta kommunistide võimuletulekut Itaalias, sest sotsiaalsus haihtub isegi seal. Praegu ongi (endised) kommunistid Itaalias võimu juures ja pole nagu midagi erilist juhtunud. On suur küsimus, miks pole midagi erilist juhtunud ei Itaalias ega teistes Ida-Euroopa maades ja kas ka Eestis saavad võimalikuks sellised kummalised koalitsioonid. Mida kostavad selle peale meie poliitikud?

Teise poliitilise arengu negatiivse variandi (vt variant 4, joonis 2) esitan Baudrillard'i postmodernse teooria vaimus. Sellele vastavalt tingib sotsiaalsuse kadumine poliitika kadumise. Nii võib sotsiaalsuse, nt kas või klassiühiskonna haihtumine tingida erakondlikkuse kadumise. Juba praegu ütlevad politoloogid, et erakondade programmid on raskesti eristatavad, kokkulangevad. Sama toimub realselt isegi USA-s, kus vabariiklased võtavad üle demokraatide seisukohti ja vastupidi. Eestis lähtutakse valimistel samuti ikka isikutest, mitte erakondadest, kuigi poliitikud tahavad (siiani ebaõnnestunult) panna rahvast valima erakondi, mitte inimesi. Karta on, et selgete positsioonide aeg on läbi. Võimuletulekut ei piira erakondlikud erinevused: tehinguid võib teha peaaegu kõigiga. Maad on võtmas poliitiline udu, kus poliitilised ideoloogiad on kaotamas oma selgust.

Koalitsioonid tekivad mitte platvormide sarnasuse alusel nagu kunagi vanasti, vaid muude tunnuste alusel. Eestis on selliseks muuks tunnuseks olnud juba tükk aega ühine vaenlane, kes on isegi personifitseeritud. Vaenlase personifitseerimine on tuntud poliitiline võte. Nt võiks tuua Hitleri, Miloševici, Hussein. Vaenlase ära kadumine võib saada ohtlikuks kogu

Eesti poliitilisele maastikule, s.o koalitsioon langeb siis kokku nagu kaardimajake. Tuleb hakata välja mõtlema uusi eristus- ja ühtsusprintsipe, et taaselustada poliitilist kommunikatsiooni.

Eeltoodu põhjal ei olegi imelik, et poliitika kaob oma vanast keskkonnast (tänavad, parlament) ja võtab positsioonid sisse uues keskkonnas – Internetis. Poliitika on kolimas meediasse. On tekkimas uued poliitilised subjektid, aga see on täiesti uus teema. Nii tehakse Delfi ja Mega Interneti-portaalides vahetevahel rohkem poliitikat kui Riigikogus.

Lõpetuseks

Artikli eesmärk oli heita pilk teada-tuntud asjaoludele, mille peale pole mõni lugeja ise tulnud, et näidata maailma küllaltki kummalises Baudrillard'i postmodernse teooria valguses. Võiks kõrva taha panna järgmist: suures ajapuuduses tuleb meil võidelda pealiskaudse infotöötlusega, mis võib toota illusoorset teadvust; et poliitikud ja üldse kodanikud võivad olla ära kasutatud meedia lavastustes ehk simulatsioonides; et meedia on minetamas teavitavat ja kujundavat funktsiooni; et poliitiline maailm ei jaotu igal pool mustaks ja valgeks, meie ja nende omaks ning võib tegutseda üldistest, mitte ainult erakonna huvidest lähtudes.

Märkused

1. Aruanded RiTo lugejale: www.riigikogu.ee/osakonnad/msi – Tellitud uuringud.

Kasutatud kirjandus

Baudrillard, J. (1999). Simulaakrumid ja simulatsioon. Tallinn: Kunst.

Ford, C. (1996). Lies! Lies! Lies! The psychology of deceit. Washington: American Psychiatric Press.

Gigerenzer, G., Todd, P. M., and the ABC Research Group (1999). Simple heuristics that make us smart. NY: Oxford University Press.

Kahneman, D. & Tversky, A. (1973). On the psychology of prediction. – Psychological Review, 80, 237–251.

Marcuse, H. (1964). One-Dimensional Man. Boston: Beacon Press.

McLuhan, M. (1967). The medium is the message: an inventory of effects. NY: Bantam Books.

Poster, M. (1995). The second media age. Cambridge: Polity Press.

Infostrateegia digitaalsele parlamendile

Andrew Hardie (RiTo 3), Infoarhitekt, Inglismaa

Internet muudab kõigi organisatsioonide töötamise ja asjaajamise korda. Traditsioonilised infosüsteemid ja –tehnoloogiad on muutunud ebapiisavaks või hoopis kõlbmatuks. Vaja on teistsugust lähenemisviisi, mis arvestaks uut sisu. Väidetakse, et on tarvis uut tüüpi, sisust lähtuvat kõrgetaseme üldkava, infostrateegiat või informatsiooni arhitektuuri, mis looks raamistiku süsteemide väikese riskiga arendamiseks ja juurutamiseks uues digitaalses organisatsioonis. Tuleviku parlamendid kui infol põhinevad organisatsioonid ei ole nende vajaduste suhtes erandid, kuid neil on eritunnused ja –nõuded, mida tuleb arvestada, seades esiplaanile tõhususe ja teovõimelisuse, mida infostrateegia peab rahuldama.

Strateegia? Milline strateegia?

Infotehnoloogia alal töötajad ja nende kaupade pakkujad näivad unustavat, et hea strateegia seisab poliitiliste eesmärkide ja nende elluviimise vahel. See peaks pakkuma koordineeriva raamistiku, milles võiks teha poliitika elluviimist kujundavad otsused. Selles ei peaks olema otsustusi ega rakendusi – need on taktikalised, mitte strateegilised küsimused.

Tavaliselt kiputakse rakendama kas infotehnoloogia (IT) strateegiaid, mis keskenduvad riistvarale ja võrkude rajamisele, või infosüsteemide (IS) strateegiaid, mis peaksid just nagu puudutama infosüsteeme (süsteemianalüüsi terminites), ent tavaliselt lõpetavad sellega, et hõlmavad kõike spetsiifiliste tarkvaratoodetega seonduvat, s.t pigem tehnoloogiat.

Vastandina on infostrateegia võimalikult tehnoloogiavaba dokument või dokumentide perekond, keskendudes peamiselt organisatsiooni *informatsioonilisele arhitektuurile*. See kirjeldab organisatsioonis ringleva info struktuuri ja sisu; infovoogusid; andmete töötlemist ja kaasnevat teavet, mida vahendatult kasutatakse, et kirjeldada ja hõlbustada info töötlemist (nn metaandmed, s.o info info kohta, ent uuel, üksikasjalikumal tasandil kui varem). Selle asemel et olla ettekirjutav dokument, mis ütleb, mida tuleb teha, see kirjeldab, öeldes, mis neis uutes süsteemides peab olema ja mida need peavad tegema, kui on valmis. Seega loob dokument raamistiku, milles saab toimuda sõltumatu, kuid koordineeritud arendustöö tulevikus.

Varem juhtus sageli, et info ja selle kasutaja vastastikust toimet uuriti ainult selleks, et panna üksikprojektides kirja konkreetsele kavale esitatavad nõuded, viidates tavalistele IS/IT strateegiatele, mille varal pakuti välja võimalike lahenduste skaala. Strateegiat suunas tehnoloogia ja seda kasutati omakorda tööprotsesside juhtimiseks. Hiljutised sündmused dot.com–maailmas näitavad, et niisugune lähenemisviis ei tööta. See tuleb ümber pöörata, võtta omaks inimkeskne lähenemine, mis keskendub infole, mitte tehnoloogiale. Uuteks põhielementideks on info ja selle kasutajate vastastikused toimed, mitte tehnoloogia. Parlamendid on parim näide inimeste ja info organisatsioonist.

Infostrateegia

Lähtudes töö eesmärkidest, hõlmab infostrateegia *kõrgtasemel* kõike alljärgnevat või mõnd osa sellest:

- Kasutajanõuded – kokkuvõttes kõik, mis puudutab infole ligipääsu ja protsesse, mis toimuvad strateegias määratletud informatsiooni arhitektuuris.
- Tavalised metaandmed – andmesõnastiku või andmebaasi määratlemine, kus on info nimede, teabe, väljade ja andmete sisestamise kohta.
- Kõrgema taseme metaandmed – hõlbustavad info edasist töötlemist.
- Väga kõrge taseme semantilised metaandmed – muudavad teabe arvuti poolt loetavast infost arvuti poolt mõistetavaks infoks (see on küll veel midagi tuleviku jaoks, aga see tuleb).
- Infovood – nende kaardistamine nii organisatsioonis kui ka väljaspool.
- Kasutaja ja info vastastikune toime – kuidas kasutaja ja info, mitte kasutaja ja tehnoloogia, teineteist vastastikku mõjutavad.

Kõikjal on juhtpõhimõtteks info käsitlemine arhitektuurina, mis koosneb sisu ja protsessi, mitte üksnes sisu sisaldavatest struktuuridest. Info üksnes ei kirjelda protsessi, vaid ka automatiseerib, aidates kaasa teabe automaatsele töötlemisele ja koostöövõime tagamisele.

Uus infostrateegia on seega kombinatsioon nõuete väljaselgitamisest, info määratlemisest, lingvistikast, semantikast ja tööprotsesside analüüsist. *Infoarhitektülesanne* ongi juhatada infostrateegia või "informatsiooni arhitektuuri" koostamist.

Miks on parlamentidele vaja uut lähenemisviisi?

Tavalised IT ja IS strateegiad on teeninud parlamente vahelduva eduga juba palju aastaid. Milleks on siis vaja seda, mis võib näida üksnes segaduse tekitajana?

Tehnoloogia erineb

Tehnoloogiaturg on tänapäeval täiesti teistsugune, kui oli kakskümmend, kümme või isegi üksnes viis aastat tagasi. Kõik kunagi nii rasked valikud võistlevate tehnoloogiate vahel tuuakse teile täna kätte uue ülemaailmse Interneti-turuga. Kuigi tooted muutuvad ikka kiiremini ja kiiremini, on juhtiv põhimõte Internet. Milline projekt ka poleks, on see kindlasti Ethernet, TCP/IP (*Transfer Control Protocol/Internet Protocol* – edastusohje protokoll Interneti-protokolli peal), võrgutoega ja juba lähiajal ka XML. Neid asju pole enam vaja IT strateegias eraldi märkidagi.

Tehnoloogiate lähenemine on teinud kunagise keerulise ja raskelt hangitava tehnoloogia tavaliseks kaubanduslikuks riulilt võetavaks tarbetooteks, millel on omad hankimis- ja tööprobleemid, nagu hind, töö kvaliteet ja klienditugi. Need tegurid on konkureerivate pakkujate toodete hulgast valimisel enamasti tähtsamad kui tehnoloogia, mida nad pakuvad.

Tulevikus kujuneb sisu ja protsessi arhitektuur, aga mitte tehnoloogia, tõeliseks erinevuseks süsteemide vahel. Lõpuks on tähelepanukese nüüd seal, kus see oleks alati pidanud olema, nimelt sisul. Järgmine lähenemine on sisu ühtlustumine XML-i ja RDF-i põhimõtetel. Infostrateegia hakkabki peamiselt tegelema tekkinud uue sisuga. Esimest korda IT ajaloos saab võimalikuks kõikjal kasutada ühtset informatsiooni arhitektuuri. Niisugune lihtne põhimõte annab võimalused digitaalsele organisatsioonile ja suunab selle arengut.

Parlamendid erinevad

Kuigi hea infostrateegia põhimõtteid saab rakendada iga organisatsiooni puhul, on parlamentidel siiski oma erilised eesmärgid ja omadused, mida peab arvestama.

- Parlamentidel on palju püsivaid ajaloolisi traditsioone, mida tuleb säilitada. Nende töömudel ei muutu "Kiire kompanii" kiirusega. Siiski pole nad ka täiesti muutumatud, nii et kõik asjad võiks kivisse raiuda. Teisalt, tehnoloogia areneb väga kiiresti, toote 90-päevane eluiga tarbijaturul muutub normiks.
- Parlamendi liikmed on infosüsteemide nõudlikud kasutajad. Ent süsteeme ettevalmistavate ja hooldavate töötajate seisukohast on nad üks eriliik sisetarbijaid, kes pole teenistujad ega ülemused. Neil on ka õigus saada ülevaade oma parlamendi infostrateegia edendamise valikutest.
- Parlamentidel on erilised põhikirjajärgsed kohustused, nagu töö avalik protokollimine, läbipaistvus ja tavakodanike juurdepääs, mida ei ole kommertsorganisatsioonides. Uutes demokraatlikes riikides on neil ka tähtis ülesanne arendada kodanikuühiskonda.
- Parlamentidel on ka usaldusväärse info monopol. Niisugune monopoolne seisund paneb neile kohustuse, et info oleks kättesaadav ja õige, eriti kuna elektroonne avaldamine hakkab muutuma tähtsamaks kui paberil esitamine.

Vajadus uue lähenemisviisi järele

Digitaalne organisatsioon nõuab uut juhtivat strateegiat. Parlamentidele on vaja teistsugust tegevuskava kui kommertsorganisatsioonidele. Digitaalne parlament nõuab erilist, tema vajadustele kohandatud uut strateegiat.

Infostrateegia eesmärgid

Digitaalse parlamendi infostrateegia eesmärgid on parandada parlamendi tõhusust ja teovõimet.

Tõhususe parandamine

- Maksimaalne tõhusus info loomisel, töötlemisel, taaskasutamisel, archiveerimisel ja arhiivist leidmisel parlamendis.
- Täielikult integreeritud infoteenused parlamendi liikmetele, nende abilistele ja parlamendi teenistujatele.

Teovõimelisus

- Avalikkuse täielik sidusjuurdepääs seaduseelnõudele, parlamendi liikmete kõnedele, hääletamistulemustele ja kehtivatele õigusaktidele. Selleks kasutatakse parlamendi infosüsteemi.
- Parlamendiinfo kättesaadavus taaskasutataval kujul, mitte üksnes vörguleheküljel, et ka välised asutused saaksid infot kasutada soovitud viisil.
- Kodanike otsene elektroonne ligipääs nende valitud rahvaesindajatele.
- Infovahetus parlamendi ja valitsuse ning parlamendi ja rahvusvaheliste organisatsioonide (nt Euroopa Liit) vahel ning teiste maade parlamentidega.

Uued põhialused

Infostrateegia loomisel peab lähtuma tavalistest vanadest põhialustest, sest liiga sageli juhtub, et IS/IT strateegia koostamist ja rakenduste arendamist alustatakse ikka veel nendetagi.

Vanad põhialused

- Juhtkonna selged eesmärgid ja toetus – nendeta on kogu projekt hädaohus.
- Tõelised kasutajanõuded, mitte lihtsalt see, mida hankijad või IT-osakonnad tahavad pakkuda.

Veel üks ülitähtis tegevus infostrateegia koostamisel on uurida tööprotsesse kui üht osa infovoogude ja protsesside metaandmete uurimise alasest tegevusest. See aitab tagada, et töö käigus avastatud probleemid lahendatakse ja parandatakse veel enne, kui alustatakse süsteemi arendust. Veel üks põhitõde, mis sageli meelest läheb: hea infosüsteem ei paranda halba protsessi. See on eriti oluline, kui kaalute kogu infosüsteemi või selle osa usaldamist mõne välisagendi hooleks.

Uued põhialused

Üks uus põhialus on lähenemine igasugusele infole osade kaupa, et hõlbustada teabe taaskasutamist. Üleminekul HTML-ilt XML-ile on hea see, et XML annab võimaluse vaadata, millise infoga on tegemist ja mida see tähendab. Püüelda tuleks võimalikult rikka struktuuriga info ja maksimaalse hulga metaandmete loomise poole, mitte oletada, kes, mis, milleks või kuidas hakkab infot taaskasutama. Kõige tõhusam on lisada struktuur ja metaandmed loomise staadiumis, nende lisamine edasisel töötlemisel on väga vaevaline.

Uue kõrgtasemel metaandmestiku loomine on ülesanne, mis sobib hästi raamatukogutöötajatele. Liikumine selles suunas, et saada loomisprotsessist osavõtjaks, lausa variautoriks, selle asemel, et olla teiste inimeste töö passiivne vastuvõtja, on nende jaoks ühtlasi loomulik areng sidusmaailmas, kus nende tavapärane roll muutub põhimõtteliselt teiseks. Milline on raamatukoguhoidjate ülesanne tulevikus, kus kogu info on võrgus ja raamatukogudest on saanud iseennast kujundavad ning koguvad virtuaalsed organisatsioonid? Raamatukogud on juba muutumas pigem kodanike nõustamiskeskusteks

ja rahvusraamatukogudest saavad varsti võrgu teel sidusühendusega levitatavad andmekogud. Kas raamatukoguhoidjatest saavad siis üksnes vastuvõtutöötajad ja masinate eest hoolitsejad või kerkivad nad esile hoopis uues, loomingulisemas intellektuaalses rollis, võttes tegelikult koos autoriga osa loomeprotsessist? (A. S. Hardie, Librarian of the Future – Receptionist or Author?)

Infost ei tuleks enam mõelda kui millestki, mis istub passiivselt kuskil andmebaasis päringut oodates. Tal võib olla aktiivne ja sõltumatu elu, oma tausta kannab ta endaga metaandmetest ümbrises – see ongi teadete saatmise mudel, mis e-ärid nii elevile ajas. Sageli võib infovahetuse mudel "kuula ja võta vastu või heida kõrvale" osutada nii õigeaegsuse kui ka tõhususe osas sobivamaks kui päringud ja mööda võrku roomamine. See kehtib eriti poliitilisel ja parlamentaarsel areenil, arvestades nende vajadust publitseerimise paindlikkuse järele.

Infostrateegia peaks looma kõrgtaseme raamistiku, mis võimaldaks rakenduste ja vajaliku tehnoloogia paralleelset, osade kaupa lisamist. See lubaks paindlikult toime tulla kõigi vältimatute muudatustega, mis tehakse enne juurutamist, juurutamise ajal ja edaspidigi, ning vähendaks miinimumini suurtes projektides alati valitsevat läbikukkumise ohtu. Tuletagem meelde, kuidas töötab Internet: laiali jaotatud, paralleelne evolutsioon. Kaks Inglismaal hiljuti avaldatud ettekannet uurisid probleeme, mis tekivad valitsuse suurte IT-projektide juhtimisel. Need on tähtis ja hoiatav lugemisvara igaühele, kes kavandab selliseid projekte valitsuses või parlamendis (House of Commons Public Accounts Committee; Getting IT Right For Government).

IS-projektide läbikukkumise ohu vähendamiseks on ülimalt tähtsad lühikesed arendustsüklid, vähendamaks miinimumini tehnoloogia arengust tingitud riski ja vajaduste muutumist. Väike on hea: mida väiksem on projekt, seda väiksem on ka läbikukkumise oht. Tulevik on paljude väikeste projektide elluviimine paindliku programmi üldise raamistiku sees, mitte üksik suurprojekt, millega püütaks teha korraga kõike, kui tahes meelitav see ka poleks hankimiskulude seisukohast.

Veel üks uus süvapõhimõte on infrastruktuuri käsitlemine millegi etteantuna, abivahendina, mida juurutatakse, arendatakse ja täiustatakse eraldi rakenduste arendamisest, ja mida pannakse tähele ainult siis, kui see peaks alt vedama. Elektritoide ei ole harilikult osa IS/IT strateegiast, v.a abinõud eriolukordadeks. Võrguühenduse ja Internetile ligipääsu loomine peavad saavutama sellesama kõikeläbiva nähtamatuse. Tavakaupu pakkuvad firmad mõistavad seda ja investeerivad Interneti-teenuste pakkumisse.

Mis saab IT/IS strateegiatest?

Kui uueks sarnastumise areeniks ja seega ka projektide omadusi määravaks hoovaks saab sisu, siis pole tavalised IT/IS strateegiad enam nii tähtsad, kui olid varem. Infosüsteemid ja –tehnoloogiat puudutavad dokumendid muutuvad üha vähem strateegilisteks, olles lühemad, teravamad, taktikalisemad ning töökorralduslikumad. Neid on kergem pidevalt läbi vaadata ja uuendada, et arvestada kiireid muutusi turul. Need mängivad ikka veel teatud rolli

arendustegevuses, juurutamises ja eriti süsteemide ning rakenduste hankimises, kuid ei esita enam üldist strateegilist sihtpunkti nagu varem.

Kokkuvõte

Infostrateegia või informatsiooni arhitektuur on uus fundamentaalne strateegiline dokument digitaalse organisatsiooni kohta. Kasutades ära sisu alal toimuvat uut lähenemist, lubab see sisul ja protsessil saavutada keskse koha organisatsiooni infosüsteemi määratlemisel. See pole võlukepp ja alustada tuleb mõistlikult tasandilt. Ent sellega kaasnevad niisugused head küljed nagu paindlikkus ja moodulitest koosnemine, mis pakuvad uusi arenguteid süsteemide juurutamiseks. Infostrateegia pakub paljude väikeste projektide rakendamist osade kaupa ühtse sisu ja toimimise raamistikus, vähendades ohtusid süsteemide arendamisel ja tõstes nende kvaliteeti. Hea infostrateegia loomine ei ole kiire ega kerge ülesanne. See nõuab infoarhitektilt uusi oskusi ja konkreetse töö – parlamendi, valitsuse või kommertsettevõtte tegevuse, kus seda strateegiat tahetakse rakendada – sügavat mõistmist. Hea infostrateegiata ei ava IT/IS-arenduses oma tõelisi võimalusi. Õigesti rakendatuna aga annab see digitaalsele organisatsioonile palju väärtuslikke teadmisi.

Kasutatud kirjandus

Getting IT Right for Government. A Review of Public Sector IT Projects by the Computing Services and Software Association:
http://www.cssa.co.uk/home/it%20review/report_1.asp.

Hardie, A. S., Librarian of the Future – Receptionist or Author? (ilmub 2001 Tšehhis kuukirjas Vesmír).

House of Commons Public Accounts Committee. First Report. Session 1999/2000:
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmpubacc/65/6502.htm>.

Eesti valimistest XX sajandi üheksakümnendatel

Alo Heinsalu (RiTo 3), Riigikogu Kantselei

Üheksakümnendatel aastatel toimusid kolmed Riigikogu (1992, 1995, 1999') ja kolmed kohalikud (1993, 1996, 1999'') valimised. See võimaldab teha üldistusi valimisseaduste toimimise, samuti valimiskorralduse arengu kohta. Käesolev kirjutis keskendub ainult mõnele probleemile, mille aluseks on valimisi iseloomustavad statistilised andmed.¹

Valijate arv

Riigikogu valimistel on hääleõiguslikud Eesti kodanikud, kohalikel valimistel ka välismaalased (tabel 1). Seejuures pidid välismaalased 1993. ja 1996. aasta kohalikel valimistel hääletamiseks end eelnevalt registreerima, 1999. aastal realiseerus hääleõigus registripõhiselt. Tabelis olevad andmed põhinevad valijate nimekirjadel.

Tabel 1 Valijate arv

	Valijaid kokku	Eesti kodanikke	Välismaalasi
1992	689 241	689 319	
1993	880 296	710 438	170 685
1995	791 957	791 957	
1996	879 034	807 919	71 115
1999'	857 270	857 270	
1999''	1 052 404	856 030	196 374

Märkimisväärne on kodanikest valijate arvu kasv kümnendi jooksul kokkuvõttes ligemale 20% võrra, kasv oli ca 20 000 – 30 000 kodanikku aastas. See on ühelt poolt seotud Eesti kodanike lisandumisega välismaalaste arvel, teiselt poolt ka registrite täpsustumisega. Seejuures on Ida-Virumaal kodanikest valijaskond ajavahemikul 1992–1999 suurenenud ca 40%, Tallinnas aga ca 25%. Välismaalased moodustavad kogu valijaskonnast ligemale viiendiku (19%).

Olgu siinkohal märgitud, et üheksakümnendatel toimunud valimisi iseloomustas "ebamäärasel" seaduslikul alusel toimunud valijate arvestus. Seaduse alusel toimiv rahvastikuregister kujuneb meil lõplikult alles 2002. aastaks ehk kümme aastat pärast esimest uue põhiseaduse alusel toimunud valimist. Märkimisväärne on, et 1996. aastal toimunud kohalikest valimistest alates ei olnud valimistest osavõtt enam üksüheses sõltuvuses nn sissekirjutusest. 1999. aastast alates arvati viimase elukoha järgi valijate nimekirjadesse ka valijad, kes olid end elukohast välja registreerinud.

Hääletamisest osavõtt

Tabel 2 Hääletamisest osavõtt

	Osavõtt, %	Sh Eesti kodanikud, %	sh välismaalased, %
1992	67,8		
1993	52,6		
1995	68,9		
1996	52,5	49,7	85,0
1999'	57,4		
1999''	49,8	50,6	43,2

Vaadeldaval perioodil vähenes hääletamisest osavõtu aktiivsus (tabel 2). See suundumus on paraku iseloomulik enamikule riikidele, seejuures ka arenenud demokraatiatele (Voter Turnout ... 1997). Võrdluseks olgu toodud, et taasiseseisvumisele eelnenud 1989. aasta kohalikel valimistel võttis hääletamisest osa 72%, 1990. aasta Ülemnõukogu valimistest aga 78% hääleõiguslikest isikutest. Osavõtt Riigikogu valimistest on olnud ligikaudu 10% võrra suurem "samas tsükli" toimunud kohalikest valimistest. Kohalikest valimistest osavõtu aktiivsus on olnud kogu perioodi jooksul 50% ümber.

1996. aasta kohalikel valimistel oli välismaalaste suur aktiivsus tingitud nende eelnevast registreerimiskohustusest, mis tähendas, et need, kes end registreerisid, tulid reeglina ka hääletama. 1999. aastal, kui välismaalased arvati valijate nimekirjadesse registriandmete põhjal, langes nende hääletamisest osavõtt oluliselt alla kodanike aktiivsuse. Märkimist väärib asjaolu, et 1996. ja 1999. aasta võrdluses Eesti kodanike aktiivsus kasvas, ja seda olukorras, kus täpsem valijate arvestus soodustas pigem vastupidist suundumust. Julgen väita, et valimisaktiivsuse langemisel alla 50% 1999. aasta sügisel polnud seadusemuudatustel välismaalaste registripõhise osavõtu osas, samuti muutunud reeglite valijate nimekirjade koostamisel mitte vähetähtis osa. Nimelt arvati automaatselt valijate nimekirjadesse (viimase elukoha järgi) ka isikud, kes olid end elukohast välja registreerinud, kuid ei olnud uut registritoimingut veel teinud. Hinnanguliselt oli selliseid valijaid 50 000. Samade asjaolude korral oleks alla 50% osavõtt hääletamisest saanud teoks juba varasematel valimistel.

Eraldi väljatoomist väärib alaliselt välismaal elavate isikute hääletamisaktiivsuse vähenemine. Kui 1992. aasta Riigikogu valimistest võttis osa 9548 hääleõiguslikku isikut, siis 1995. aastal vähenes osavõtnute arv kolmandiku (6647) ning 1999. aastal veel poole võrra (3294). Seda ka olukorras, kus nende võimalused hääletamisel osaleda on paremaks muutunud.

Valimisringkonnad

Riigikogu valimistulemuste selgitamise süsteem eeldab lähedase suurusega valimisringkondi. See oli ka üks põhjus vastavaks muudatuseks valimisseaduses 1992. ja

1995. aasta valimiste vahel, kus senine jaotus 12 ringkonnaks asendati 11–ringkonnalise jaotusega. Sellega vähenes mandaatide diferents (erinevus valimisringkondade suurima ja väikseima mandaatide arvu vahel) 8–lt 3–le (tabel 3). Järgmiste valimiste vahel suurenes see aga ringkonnapiire muutmata valijate arvu muutustest tulenevalt taas 6–le.

Tabel 3 Valimisringkonnad Riigikogu valimistel

	Valimisringkondi	Väikseim mandaatide arv	Suurim mandaatide arv
1992	12	5	13
1995	11	8	11
1999	11	7	13

Valimisringkonnale arvutatud mandaatide arv ei tähenda veel sellele piirkonnale vastavat arvu kohti Riigikogus. Samuti muutub ringkonna esindatus Riigikogu volituste vältel. Üldlevinud seisukoht on, et "üleesindatud" on teiste piirkondade arvel eelkõige Tallinn. See vastab ka tõele, kuna nii 1992. kui ka 1995. aastal sai Tallinn tegelikult 7, 1999. aastal aga 5 kohta rohkem, kui seda eeldanuks arvutatud mandaatide arv. Samas vähenes asendusliikmete tulekuga Riigikogusse Tallinna "üleesindatus" kõikide Riigikogu koosseisude ajal. Alaesindatud on olnud suurema mandaatide arvuga ringkonnad (nr 4, 6, 7, 10). Samas on olnud siin ka erandeid – nt oli VIII Riigikogu lõpuks seal 12 Võru–, Valga– ja Põlvamaal kandideerinud Riigikogu liiget (mandaatide arv arvutatuna valimisringkonnas nr 10 oli 10).

Valimistulemuse selgitamine

Riigikogu valimiste valimistulemuse selgitamise kord näeb ette mandaatide jaotust kahel tasandil: valimisringkonnas lihtkvoodi alusel ja üleriigiliselt võrdlusarvude alusel. Valimisringkonnas toimub mandaatide jaotamine omakorda kahes järgus: isikumandaatidena kandidaadi enda häälte võrdluses lihtkvoodiga ja ringkonnamandaatidena nimekirja häälte võrdluses lihtkvoodiga, kusjuures mandaadi saavad nimekirjas enim hääli kogunud kandidaadid. Siinkohal on toimunud ka ainus muudatus valimistulemuse selgitamise korras võrreldes algselt vastuvõetuga. Nimelt kehtestati 1992. ja 1995. aasta valimiste vahel reegel, mille kohaselt pidi kandidaat koguma ringkonnamandaadi saamiseks vähemalt 10% lihtkvoodi jagu hääli. Valimisringkondades üle jäävad mandaadid jaotatakse kompensatsioonimandaatidena. Seega toimub mandaatide jagamine kolmes järgus.

Valimistulemuste võrdlemisel selgub, et valimisringkonnas lihtkvoodi alusel jaotatavate mandaatide arv on kompensatsioonimandaatide arvel suurenenud (tabel 4). Kui 1995. aastal oli nende näitajate osas ligilähedane tasakaal, siis 1999. aastal oli ülekaal juba ringkonnas jaotatavatel saadikukohtadel. Samuti on selge suundumusena vähenenud isikumandaatide osatähtsus. Seega ei saa 1999. aastal enam rääkida nn parteinimekirjade domineerimisest Riigikogu valimiste tulemuses.

Nendes arvudes kajastub kindlasti ka erakondade suurem oskus nimekirjade koostamisel. Erinevalt 1995. aastast ei läinud 1999 ühtegi ringkonnamandaati "kaotsi" põhjusel, et suure

hääle arvuga kandidaadile ei järgnenud samas ringkonnas ühtegi vähemalt 10% hääli kogunut.

Tabel 4 Mandaatide jaotus Riigikogu valimistel

	Valimisringkonnas			Üleriigiliselt
	isikumandaat	ringkonna-mandaat	kokku	kompensatsiooni-mandaat
1992	17	24	41	60
1995	15	34	49	52
1999	11	44	55	46

Üheksakümnendatel on toimunud oluline erakonnaaastiku korrastumine. Erakondade arv vähenes ajavahemikul 1992–1999 38-lt 18-le, valimistel osalenud nimekirjade arv 17-lt 12-le. Valimisseaduse kehtestatud 5% künnise mandaatide jaotamisel osalemiseks ületas aga kõikidel valimistel 7 nimekirja, kusjuures nn valimisliitude perioodil 1992. ja 1995. aastal oli Riigikogus esindatud tegelikult vastavalt 25 erakonda-ühendust ja 14 erakonda. Koos nimekirjade hulga vähenemisega on vaadeldaval perioodil selge suundumus ka nn kaotsi läinud hääle vähenemisele. Kui 1992. aastal anti 14% kõigist häälest nimekirjadele ja üksikkandidaatidele, kes Riigikokku ei pääsenud, siis 1995 oli vastav näitaja 13% ja 1999 juba 8%.

Üks Riigikogu valimise seaduse kriitika objekt on olnud nn 0 häälega parlamenti pääsemise probleem. Seda on püütud lahendada täiendavate künniste (kas 5% või 10% lihtkvoodist) sisseseadmisega kompensatsioonimandaatide jaotamisel, kuid edutult. Ühtlasi tähendaks see valimistulemuse selgitamise korra veelgi keerulisemaks muutmist. Riigikogu liikmekandidaatidele antud hääle suhet lihtkvooti iseloomustab tabel 5.

Tabel 5 Lihtkvoot ja kandidaatide hääle suhe lihtkvooti

	Lihtkvoot		Kõik kandidaadid %		Riigikogu liikmeid, arvuliselt	
	suurim	väikseim	alla 10%	alla 5%	alla 10%	alla 5%
1992	5277	3925	68	40	23	12
1995	6226	4592	85	75	19	6
1999	5368	4556	89	80	13	5

Tabelis 5 toodud arvudes väljendub ühelt poolt kandidaatide arvu suurenemine Riigikogu valimistel: 1992. aastal seati üles 628 kandidaati, 1995. aastal 1256, 1999. aastal juba 1884, kusjuures pikemates nimekirjades oli juba üle 300 kandidaadi. Vastavalt on kasvanud ka väga väikese hääle arvuga kandidaatide arv. Samas on arvestused näidanud, et optimaalne kandidaatide arv on 120 ja 150 vahel (Mikkel 1999). Teiselt poolt on olemas aga selge tendents väga väikese hääle arvuga Riigikokku valituks osutunud kandidaatide

vähenelemisele. Nii 1995. kui ka 1999. aastal oli tegelikult selliseid isikuid alla kümne, kes 5% künnise (olenevalt ringkonnast 228 kuni 312 häält) olemasolu korral Riigikokku ei oleks pääsenud. Seega oleks sellise muudatuse sisseviimine (eriti 5% künnise korral) valimistulemusele väheolulise tähendusega.

Niisiis ilmneb valimistulemuste analüüsimisel mitu tendentsi (nt otse ringkonnast jagatud mandaatide osatähtsuse suurenemine, väikese häälte arvuga Riigikokku pääsenute arvu vähenemine), mis "pehmendavad" Riigikogu valimiste tulemuste selgitamise korrale tehtud kriitikat. Samas ei muuda see kriitika põhiolemust – valimistulemuste selgitamise kord on valijale raskesti arusaadav ja riivab ühiskonna õiglustunnet (Taagepera, Soosaar jmt). Ka käesolevas kogumikus prof Taagepera soovitatud nn Soome variandi (kõik mandaadid jaotatakse valimisringkondades) rakendamine VII–IX Riigikogu valimistel ei oleks tegelikult tähendanud ju kuigi suurt erinevust erakondadevahelises kohtade jaotuses võrreldes kehtiva süsteemiga (Sikk 1999), küll aga ligemale kolmandiku võrra muutunud Riigikogu koosseisu. Kuid samas peab arvestama sedagi, et valimissüsteem on täitnud ühe oma põhilistest ülesannetest – andnud võimaluse moodustada kõikide valimiste järel enamusvalitsuse.

Kokkuvõtteks

Üheksakümnendatel aastatel toimunud valimisi iseloomustas valijate hulga suurenemine (kodanike osas ca 700 000–lt 850 000–le, välismaalaste osas 200 000–le), kusjuures samal ajal ei tõusnud valijate osalemisaktiivsus (Riigikogu valimistel toimus vähenemine 10% võrra, kohalikel valimistel püsis nimetatu ligilähedaselt samal tasemel). Valijate arv muutus samas piirkondlikult ebaühtlaselt, mis viis Riigikogu valimistel valimisringkondadele arvatud mandaatide hulga diferentsi suurenemisele. Kuid valijate hulga muutuste, aga ka osalemisaktiivsuse hindamisel tuleb arvestada muudatustega valijate arvestuses.

Vaatamata sellele, et käsitletaval ajavahemikul toimunud kolmedel Riigikogu valimistel selgitati valimistulemus lähedase metoodika alusel (sisse viidi üks muudatus enne VIII Riigikogu valimist), saab valimistulemuste võrdlemisel välja tuua rea tendentse. Nimetatutest on olulisemad: valimisringkonnas jaotatud mandaatide osatähtsuse suurenemine kompensatsioonimandaatide arvel, Riigikokku mittepääsenud nimekirjadele antud häälte osatähtsuse vähenemine ja väikese häältearvuga Riigikokku pääsenute hulga vähenemine.

Märkused

1. Käesolevas kirjutises kasutatud andmed pärinevad Vabariigi Valimiskomisjoni koduleheküljelt www.vvk.ee ja Vabariigi Valimiskomisjoni välja antud kogumikest.

Kasutatud kirjandus

Mikkel, E. (1999). 1999. aasta Riigikogu valimised ja kandidaadid. – Riigikogu valimised 1999. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Sikk, A. (1999). Kompensatsioonimandaadid ja nende võimalik kaotamine. – Riigikogu valimised 1999. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Voter Turnout from 1945 to 1997: a Global report on Political Participation (1997).
Stockholm. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Valimisseadus vajab lihtsustamist Soome suunas

Dr Rein Taagepera (RiTo 3), Tartu Ülikooli ja California Ülikooli emeriitprofessor

Kolmed Riigikogu valimised on toimunud enam-vähem sama seaduse alusel ja aeg on mõelda valimisseaduse lihtsustamisele. Miks? Eestis arvavad liiga paljud, et "poliitikutel valivad end ise". Nii see päriselt pole, sest hääled otsustavad, kui mitu kohta konkreetne rühmitus saab, ent rühmituste sees on häälel tõesti piiratud mõju. Narrimisena mõjub valijale see, et tema peab valima ühe kandidaadi (mitte lihtsalt erakonda), kohti aga saavad ka õige nadi häältearvuga kandidaadid. Mulje, et rahva häälel pole kaalu, on üks põhjusi, miks on valimistel osalemine ohtlikult vähenenud. Soovitan lihtsustamist Soome valimisreeglite eeskujul, kus (nagu Eesti kohalikel valimistel) erakonna kohad lähevad enim hääli saanud kandidaatidele.

Käsitlen siin ainult Riigikogu valimisseadust, jättes kõrvale presidendi ning kohalikud valimised. Mitmeladsete esinduskogude valimisel tarvitati Eestis 1989–1992 üpris erinevaid lähenemisviise: NSVL Rahvasaadikute Kongressi ühemandaadilised ringkonnad, Eesti Kongressi "piiratud hääle" ning Ülemnõukogu "üksik ülekantav hääle" mitme mandaadi ringkonnas ja lõpuks Riigikogu põhiliselt ülemaaline kohtade jaotus. See viimane on väikeste kohendustega püsinud siiani. Praegune valimisseadus pandi kokku viimases Ülemnõukogus 1991–1992 eri rühmituste kujuteldavate huvide kompromissina ja tulemuseks olid tarbetult keerulised reeglid. Üksikasjalisemalt on seda kirjeldanud eesti keeles Taagepera (1999) ja inglise keeles Grofman, Mikkel ja Taagepera (1999).

Koostajad pole ka ise tulemuse üle õnnelikud, seda näitavad püüded ajada need reeglid minu kaela. Tunnistan küll ulatuslikult omaks Eesti Kongressi reeglid (hädareeglid, nagu need paratamatult olid) ja kaudselt ka Ülemnõukogu üksiku ülekantava hääle, ent praegused reeglid on täielikus vastuolus lihtsusega, mida olen püsivalt soovitanud. Minu viimane panus oli kirjutis "On aeg valimisseadus ära otsustada" (Postimees 14.08.1991), ajal kui Ülemnõukogu kõhkles nelja variandi vahel, kõik praegusist reeglist lihtsamad. Nende hulgas eelistasin lihtsamaid, ent soovitasin igal juhul valik kiiresti ära teha.

Pärast seda ei jõudnud uued projektid enam minuni ja ligi aasta hiljem vastu võetud reeglid olid hämmastavalt keeruliseks aetud. Tagantjärele jäi mul vaid nentida: "Kodurahuks on lähemal ajal põhjust ka valimisseaduse osas. See seadus on liiga keeruline, ent see ei tee seda veel ebademokraatlikuks. Olgu väga selgesti öeldud, et minul polnud selle valimisseaduse tegemisega mingit pistmist. Minu arvamust ei küsitud... (Oma 1989. a valimissüsteemide raamatus soovitasin lihtsust.) Ülemnõukogu tegi just seda, millest soovitasime hoiduda." (Postimees 4.11.1992.)

Lihtsuse põhimõttega haakub soovitus mitte muuta pidevalt seadusi (Taagepera ja Shugart 1989, 218–230) ja sellepärast ei hakanud ma kohe lihtsustamisest rääkima. Nüüd on aga juba kolmed valimised sama seaduse alusel toimunud (vahepealsed muudatused reeglis on olnud üsna väikesed). On aeg mõelda lihtsustamisele.

Praeguste reeglite osad on üksteisega vastuolus, sest need on segu Iisraeli kauaaegsest ülemaalisest jäigast nimekirjast, kus valija valib ainult erakonda, ja Soome isikuvalimisest väiksemas ringkonnas. Vürtsiks on sisse visatud Saksa 5% künnis ja täiesti omaloominguline "modifitseeritud d'Hondti" jaotamisvalem, mis tõstab suurima erakonna preemiat võrreldes tavalise d'Hondtiga. (Ülevaadet maailmas tarvitatavaist valimisreegleist annavad Taagepera ja Shugart 1989, Lijphart 1994 ning Reynolds ja Reilly 1997.)

Me ei peaks minema täiesti uuele reeglile hüppeliselt, nii nagu tehti paratamatult 1990. ja päris ülearuselt 1992. aastal. Soovitavam on olemasolevaid segareegleid lihtsustada, jättes osa sätteid välja. Seda saab teha kahe riigi, kas Iisraeli või Soome eeskujul.

1) Praegused ringkonnad ja isikuvalimised võib kõrvale jätta, säilitades ülemaalse jäiga nimekirja. See tähendab, et valijad annavad hääle rühmitusele, mitte ühele kandidaadile – mis on põhiliselt omaaegsed Iisraeli reeglid. Selles raamistikus oleks soovitatav asendada ka modifitseeritud d'Hondt tavalise d'Hondtiga, mida kasutab muu maailm. Künnise praegune kõrgus on ka mujal tavaline. Tulemuseks oleks puhas erakonnademokraatia, kus valija jätab erakonna hooleks, keda see Riigikokku saadab. Eestit nihutaks ülemaaline erakonna valimine lähemale "Tallinniale" – linnriigile, ainult et selle ümber on pühapäevaseid väljasõidukohti rohkem kui Singapuril.

2) Võib, vastupidi, kõrvale jätta hoopis praeguse ülemaalse osa ja sellega seotud jäigad nimekirjad, künnise ning d'Hondti, ja jaotada kõik kohad ringkonnas, lisades praegusele lihtkvoodile suurimad jäägid. See tähendab, et ka vähem kui täiskvoodi eest saab nimekiri koha, seni kui ringkonnas kohti jätkub. Alatakse nende nimekirjadega, mis ulatuvad kvoodile kõige lähemale ja tavaliselt jätkub erakonnal poolest kvoodist, et jääkkohta saada. Neil poliitikuil, kes ei suuda niigi palju poolehoidu võita, on aeg lavalt lahkuda ja minna teatrikooli rahvaga suhtlemist õppima. Põhiliselt on see Soome reegel, ainult et d'Hondti asemel on kvoot, mida kasutame praegugi. Suurimaid jääke tarvitatakse Eestis kohtade jaotamisel ringkondade vahel, nii et uut on selles vähe.

Soome on juba 90 aastat oma valimisseadusega põhiliselt rahul olnud. (Kõik kõigega pole muidugi kunagi rahul.) Hiljutised muudatused Iisraelis on tingitud muist raskusist – ja nad pole lihtsale valimisseadusele süüks pandud nõrkusi suutnud korvata. Need mõlemad lihtsad vormid toimivad ja nende puudusi saab kahandada mahedamal teel kui vastandlike süsteeme kokku segades (nagu praegu Eestis). Nt ülemaalse valimise korral saab erakondade hulka vaos hoida künnise muutmisega. Ringkonnavalimise puhul oleneb erakondade hulk ringkonna "magnituudist" (kohtade arvust).

Kumbki lihtsustet vorm on praegusest rosoljst parem. Ringkonnad võiksid jääda sellepärast, et ülemaaliste huvide kõrval oleksid Riigikogus esindatud ka eri piirkondade huvid. Seda saab saavutada, kui rahvaesindajad on valitud (ja soovivad saada taas valitud) ühest kindlast piirkonnast. Kaasa aitab see, kui on pigem isiku- kui erakonna valimised. Mõned silmapaistvad politoloogid, nt Lijphart, on siiski isikuvalimise vastu, sest see nõrgestab erakonna distsipliini ja teovõimet – nii et väiteid jätkub mitmele poole. Raske on aga kaitsta praegust Eesti segasüsteemi. See lihtsalt kujunes välja heitluses eri voolude

vahel, kellest suur osa sai tollal valimisreeglite toimest vähem aru, kui nad ise arvasid. Praegused valimisreeglid on vastastikku lisatud plaastrite kogum.

Omaette küsimus on, millal valimisseadust lihtsustada. Seda on aeg hakata tegema praegu, kuid alles ülejäärmiste valimiste tarbeks. Miks mitte juba järgmiste? Sel puhul taanduks arutlus jällegi isiklike otsehuvide väljale. Kui muudatus rakendub alles pärast järgmisi valimisi, suudetakse asjale vaadata riigimehelikumalt. Keegi ei oska ju praegu nt öelda, milline erakond osutub suurimaks aastal 2007, ja nii pole ka kiusatust rihtida suurima erakonna preemiat omakasupüüdlikult. On aeg alustada praegu, nii et lihtsustet seadus saab enne 2003. aasta märtsivalimisi vastu võetud.

Kasutatud kirjandus

Grofman, B., Mikkel, E., Taagepera, R. (1999). Electoral Systems Change in Estonia, 1989–1993. – Journal of Baltic Studies, Vol. 30, No 3, pp 227–249.

Lijphart, A. (1994). Electoral Systems and Party Systems. Oxford: Oxford University Press.

Reynolds, A., Reilly, B. (1997). The International IDEA Handbook of Electoral System Design. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance

Taagepera, R. (1999). Valimisreeglid Eestis aegade jooksul. – Riigikogu valimised 1999. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 11–25.

Taagepera, R., Shugart, M. S. (1989). Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven, London: Yale University Press.

Valimisreformist¹

Allan Sikk (RiTo 3), Tartu Ülikooli politoloogiaosakonna lektor

Valimissüsteem on poliitilise süsteemi keskseid elemente. Nüüdisaegseis esindusdemokraatias, kus *rahva võim* põhiliselt teostub valitud esindajate kaudu, on ju valimised pea ainuke kõrgeima riigivõimu täidesaatmise vahend. Eriti kehtib see Eesti kohta, kus seaduses sätestatud vajadusi ja ka võimalusi rahvahääletuste korraldamiseks on kasinalt. Seega tähendab küsimus "Milline on valimissüsteem?" selles kontekstis sisult küsimust "Kuidas teostatakse kõrgeimat riigivõimu?".

Valimisreformidest üldiselt

Valimissüsteemi muutmine näib lihtne. Tehnilisest küljest ongi seda suhteliselt kerge saavutada valimisseaduse muutmise kaudu, mis nõuab parlamendi enamuse sellekohast otsust. Paljusid teisi poliitilise süsteemi osi nii hõlpsasti mõjutada ei saa – nt parteisüsteem ei pruugi sugugi kujuneda täpselt selliseks, nagu valimissüsteem seda teoreetiliselt suunama peaks, riigi poliitilisest kultuurist rääkimata. Ka riiklike institutsioonide ümberkorraldamist võib palju keerukamaks lugeda, kuna lisaks seaduste muutmisele eeldab see ka paljude praktiliste (kaader, kinnisvara, pädevus jne) asjade lahendamist.

Sellele vaatamata pole arenenud demokraatias valimissüsteeme kuigi palju muudetud. Dieter Nohlen on 1980–ndate keskel kaheksateistkümnes Euroopa demokraatias leidnud vähem kui 50 tähelepanuväärset valimissüsteemi muudatust rohkem kui sajandi jooksul (Nohlen 1984, 219–221). Neistki valdav osa on olnud pigem reeglite väiksemad korrigeerimised (nt jagajate meetodi muutmine), mitte ulatuslikud reformid. Tõsi, on riike, kus reformid on olnud tavalisemad kui teistes (nt Kreeka, hiljem ka Prantsusmaa), ning 1990–ndate keskpaik tõi kaasa põhjalike valimisreformide laine, millest täpsemalt allpool.

Kui valimissüsteemi muutmine näib suhteliselt lihtne, miks seda on siis nii vähe tehtud? Üks oluline põhjus on kindlasti see, et need, kelle võimuses on valimisreeglitiku muutmine, on seni kehtinud korrast võitnud: võimulolijad ei taha muuta süsteemi, mis on neid endid riigitööri juurde aidanud. Selles osas on huvitav näide juba sajandeid reformiideede tandriks olnud Suurbritannia, kus viimastel kümnenditel on leiboristid ja konservatiivid opositsioonis olles tihti muutunud valimisreformi suhtes varasemast pooldavamaks, valitsema asudes aga on suhtumine taas jähnenenud. Aktiivseimad reformi pooldajad aga on pidevalt opositsioonis olnud (ja ka valimissüsteemi tõttu palju kannatanud) liberaalid (Norris 1995b).

Võimulolijate võib-olla kitsarinnaline vastuseis pole siiski ainus oluline valimisreformide vähesuse põhjus. Valimissüsteemi juures on teoreetilise headuse kõrval tähtis ka stabiilsus. Iseenesest võiks ju valimissüsteeme vahetada nagu särke – ikka ja jälle vastavalt muutunud vajadustele objektiivselt paremaks kohandada. Siis aga ei jõuaks poliitilises protsessis osalejad (ühelt poolt valijad, teiselt poolt parteid ja poliitikud) pidevalt harjuda ega kohaneda uute mängureeglitega. See viiks lisaks segadusele suure tõenäosusega ka valijate tahte moonandumiseni ja sealtkaudu kaugemas tulevikus poliitilise frustratsioonini. Ebaloomulik oleks ju ka nt jalgpallis iga paari mängu järel reeglite ümbertegemine – isegi selleks, et

muuta mängu ausamaks või huvitavamaks. Tulemuseks oleks hoopis kaos väljakul. Kui siiski leitakse, et senine valimissüsteem enam kuidagi ei sobi, on soovitatav pigem selle väiksem remont kui väga põhjalik valimisreform (Taagepera, Shugart 1991, 229), eriti juhul, kui reeglistik on siiani üldjoontes siiski hästi töötanud.

Viimasel kümnendil on arenenud demokraatiates sellegipoolest toimunud kolm suuremat valimisreformi. Kõik need reeglistiku muutused leidsid aset ühe aasta jooksul (1993–1994). Uus-Meremaa vahetas klassikalise *first-past-the-post* süsteemi Saksamaa omaga sarnase segasüsteemi vastu, kus 60 saadikut valitakse endiselt suhtelise enamuse reegli alusel ühemandaadiringkondadest, ülejäänud 60 aga vastavalt valijate antud teisele häälele – parteihäälele. Nagu Saksamaal, kujunevad parteide jõuvahekorrad parlamendis just vastavalt teise hääle proportsioonidele. Itaalia liikus oma väga proportsionaalsest süsteemist samuti segasüsteemi, kuid niisugusesse, kus rõhk on Saksamaaga võrreldes enam ühemandaadilistel ringkondadel – parlamendi 630 liikmest 475 tulevad nendest. Jaapan loobus haruldasest üksiku mitteülekantava hääle süsteemist paralleelsüsteemi kasuks: 200 rahvaesindajat valitakse regionaalsete nimekirjade alusel ja 300 ühemandaadilistes ringkondades.

Valimisreformide uurijad on palju tähelepanu pööranud ka Suurbritannias toimunud poolikule reformile – europarlamenti valimistel mindi üle segasüsteemile, kuid parlamendivalimiste reeglistiku muudatus on siiani ainult õhus. Pärast leiboristide võimuletulekut 1997. aastal on nende lubadus kõikehõlmavat valimisreformi puudutava referendumiga korraldamiseks tagaplaanile jäänud. Valimisreformialane debatt Suurbritannias ulatub juba sajandite taha – John Stuart Milli aega (soovitas 1867. aastal proportsionaalse esindatuse põhimõtet) – ning on takerdunud nii valitsevate parteide konservatiivsuse kui ka reformi pooldajate suutmatuse taha ühises alternatiivis kokku leppida (Butler 1984; Norris 1995b).

Politoloogias pole ühtset väljakujunenud teooriat valimisreformi põhjuste kohta. Eespool nimetatud reforme analüüsides on märgitud, et kõik need reformid toimusid poliitiliste skandaalide, rahulolematuse või suurte muudatuste ajal (nt Itaalias 1990–ndate alguse peaaegu kõiki parteisid haaranud korruptsiooniskandaalide laine harjal). Ka iseloomustas kõiki see, et väljakujunenud parteid polnud reformi vedurid, vaid, vastupidi, olid pigem sunnitud selles osas avalikule arvamusele ja parteidevälistele survegruppidele alla andma. Ühtlasi võeti Uus-Meremaal ja Itaalias lõplik reformiotsus vastu rahvahääletusel, mitte kitsas poliitikute ringis (Norris 1995a, 7).

Neid reforme vaadeldes hakkab silma segasüsteemide (s.t kombineerivad enamushääletamist ühemandaadilistes ringkondades proportsionaalsüsteemiga) eelistamine. Kõige üldisemalt võiks seda selgitada võimalusega, et segasüsteemile üleminekul saab vana süsteemi vigu parandada selle olulisi elemente säilitades. Ehk teisisõnu – radikaalset muudatust saab läbi viia võimalikult konservatiivselt. Seeläbi on ilmselt lihtsam saavutada ka reformiks vajalikku poliitiliste jõudude laialdasemat konsensust.

Valimisreform Eestis?

Kas valimisreform võiks olla aktuaalne ka Eestis? Üsna kindlasti. Seda on tunnistanud ka ametisolev valitsus, olles eesmärgi valimisseadustikku muuta ka koalitsioonilepingusse kirjutanud: "Suurendamaks kodanike osavõttu riigile oluliste otsuste tegemisel muudab koalitsioon Riigikogu valimisseadust, et suureneks valijate poolt antud häälte kaal ning piirataks valimisnimekirjade pikkust." Eesti praegust valimissüsteemi on üsna palju ja teravalt kritiseerinud ka eksperdid, sh Rein Taagepera, keda on ekslikult peetud praeguse reeglistiku autoriks (Taagepera 1999, 20). Ka avalik arvamus kipub seda pidama ebarahuldavaks. Uuringu "Riik ja rahvas" (november 2000) järgi polnud 49% vastanuist Eesti valimissüsteemiga rahul (ainult 27% olid või pigem olid, veerandil puudus selge seisukoht) ning 54% pidas vajalikuks selle muutmist (vastu või pigem vastu 21%).

Praeguse valimissüsteemi kõige olulisemaks puuduseks võiks pidada selle keerulisust. Ilmselt on valijate seas üsna väike hulk neid, kes isegi üldjoontes saavad aru Riigikogu valimiste reeglitest, mõistavad selle loogikat (päris ühtset loogikat seal tegelikult polegi) ja oskavad valimistel nendes tingimustes otstarbekalt käituda. Enamikule seisneb valimistel hääletamine konkreetse isiku (keda heal juhul ka partei esindajaks peetakse) toetamises ning seost selle ja lõplike valimistulemuste vahel eriti ei nähta. See seos ongi üsna keeruline.

Enne 1999. aasta Riigikogu valimisi avaldas ajakiri Luup valimissüsteemi kujutava keerulise graafiku "Hääle teekond", mis kattis suhteliselt väikses kirjas terve lehe,² samas siiski päris kõike olulisi detaile kajastamata. Kui aga kodanikud ei saa aru valimissüsteemi mehhaanikast, siis ei saavuta see ka poliitilise süsteemi nii keskse elemendi jaoks vajalikku piisavat legitiimsust. Eriti juhul, kui arusaamatu süsteem toodab ebaõiglasi tulemusi. Viimasteks on loomulikult mõne kandidaadi pääsemine Riigikokku väga väheste häältega, samal ajal kui isegi sama erakonna populaarsemad kandidaadid jäävad välja. Alla saja häälega Riigikokku pääsemist on tegelikult väga raske õigustada, kui üle tuhande hääle kogunud jääb välja. Probleemi teravdab see, et valimistel justkui küsitaks valijate arvamust ka konkreetsete isikute kohta, kuid ligi poolte saadikukohtade väljajagamisel (kompensatsioonimandaatidega) eiratakse seda täielikult. Enam veel – häält polegi võimalik anda lihtsalt eelistatavale parteile, vaid hiljem pooleldi ignoreeritava isikueelistuse näitamine on *peale sunnitud*. Tuleb nõustuda Rein Taageperaga, et sellised reeglid suisa maksimeerivad valija vihastamist (Taagepera 1999, 21).

Vastuoluline on ka geograafilise esindatuse põhimõtte järgimine. Riigi valimisringkondadeks jagamise üks sügavam tagamõte on see, et iga piirkonna elanikel oleks parlamendis oma esindajad. Kompensatsioonimandaatidega Riigikokku jõudnute puhul aga ei saa sellest otseselt rääkida – neid pole sinna sisuliselt valinud mitte valijad, vaid erakonnad (kuigi viimastele andsid teiste kandidaatide kaudu toetuse muidugi valijad), kuna need panevad paika üleriigiliste nimekirjade järjestuse. Juhul kui kõik Riigikogu liikmed aga reaalselt siiski esindaks kandideerimisjärgseid ringkondi, oleks asi veel hullem. Nimelt on taasiseseisvumisele järgnenud valimistel pidevalt suurenenud Tallinnas ja Tartus kandideerinute ülesindatus, võrreldes nendele linnadele ette nähtud mandaatide arvuga. Teisisõnu – kompensatsioonimandaadid lähevad eeskätt suurtes linnades üles seatud

kandidaatidele; viimastel valimistel said kaks suuremat linna 55 mandaati ettenähtud 34 asemel (Sikk 1999b, 29).

Viimastel Riigikogu valimistel olid problemaatilised ka koalitsioonilepingus mainitud ülipikad nimekirjad. Need on vastunäidustatud seetõttu, et hajutavad hääli üksikute kandidaatide vahel, mis toob kaasa mittevalitutele antud häälte arvu kasvu. Samas pole nimekirjade pikkuse küsimus sisuliselt vast isegi nii terav kui eespool mainitud probleemid.

Tähelepanuväärne on see, et kuigi valimisreeglistikku on taasiseseisvumise järgses Eestis muudetud, ei ole see puudutanud eespool nimetatud kõige tõsisemate probleemide lahendamist. Riigikokku saamist väga väheste häältega on justkui üritatud vähendada 10% lihtkvoodi täitmise nõudega, millel aga on väga väike kaal, kuna see ei puuduta kompensatsioonimandaate. Ringkonnamandaatide jagamisel järjestatakse kandidaadid nii või teisiti vastavalt saadud häälte arvule, mistõttu alla saja häälega mandaadi saamine oleks ka muidu üsna harv. Valimisliitude keelustamine 1999. aasta Riigikogu valimiste eel oli küll igati mõistlik samm, mis aga tehti ilmselt kiirustades (ehk liiga hilja, vt allpool).

Hea reform ja hea valimissüsteem

Parim valimisreeglistik ja parim moodus süsteemi reformimiseks on kaks erinevat asja. Need võivad omavahel isegi vastuolus olla – nt kui primale valimissüsteemile üleminek eeldab senist lammuvat ja valulist reformi. Nagu juba mainitud, võib viimase puhul isegi esmatahtsaks pidada konservatiivsust – mida väiksemad muudatused, seda parem. Stabiilsus on valimissüsteemi juures omaette väärtus (Taagepera, Shugart 1991, 229) ja tavaliselt annab reeglistikku oluliselt paremaks teha juba väikeste uuendustega.

Valimissüsteemi legitiimsuse seisukohalt on ülioluline ka see, et reform ei tohiks olla läbinähtavalt (ega ka varjatult) ühe või teise poliitilise jõu huvides. See oleks viitsütikuga pomm edasiste muutuste esilekutsumiseks. Kui võimule tulevad teised jõud, võivad nad tahta muudatusi tühistada, kuna need olid eeldatavalt vastaste huvides. Kui teisenevad erakondade toetusmustrid või muud poliitilised tingimused, võivad ka muutjad ise tahta valimissüsteemi uuesti ümber teha. Valimisseadusi reformida armastavate riikide kogemus (eeskätt Prantsusmaa ja Kreeka oma) näitab, et reeglistiku muutmine võib saada halvaks harjumuseks – kui paat on juba kõikuma lükatud, on seda raske uuesti tasakaalu saada. Ka eespool mainitud Uus-Meremaa ja Itaalia reformidele on järgnenud arvestatavad püüdlused süsteemi edasi (või tagasi) muuta.

Kuigi otsus valimisreeglistiku korrastamiseks või valimisreformiks peab toetuma ühiskondlikule üksmeelele, peab konkreetse sobiva süsteemi leidmine olema võimalikult suurel määral ekspertotsus. Eesti valimisreeglistike suhteliselt lühike, aga päris kirju ajalugu näitab, et peamiselt poliitikute kitsas ringis välja töötatud valimisreeglistikud kipuvad olema vähekestvad ja/või keerulised. Esimese põhjus on eespool nimetatud vastuvõtlikkus muutustele, teise põhjus see, et erinevad poliitilised jõud püüavad reeglitesse lükkida detaile, mis on neile (sageli näiliselt või ekslikult) kasulikud (Taagepera 1999, 20–23). Viimane on eriti ebasoovitav seetõttu, et valimissüsteemi muutmine peaks seda üldjuhul kindlasti lihtsamaks, mitte keerulisemaks tegema. Samuti võib väita, et Uus-Meremaa reform

oli nt Itaalia omast edukam, kuna toetus rohkem ekspertanalüüsile ja vähem poliitilistele ad hoc kompromissidele, saavutades nii ka suurema legitiimsuse valijaskonna hulgas (Sikk 1999a).

Kuna poliitilises protsessis osalejatel kulub reeglite tundmaõppimiseks ja nendega kohanemiseks aega, ei tohi valimisreformi (nagu tegelikult iga teistki reformi) teha kiirkorras. Eestis on halvaks õppetunniks valimisliitude keelustamise otsus, mis tehti püüdluses parteisüsteemi korrastada üsna vahetult enne viimaseid Riigikogu valimisi. Kuna mõned liidud olid selleks ajaks juba moodustunud, kandideeris osa parteisid tervikuna teiste nimekirjades, muutes poliitilise maastiku (vähemalt ajutiselt) hoopis segaseks.

Märkused

1. Täna RiTo siseretsensente Evald Mikkeli ja Viljar Veebeli väärtuslike kommentaaride ning nõuannete eest. Seoses püüdlusega artikli pikkust ohjes hoida, on kohati kasutatud valimissüsteeme puudutavat mõnevõrra spetsiifilist sõnavara seda lahti seletamata. Põhiseisukohad aga peaksid olema arusaadavad ka selleta, huvilised leiavad põhjaliku käsitluse eesti keeles nt Taagepera ja Shugarti raamatust (1991).
2. Luup, 1999, nr 4, lk 13

Kasutatud kirjandus

Butler, D. (1984). Reflections on the Electoral Debate in Britain. – A. Lijphart, B. Grofman (Eds), Choosing an Electoral System. New York: Praeger.

Nohlen, D. (1984). Changes and Choices in Electoral Systems. – A. Lijphart, B. Grofman (Eds), Choosing an Electoral System, New York: Praeger.

Norris, P. (1995a). Introduction: The Politics of Electoral Reform. – International Political Science Review, 16 (1), pp 3–8.

Norris, P. (1995b). The Politics of Electoral Reform in Britain. – International Political Science Review, 16 (1), pp 65–78.

Sikk, A. (1999a). Valimisreform ja valimissüsteemide hindamise kriteeriumid: Uus-Meremaa ja Itaalia. Bakalaureusetöö, Tartu Ülikooli politoloogiaosakond.

Sikk, A. (1999b). Kompensatsioonimandaadid ja nende võimalik kaotamine. – Riigikogu valimised 1999. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Taagepera, R. (1999). Valimisreeglid Eestis aegade jooksul. – Riigikogu valimised 1999. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Taagepera, R., Shugart, M. S. (1991). Häälest mandaatideni: valimissüsteemide mõjud ja mõjutajad. Tallinn: EMI.

Tulevane valija: sotsioloogiline pilguheit teismeliste kodanikukompetentsusele

Dr Anu Toots (RiTo 2), Tallinna Pedagoogikaülikool

Tõnu Idnurm (RiTo 3), Tallinna Pedagoogikaülikooli Demokraatia Uuringute Keskus

Valimistega seonduv on demokraatliku poliitilise kultuuri stabiilsemaid osi. Kui valimiskorralduses, –propagandas ja –õiguses on viimase poole sajandi jooksul toimunud olulisi muutusi, siis arusaamad kodaniku rollist valimistel on jäänud enam-vähem samasugusteks. Tulevase valija harimine on ikka kuulunud demokraatlike maade kooli õppekavasse, olgu siis töötavate õpilasomavalitsuste või kuivalt drillitava kodanikukasvatuse näol. Hääletusstatistika aga on jätkuvalt kriteerium, mille abil riike kõrvutatakse, klassifitseeritakse või koguni pingeritta seatakse.

Enamjaolt analüüsitakse täiskasvanud kodanike valimishoiakuid ja –käitumist. Milline aga on tänaste teismeliste, homsete valijate kodanikukompetentsus? Suurepärase andmestiku sellise analüüsi tarvis pakub aastail 1997–2000 läbi viidud rahvusvaheline kodanikukasvatuse uuring, mis ongi artikli aluseks.¹

Ülevaade uuringu metoodikast

Uuringu viis läbi maailma tuntuimaid haridusuuringuid korraldav organisatsioon International *Association for Evaluation of Educational Achievements*. Selle käigus küsitleti 1999. aasta kevadel ligikaudu 90 000 neljateistaastast õpilast 28 riigis. Eestis kuulus valimisse 3938 last 147 koolist. Seega osales uuringus iga viies VIII klassi õpilane. Vastajad täitsid kahest osast koosneva küsimustiku. Esimene osa sisaldas 38 valikvastusega küsimust demokraatia printsiipidest ja institutsioonidest. 25 küsimust mõõtsid õpilaste teadmisi, 13 aga interpretatsioonioskusi (nt oskust mõista valimisreklaami ja poliitilisi karikatuure, oskust eristada fakti arvamusest). Vastuste põhjal konstrueeriti kognitiivse kompetentsuse skaala rahvusvahelise keskväärtusega 100. Loodi ka analoogilised alaskaalad teadmiste ja oskuste küsimuste põhjal. Need skaalad lubavad määratleda iga õpilase või mõne õpilaskategooria saavutustaseme kognitiivses kodanikukompetentsuses, lähtudes rahvusvahelisest keskväärtusest. Käesolevas analüüsis jagasime nt kõik respondendid nelja tasemegruppi vastavalt nende saavutustasemele kas üle (I ja II grupp) või alla (III ja IV grupp) rahvusvahelise kesknivoo.

Küsimustiku teises osas polnud õigeid või valesid vastuseid, siin paluti õpilastel väljendada oma seisukohta demokraatia kontseptsiooni, demokraatliku kodakondsuse, sotsiaalse võrdsuse, patriotismi ja lojaalsuse ning poliitilise osaluse kohta käivates väidetes. Oma valik tuli märkida neljapunktilisel skaalal, kus 1 tähistas negatiivset seisukohta ("pole tähtis", "pole üldse nõus", "väga halb", "kindlasti ei peaks") ja 4 – positiivset seisukohta ("väga tähtis", "kindlasti nõus", "väga hea", "kindlasti peaks"). Teise osa küsimustike põhjal konstrueeriti 13 hoiakute skaalat keskväärtusega 10.0.

Niisugune küsimustiku ülesehitus võimaldab analüüsida noorte kodanikukompetentsust euroopaliku arusaama järgi, kus demokraatliku kodakondsuse tuumkompetents moodustub nii teadmistest, oskustest, hoiakutest kui ka väärtustest (Audigier 2000).

Käesolevas artiklis analüüsitakse üksnes väikest osa kogu kodanikukasvatuse uuringu andmebaasist, nimelt seda, mis seondub teismeliste valimisalase kompetentsusega.² Esmalt uurime kogu Eesti valimi (N = 3938) peamisi poliitilise kultuuri parameetreid: valimisalaseid teadmisi ja oskusi (kognitiivset kompetentsust), valimistega seonduvaid hoiakuid ning noorukite oodatavat käitumist täiskasvanud kodanikena (normatiivset kompetentsust). Kuna poliitilise kultuuri iseloom on mõjutatud ühiskonna tunnusoontest ning arengutasemest, siis kõrvutades Eesti noorte teadmisi ja hoiakuid nende eakaaslaste omadega küpsetes või täiskasvanutes demokraatiates, saame pakkuda sotsioloogilisi seletusi meie praegusele olukorrale.

Peale makrosotsiaalsete mõjutuste modifitseerivad poliitilise kultuuri sisu ka mitmed ühiskonnasiseselt olulised erisused. Artiklis otsimegi vastuseid küsimustele, kuidas mõjutab koolitüüp noorte teadmisi ja väärtushoiakuid? Millised vahed on eesti ja vene koolidel? Kas kõrgema saavutustasemega õpilaste kodanikukultuur erineb nõrgemate omadest?

Meie põhihüpotees väidab, et kool mõjutab noorte demokraatiaalaseid teadmisi ja oskusi oluliselt. Seetõttu on siin lõhed eri koolitüüpide vahel märgatavad. Normatiivse kompetentsuse vormumises on olulised ka nn varjatud õppekava ja kooliväline sotsiaalne keskkond (Elchardus et al. 1999). Nii ei näegi me hoiakute puhul selget veelahet vene ja eesti või linna- ja maakoolide vahel. Hoiakute determinante tuleb otsida mitte ainult teadmiste ja oskuste tasemest, vaid ka noorukite elustiilist ja sõpruskonnast, kodusest olukorrast ning info tarbimise mustreist. Püüame analüüsida, kui suur on õpilase kognitiivse kompetentsuse taseme mõju tema normatiivsele kodanikukompetentsile.

Kognitiivne kompetentsus valimiste valdkonnas

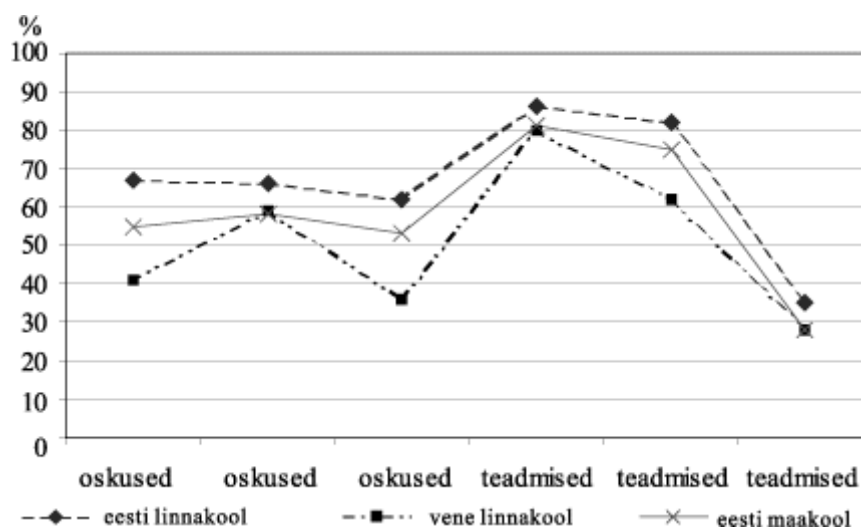
Valimistega seonduvate teadmiste ja oskuste tase kujunes küsimuste lõikes üpris ebaühtlaseks, kõikides vene koolides rohkem kui eesti koolides. Rohkem kui kolmveerand kõigist vastajaist oskas märkida valimisõigust kui poliitilist õigust. Samas osutus küsimus korraliste valimiste ülesannetest kõikides maades üheks raskemaks. Eesti VIII klassi õpilastest vastas sellele õigesti 30%, rahvusvaheliseks keskmiseks kujunes 42%. Seega ei tea enamik 14-aastasi, miks korraldatakse demokraatlikus riigis valimisi.

Peale küsimuste erineva raskusastme mõjutab õpilaste teadmiste taset ka õpetamise traditsioon. Teemades, mida Eesti koolis on käsitletud juba aastakümneid, näitavad lapsed ka paremaid teadmisi ning vastupidi. Valimiste temaatika kuulub paraku nende valdkondade hulka, mis on õppekavas üpris uued ja mille käsitlemisel õpetajatel puudub arvestatav kogemus. Küsitletud klasside ajaloo ning kodanikuõpetuse õpetajaist arvas kõigest 18%, et neil on olnud piisavalt võimalusi valimiste teema õpetamiseks. Ka õpilastest nõustus natuke üle kolmandiku väitega, et neid on koolis õpetatud mõistma valimas käimise tähtsust. Koolides, kus selle seisukohaga nõustujate osa oli suurem, olid ka teadmised paremad.

Valimistega seonduvaid oskusi tuli õpilastel demonstreerida väljamõeldud valimisreklaami analüüsid. 55% Eesti 14-aastastest sai aru, milline lendlehes mainitud parteidest on selle välja andnud (rahvusvaheline keskmine 67%), 61% suutis õigesti määratleda reklaami autorite seisukoha kõrgete maksude küsimuses (rahvusvaheline keskmine 75%) ja 50% oskas arvata, millist nõudmist end reklaamiv partei veel pooldaks (rahvusvaheline keskmine 58%). Eesti koolile on tihti heidetud ette orienteeritust tuupimisele, aga mitte oskuste arendamisele. Kodanikukasvatuse uuring näitas, et niisugune kriitika pole õiglane. Meie õpilaste kodanikuoskused osutusid skaalal, mille rahvusvaheline keskvärtus oli 100, koguni ühe punkti võrra kõrgemaks teadmistest (oskused 95, teadmised 94). Selline teadmiste ja oskuste harmoonia polnud iseloomulik sugugi kõikidele riikidele. Nt USA koolilaste kodanikuoskused olid 12 skaalapunkti võrra kõrgemad nende demokraatiaalastest teadmistest. Venemaa ja Poola puhul oli olukord vastupidine – teadmised ületasid oskuste skaala taset 6 palliga (Tourney–Purta et al. 2001, ptk 3, joonis 3.6).

Valimisalaseid teadmisi ja oskusi koolitüüpide lõikes võrreldes ilmnes vene koolide märgatavalt madalam ja kõikumavam tase. Tuleb märkida, et see lõhe püsis ka kognitiivse kompetentsi koondskaalal, mis arvestas õigete vastuste protsenti kõikides küsimustes. 28 riigi hulgas jäid eesti koolid 21. (97 punkti), vene koolid aga 26. kohale (90 punkti).

Joonis 1 Valimisalaste teadmiste ja oskuste tasemed koolitüübiti



Noorte hoiakud valimiste ja valimisõiguse suhtes

Poliitilise kultuuri terviklikkuse jaoks on väärtusorientatsioonide ning hoiakute kujundamine sama oluline kui teadmiste–oskuste edendamine. Järgnevalt vaatame teismeliste hoiakuid kahest seisukohast. Esiteks analüüsime nende nägemust valimistest kui mehhanismist, mis võimaldab kodanikel osaleda valitsemises. Teiseks uurime, milline on 14-aastaste noorte suhtumine sotsiaalse võrdsuse tagamisse valimiste kaudu.

Valimised kui demokraatliku valitsemise mehhanism

Enamik 14-aastasi Eestis ja teistes maades usub, et kodanike võimalus vabalt valida poliitilisi liidreid on demokraatiale hea ning valimas käimine kuulub korraliku kodaniku tunnuste juurde. Hoiakute erinevusi eri maade õpilaste vahel, või meil eesti- ja venekeelsete õpilaste vahel, peaaegu polnudki.

Joonis 2 Õpilaste keskmised ja enim esinenud hoiakud valimiste ning erakondliku osaluse tähtsuse suhtes

1 – väga halb demokraatiale / pole tähtis heale kodanikule, 2 – mõnevõrra halb demokraatiale / üpris tähtsusetu heale kodanikule, 3 – mõnevõrra hea demokraatiale / üpris tähtis heale kodanikule, 4 – väga hea demokraatiale / väga tähtis heale kodanikule.

Vabade valimiste loomus on lahutamatult seotud erakondade olemasolu ning tegevusega. Lühidalt väljendudes – parteideta poleks tänapäevased valimised mõeldavad. Meid huvitas, kas noored aduvad seda funktsionaalset seost. Kuna nad väärtustavad kõrgelt võimalust osaleda poliitikas vabade valimiste kaudu, siis peaks hoiakud erakondliku osaluse kohta olema analoogilised. Paraku on konsensus parteilise aktiivsuse suhtes väiksem nii Eestis kui ka riikidevahelises võrdluses (Torney–Purta et al. 2001, 74). Kahekümne kaheksa riigi noored pole sugugi nii üksmeelsed, väites, et demokraatiale on hea, kui inimesed astuvad parteidesse, et mõjutada poliitikat.

Õpilaste arvamus sellest, kas korralik kodanik peaks kuuluma mõnda parteisse, on küll üksmeelne, kuid eitav. Eestis pidas 77% seda ebaoluliseks kodanikuomaduseks, kusjuures vahet eri õppekeelelaste seisukohtades polnud. Üks tauniva hoiaku põhjus on ilmselt kindel veendumus, et "poliitikutel unustavad kiiresti valijate mured, kes nende poolt hääletasid". Niimoodi arvas 85% vastajaist, sh 87% eesti ja 80% vene koolide lastest. Saar Polli arvamusküsitlusele "Riik ja rahvas" tuginedes võib öelda, et noorte seisukohad ühtivad siin täiskasvanute omadega.³

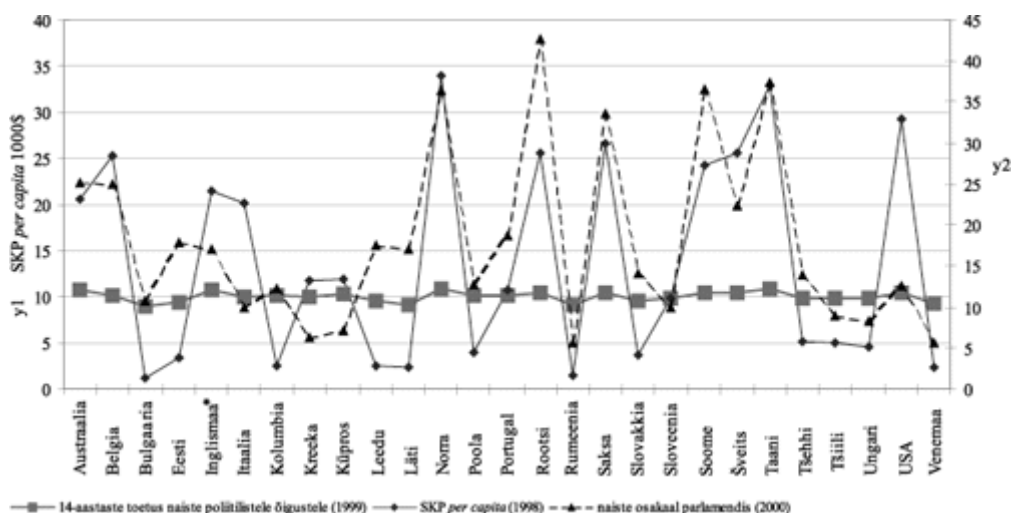
Valimised ja võrdõiguslikkus

Demokraatia arenguloos on valimised seostunud mitte ainult rahva üldise juurdepääsuga valitsemisele, vaid ka osalusõiguse laiendamisega erinevatele sotsiaalsetele gruppidele. Demokraatia taset hinnatakse tänapäevalgi selle järgi, kui suur on valimisõigusega täisealiste osa elanikkonnas ning kas võib täheldada naiste või vähemusrühmade diskrimineerimist valimisvõitluses?

IEA küsitlus pakub meile andmeid teismeliste hoiakutest immigrantide valimisõiguse ning naiste poliitilise osaluse kohta. Üldiselt toetavad noored sugupoolte võrdõiguslikkust. Koguni 91% vastajaist nõustus sellega, et naistel peaksid olema meestega võrdsed õigused. Sotsiaalse konkurentsi situatsioonides ei toetata naiste õigusi enam sugugi nii kindlameelselt. Arvatakse, et kui töökohti napib, siis peaks need antama eeskätt meestele. 42% vastajaist (sh 52% poistest) usub, et mehed on poliitilise liidri ametiks paremini ette valmistatud kui naised. Niisiis võiksid naised poliitikas olla küll, kuid mitte liidritena.

Kuigi meie noorukite suhtumine naiste poliitilistesse õigustesse paistab olevat soosiv, jääb Eesti skaala rahvusvahelisest keskväärtusest (10,0) siiski allapoole, edestades üksnes Bulgaariat, Lätit, Venemaad ja Rumeeniat (Torney–Purta et al. 2001, 109). Nagu näha jooniselt 3, on toetus naiste poliitilisele aktiivsusele suurem kõrgema elatustasemega riikides, teatud korrelatsioon on ka naiste parlamendiesindatuse ning võrdsust pooldavate seisukohtade tugevuse vahel.

Joonis 3 Teismeliste hoiakud naiste poliitilise osaluse suhtes makrosotsiaalsete indikaatorite taustal



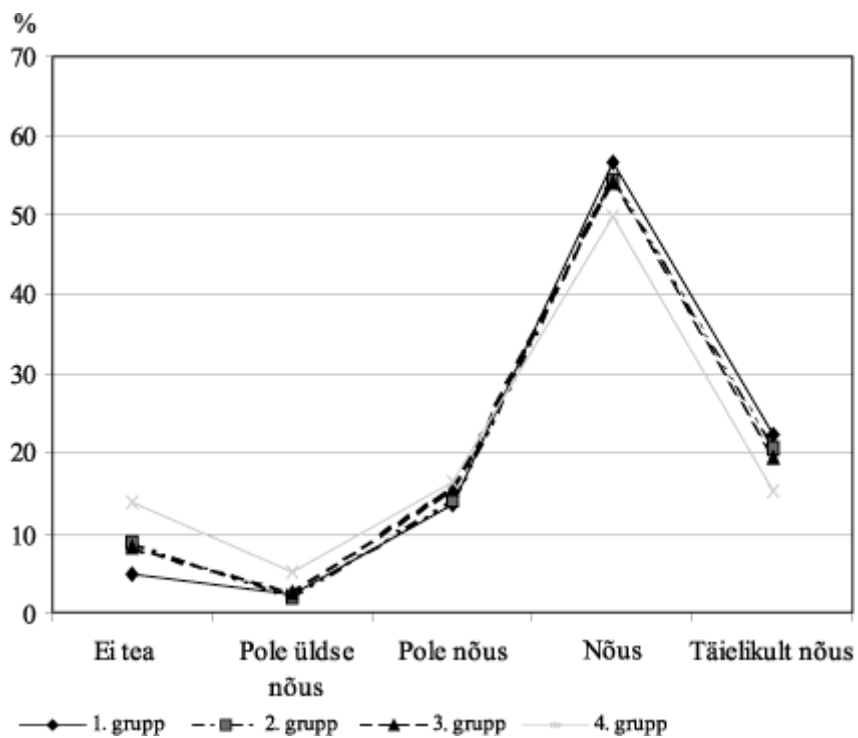
* SKP *per capita* ja naiste osa parlamendis näitavad seisuga Ühendkuningriigis. IEA uuringus osales ainult Inglismaa.

Allikad: IEA Civic Education Study, Standard Population of 14-year-olds tested in 1999; Human Development Report 2000, pp 165–168, 202–204.

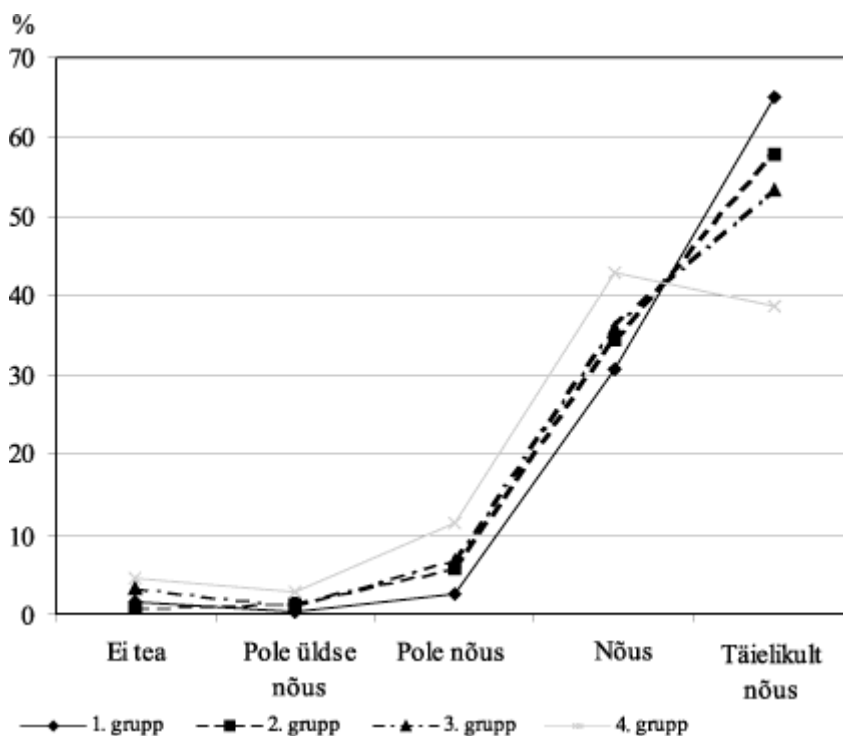
Immigrantide suhtes pole teismeliste hoiakud nii soosivad kui naiste õiguste osas. Neid, kes leiavad, et immigrantidel peaks olema keelatud osaleda poliitikas, on ligi kolm korda rohkem (33%) kui neid, kes ei pooldanud naiste tulekut poliitikasse. Teisest küljest tähendab see näitaja siiski, et enamik Eesti noorukeid pooldab sisserännanute poliitilisi õigusi. Nii 1999. aasta IEA uuringus kui ka 1995. aasta noorte ajalooteadvuse uuringus (Borries 1997, 170) ilmnes, et Eesti 14–15-aastased peavad residentsust ning asukohamaa kultuuri ja keele aktsepteerimist tähtsaks kriteeriumiks immigrantidele hääleõiguse andmisel.

Paeluvad trendid joonistuvad välja, võrreldes õpilaste hoiakuid naiste ja immigrantide suhtes tasemegruppide alusel.⁴ Suhtumises immigrantidesse on erineva saavutustasemega õpilaste seisukohad äärmiselt homogeenised (joonis 4). Naiste võrdõiguslikkus aga tekitab märksa enam erimeelsusi – mida madalam tasemegrupp, seda naistevaenulikum on suhtumine (joonis 5).

Joonis 4 Suhtumine väitesse "Neil immigrantidel, kes on elanud siin maal juba aastaid, peaks olema õigus hääletada"



Joonis 5 Suhtumine väitesse "Naistel peaks olema meestega võrdsed õigused"



Homse valija oodatav käitumine

Kodanike käitumisvalmiduse uuringud on poliitilises sotsioloogias sama levinud kui juba realiseerunud käitumisaktide analüüs. Kodanikukultuuri arendamisel on esimene isegi olulisem, sest annab paremad võimalused käitumise juhtimiseks. Noorte poliitilise sotsialiseerumise uuringutes on planeeritava käitumise analüüs eelistatud veel teiselgi põhjusel – enne valimisõiguslikku ikka jõudmist on nende tegelikud võimalused poliitiliseks osaluseks väga piiratud.

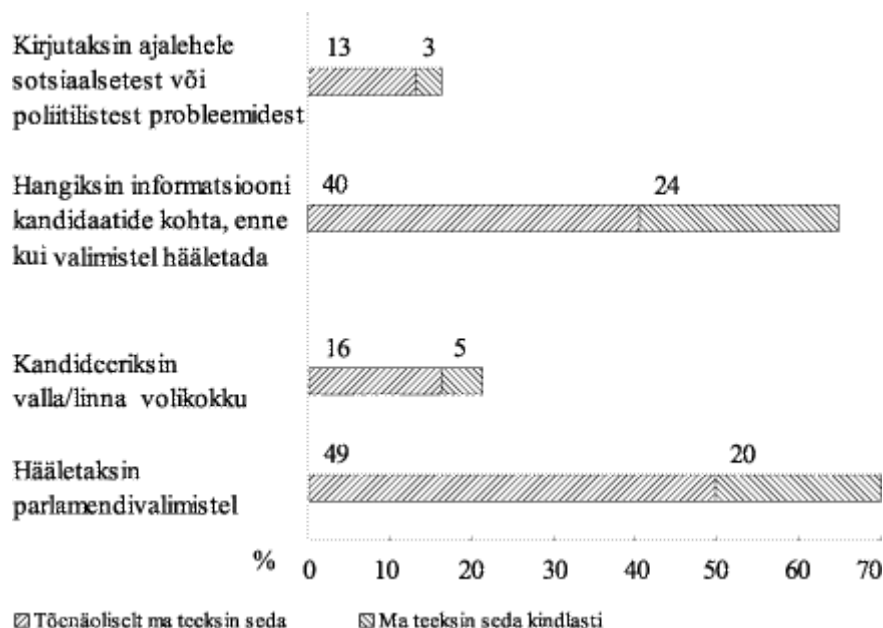
Huvi poliitika vastu

Poliitilise käitumisakti eeltingimus on huvi poliitika vastu ning vähemalt minimaalne informeeritus selles valdkonnas. Levinud arvamuse järgi pole meie noored poliitikast huvitatud, mida IEA uuringu andmed ka kinnitavad. Küsitluses väitis üksnes 39% poistest ja 30% tüdrukutest, et nad on poliitikast huvitatud. Kõrvutades Eesti andmeid teiste osalejamaade tulemustega, avastame, et enamikus maades on poliitikahuviga noori sama palju. Väikseim on poliitikahuvi Soome tütarlastel (17%), tavalult kõrge poliitikahuviga aga on Kolumbia (66%) ja Küprose (63%) noored (Torney–Purta et al. 2001, 118).

Planeeritav valimiskäitumine

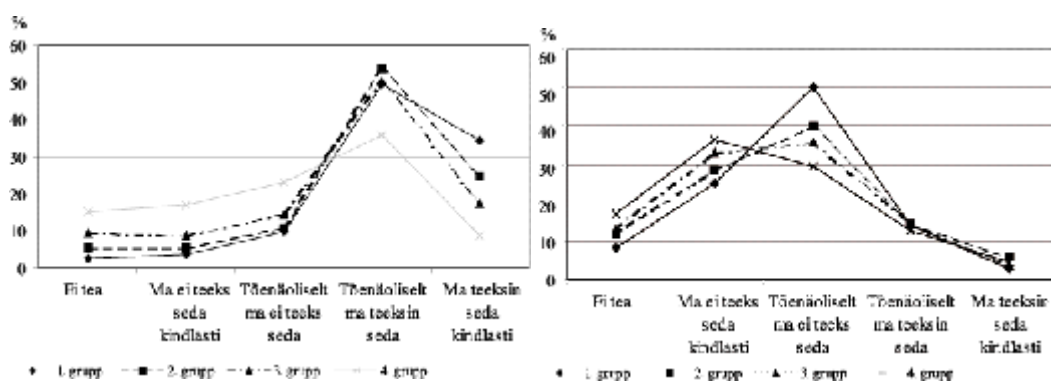
Valimistega seonduvat võimalikku käitumist uuriti nelja juhtumi puhul, millest kaks võiks liigitada passiivse, kaks aga aktiivse käitumise alla. Ootuspäraselt olid noored pigem valmis hääletama ja hankima eelinfot kandidaadi kohta (s.t tegutsema passiivselt) kui kandideerima ise või kirjutama ajalehele artikli sotsiaalsetest probleemidest.

Joonis 6 Valmisolek tulevikus osaleda aktiivsetes ja passiivsetes poliitilise käitumise vormides



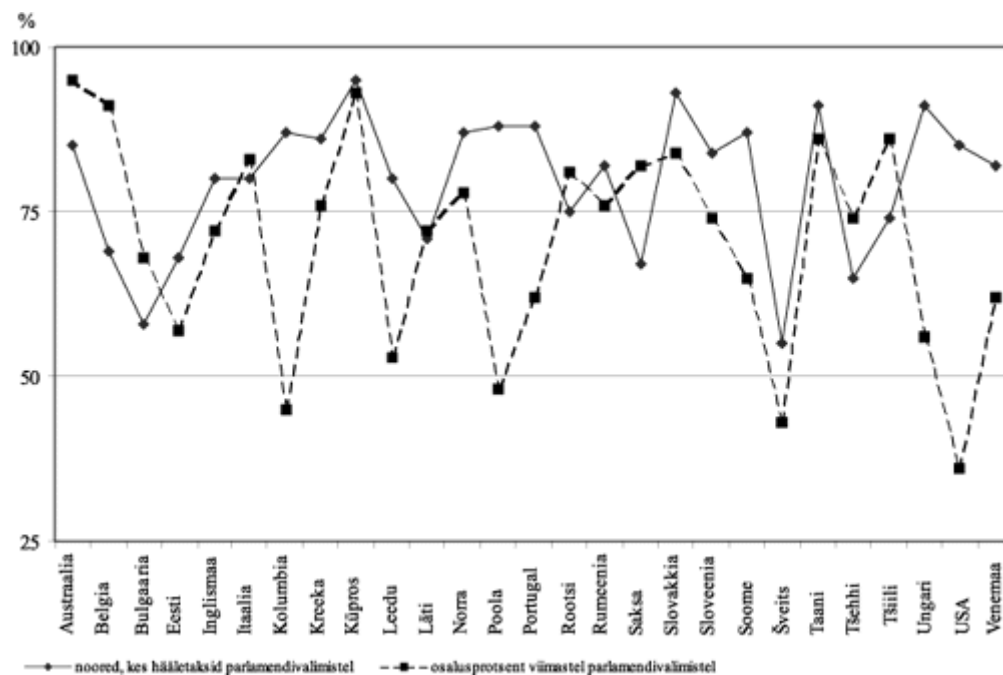
Kas õpilase saavutustase mõjutab tema seisukohti oma tulevaste käitumismustrite osas? Vastus pole ühene. Joonised 7A ja 7B illustreerivad selget erinevust passiivse käitumise ("täiskasvanuna ma hääletaksin parlamendivalimistel") ja aktiivse käitumise ("täiskasvanuna ma kandideeriksin valla/linna volikokku") vahel. Passiivse käitumise puhul ilmneb, et kõrgema teadmiste tasemega lapsed on märksa enam osalusele orienteeritud. Koos tasemegrupi alanemisega väheneb ka nende vastajate protsent, kes kindlasti läheksid valima (joonis 7A). Teisiti väljendudes, mida targemad lapsed, seda enam on nende hulgas võimalikke hääletajaid. Joonisel 7B on seevastu kõik tasemegrupid koondunud skaalapunkti "ma teeksin seda kindlasti" enam-vähem ühele tasemele. Samasugune trend joonistus teistelgi passiivse-aktiivse dimensiooniga käitumisskaaladel. Niisiis, initsiatiivi poliitikas ei planeeri kõrge ega madala saavutustasemega noored, kuid hääletajaskonnas võivad tulevikus enamiku moodustada just kompetentsemad kodanikud.

Joonis 7 Suhtumine passiivsesse (7A) ja aktiivsesse (7B) käitumisakti olenevalt teadmiste tasemest



Rahvusvahelised andmed kinnitavad, et enamik riike ei pea tulevikus muret tundma vähese valimistel osalemise pärast – üle 80% teismelistest usub, et täiskasvanutena nad käivad hääletamas. Üksnes 6 riigis 28-st oli võimalikke hääletajaid alla 70%, nende hulka kuulus ka Eesti. Erinevalt suhtumisest naiste poliitilistesse õigustesse pole riigi majandusareng hääletusvalmiduse determinandiks. Ka ei näi valimiskäitumise traditsioonid mõju avaldavat, sest noorte hääletusvalmidus ja tegelik hääletusprotsent erinevad enamikus maades. Ainult üksikutes riikides (Itaalia, Küpros, Läti ja Taani) on noorte kavandatav valimisaktiivsus lähedane registreeritud osalusprotsendiga valimistel. Eriti suurt lõhet noorte planeeritava ja täiskasvanute realiseeritud käitumise vahel näeme Poolas, USA-s ja Kolumbias.

Joonis 8 Noorte planeeritav ja täiskasvanute tegelik hääletusaktiivsus parlamendivalimistel

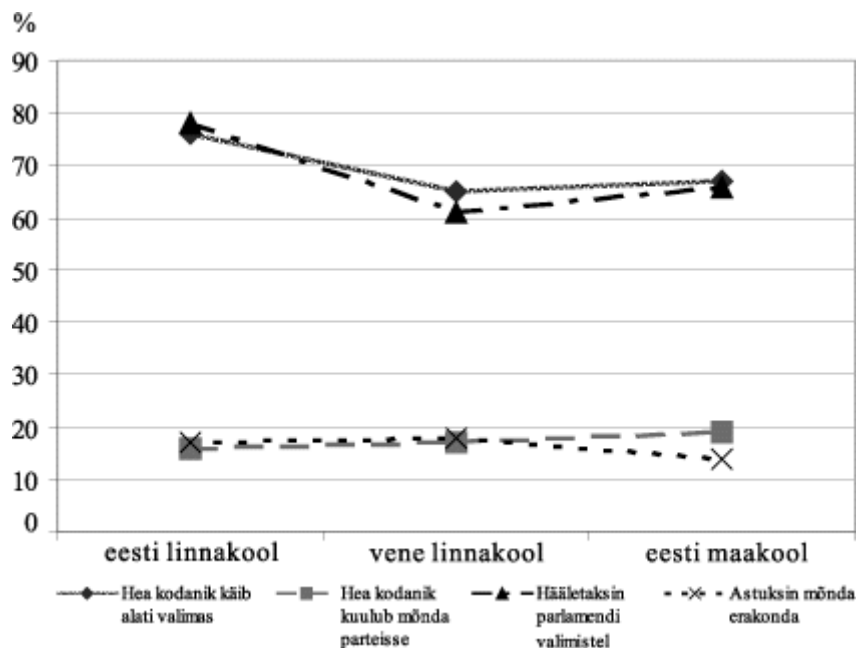


Allikad: Torney-Purta et al. 2001, lk 124.; Human Development Report 2000, pp 243–246.

Näitajate tugeva kõikumise tõttu nii riikide vahel kui riikide sees on raske rääkida täiskasvanute ja teismeliste valijakäitumise üldistest trendidest. Küll aga võib märgata ühiseid suundumusi seoses erakondliku käitumisega. Nagu eespool analüüsitud hoiakute puhul, nii on ka poliitilise tegutsemise osas noorte ja täiskasvanute suhtumine erakondlikku seotusse võrdselt tõrjuv. Üksnes 2,8% kõigist küsitletuist usub, et nad astuvad tulevikus kindlasti mõnda erakonda, 11,6% mõonab selle võimalikkust. Saar Polli uuringute järgi on täiskasvanute valmidus astuda parteisse veelgi madalam – 10,7% (Kirsipuu 2000, 168). Peter Mairi arvates on parteide nii madala populaarsuse põhjus postkommunistlikes riikides see, et need parteid ei taotlegi enam massipartei stiili ning orienteeruvad kitsalt eliidile (1997, 184–185).

Poliitilise sotsialiseerimise teooria kasutab kasvatusprotsessi analüüsimiseks sotsiaalse samastumise ja rollivõtmise kontseptsioone. Meie püüdsime võrrelda, kuivõrd 14-aastased samastavad end enda defineeritud kodanikuideaaliga. Analüüsisime seda kahe hoiakuobjekti, valimistest osavõtu ja erakonda kuulumise põhjal. Selgus, et noored tahavad saada korralikuks kodanikuks, sest iseloomujooni, mida nad omistasid heale kodanikule, arvavad nad end realiseerivat ka omaenese tulevases käitumises. Teine põhimõtteline järeldus seisneb selles, et eesti- ja venekeelsete koolide, samuti linna- ja maakoolide vahel puuduvad olulised erinevused. Fakt, et vene koolide noored näevad endid mõnevõrra vähem valima minemas, seletub nii kodanikuõpetuse iseloomuga tänases Eesti vene koolis kui ka valimisõigusega perekonnaliikmete mõjuga.

Joonis 9 Hääletamist ja erakonda kuulumist tähtsaks pidavate noorte osa



Kokkuvõtteks

Küsitluses osalenute põlvkond läheb esimest korda valima aastal 2003, mil toimuvad Riigikogu järgmised valimised. Kuigi liigseks optimismiks pole põhjust, lubavad küsitlusandmed siiski loota, et valimistel osaluse protsent ei lange enam allapoole. End teiste riikidega võrreldes ei peaks me muretsema noorte poliitilise passiivsuse pärast, vaid mõtlema sellele, kas suudame noori varustada demokraatias vajaliku kognitiivse kompetentsi ning selge kodanikuideaaliga. Just käitumisvalmiduse skaalal olid Eesti näitajad rahvusvahelise keskmise tasemel, samas kui teadmiste- ja oskuste tase ning poolehoid demokraatlikele väärtustele jäid keskmisest allapoole.

Küsitluse põhjal selgus, et kõrgema teadmiste ja oskuste tasemega õpilastel on kindlamini välja kujunenud hoiakud nii demokraatia põhiväärtuste kui ka isikliku käitumise osas. Nende suhtumine erinevate sotsiaalsete gruppide õigustesse on tolerantsem kui madalama saavutustasemega noorukitel. Kuigi targemad lapsed on valmis täitma oma kodanikukohustusi, ei näe nad endid tulevikus poliitilise eliidi aktiivsete tegijatena.

Kognitiivse kompetentsuse tase kujunes kõrgeimaks eesti linnakoolides, väikeste eesti maakoolide ja vene koolide taseme viisid alla eeskätt nõrgad kodanikuoskused. Vaatamata koolitüüpide erinevustele teadmiste tasemes, näevad nii eesti kui ka mitte-eesti noored valimisi ja kodanikurolli valimisprotsessis ühtmoodi. See loob suurepärased eeldused edukaks poliitiliseks integratsiooniks.

Märkused

1. Eesti osalus uuringus sai teoks Haridusministeeriumi ja Eesti Teadusfondi rahalisel toetusel. IEA uurimisprojektiga saab tutvuda aadressil: http://www2.huberlin.de/empir_bf/iea_e.html.
2. Uuringu rahvusvahelise lõppraportiga "Citizenship and Education in Twenty-eight Countries: Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen. International Release Report", samuti Eesti lõppraportiga "Eesti noored ja demokraatia: IEA kodanikukasvatuse uuringu lõppraport" saab tutvuda TPÜ raamatukogu sotsiaalteaduste teabekeskuses.
3. Üllatavalt sarnaseks osutub ka IEA kodanikukasvatuse uuringus küsitletud 14-aastaste noorte ja monitooringus "Riik ja rahvas" küsitletud täiskasvanute usaldus peamiste võimuinstitutsioonide vastu.
4. Kõik õpilased on jagatud 4 tasemegruppi vastavalt nende saavutustasemele rahvusvahelisel 100-punktilise keskväärtusega kognitiivse kompetentsuse skaalal: I grupp 111 ja enam, II grupp 101–110, III grupp 90–100 ja IV grupp 89 ja vähem punkti.

Kasutatud kirjandus

Butler, D. (1984). Reflections on the Electoral Debate in Britain. – A. Lijphart, B. Grofman (Eds), Choosing an Electoral System. New York: Praeger.

Nohlen, D. (1984). Changes and Choices in Electoral Systems. – A. Lijphart, B. Grofman (Eds), Choosing an Electoral System, New York: Praeger.

Norris, P. (1995a). Introduction: The Politics of Electoral Reform. – International Political Science Review, 16 (1), pp 3–8.

Norris, P. (1995b). The Politics of Electoral Reform in Britain. – International Political Science Review, 16 (1), pp 65–78.

Sikk, A. (1999a). Valimisreform ja valimissüsteemide hindamise kriteeriumid: Uus-Meremaa ja Itaalia. Bakalaureusetöö, Tartu Ülikooli politoloogiaosakond.

Sikk, A. (1999b). Kompensatsioonimandaadid ja nende võimalik kaotamine. – Riigikogu valimised 1999. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Taagepera, R. (1999). Valimisreeglid Eestis aegade jooksul. – Riigikogu valimised 1999. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Taagepera, R., Shugart, M. S. (1991). Häälestest mandaatideni: valimissüsteemide mõjud ja mõjutajad. Tallinn: EMI.

Põhiseaduslik ehmatus Ameerikast: presidendivalimised ja postmodernne IT-revolutsioon

Prof Igor Gräzin (RiTo 3), Akadeemia Nord õigusteaduskonna dekaan, Hudsoni Instituudi (USA) teadur

*Nendel valimistel selgus, et USA põhiseaduses
on rohkemgi auke kui Ameerika õhuseiresüsteemis.
Dick Polman*

Kas läheb korda?

Esimene põhjus, miks USA viimased valimised leidsid ka Eesti meedias nii avarat kajastamist (muide, oluline teema ka USA avalikus arvamuses ja pressis), oli toimuva mänguline ja sportlik element: kahe võrdväärse konkurendi rebimine üldarusaadavas kontekstis kutsus samuti vaatama nagu profimaadlejate finaali või O. J. kohtuprotsessi. Ning kontekst oli üldarusaadav spetsiifiliste poliitiliste parameetrite puudumise tõttu. Teine jälgima kutsuv põhjus oli asjaolu, et tegemist on maailma superriiigi, Eesti jaoks kõige olulisema strateegilise sõbra ja liitlasega, kelle hea käekäik on meie riigi ja rahvuse tuleviku seisukohalt otsustav. Kolmandaks, ajapikku on kujunenud nii, et Eesti poliitiline ja ajakirjanduslik eliit lihtsalt on hakanud Ameerikat üsna hästi tundma ning mõistma (nagu omal ajal Soomet!). Ameerikas on palju käidud ja oldud, järelkult pakub seal toimuv meile ka inimlikku ja professionaalset huvi – meie finlandiseerunud teadvus hakkab vajuma perifeeriasse ja selle asemele tuleb adekvaatsem ja tänapäevasem, s.t. amerikaniseerunud maailmatajumine. Ning üks asi veel, mis toimis, nagu mulle tundub, pigem alateadvuslikult kui teadvustatult: Ameerika poliitiline areng on kujunemas mõjuriks, mille tähendust oleme hakanud instinktiivselt tajuma mitte ainult strateegilise vastukaaluna ohtudele Idast, vaid ka teatud osa poliitilise eliidi kriitikavaba orjameelsuse tõttu Euroopa Liidu suhtes. Teiste sõnadega: Ameerika on kujunemas meie liitlaseks Euroopa Liidu hegemonismi, suurusehullustuse, majanduslik-rahandusliku võimetuse ja ebademokratismi vastu.

Lühidalt: Ameerika demokraatlike aluste säilimine on Eestile eluliselt tähtis olukorras, kus oleme sattunud olemuselt sotsialistliku Euroopa Liidu tugevasse mõjusfääri. Probleem on seda delikaatsem, et demokratismi määr on Eesti omaga võrreldes ka USA-s madalam ning meie tulevik paratamatult seotud lootustega, et USA demokraatlikud traditsioonid suudavad ületada viimaste presidendivalimiste käigus ilmnenud kriisi.

Lisaks: Ameerika viimased poliitilised sündmused kinnitasid neid üldisi sotsiaalpoliitilisi tendentse, mida oleme Eestis täheldanud (liikumist postmodernistlikku ühiskonda). Kui Eesti kogemust võisime seni meie väiksuse ja ajaloolise unikaalsuse tõttu lugeda erandlikuks, siis nüüd, jälgides USA-s toimuvat ja toimunut, võime suhteliselt rahuliku südamega täheldada, et oleme maailma poliitilise arengu peateel ja mitte erandi, vaid teistest veidi ette jõudnud osalisena.

Kontekst

Ülemaailmsete käibetõdede arsenalis kuulus veel hiljuti ka teadmine USA põhiseadusest kui moodsa tsivilisatsiooni ühest alussambast – alates külalisteadlase Alexis de Tocqueville'i klassikalisest tööst ja lõpetades "Föderalisti" esseedega, on USA põhiseaduslikkust loetud mitmete olulisemate poliitilise kultuuri ja demokraatia fundamentaalsete aluste kehastuseks. Nimetagem vaid: USA põhiseadusest on pärit (ebaõigesti, aga üldlevinult mõistetud) võimude lahususe ja tasakaalustuse printsiip (idee autoritel Montesquieu'l ja Locke'il olid võimud lahutatud, aga teisiti); föderaalse parlamentarismi kahekojalise ülesehituse põhimõte; kohtu järelevalve funktsioon põhiseaduse suhtes (ei tulene küll põhiseaduse tekstist otse, vaid läbi kaasuse 1802. aastast); süütuse presumptsioon kriminaalmenetluses (mis rakendus esmakordselt pärast kurikuulsat Salemi nõidade protsessi sajand varem) jne.

Põhiseaduse tekst on püha, seda pole kordagi muudetud ning olulisemaid parandusi on tehtud lühikeste lisadena keskeltläbi kord paarikümne aasta jooksul (kui maha arvata kohe vastu võetud esimesed 10 parandust, mis sätestasid inimõigusi, pluss alkoholimüügi keelustamine ja lubamine, pluss presidendi kolmanda tähtaja keelustamine). Seda põhjalikum aga on põhiseaduse tegeliku rakendamisega seotud kirjandus – sajad tuhanded otsused, tuhanded teooriad ja sajad kõited. Seejuures on tähelepanuväärne, et USA põhiseadus võimaldas suhteliselt lühikese aja jooksul langetada risti vastupidiseid otsuseid (kaasus Roe Wade'i vastu, abordikeelust kuni selle lubamiseni kulus umbes 20 aastat). Sellise paindlikkuse ja traditsiooni puhul ei saanud tulla vähema kui vapustusena arusaamine, et muutumatult hoitud tekst kombineeritult selle ülimalt liberaalse tõlgendamisega võib osutada mittetöötavaks seaduseks.

Edaspidi sellesse süvenemata täheldagem ometi: 1999. aasta USA presidendivalimiste käigus kujunenud kriisil on suur õigusteoreetiline tähendus, mis väärrib omaette uurimusi. Meie piirdume vähemaga – otseste õppetundidega. Need on meile seda väärtuslikumad, et nii Ameerikas kui ka Eestis on poliitikud andnud ühesugustele faktidele täpselt ühesuguselt tõele mittevastava seletuse. Tunnistades president Bush noorema võitu, märkis president Clinton: kriis ja selle ületamine näitasid, et USA põhiseadus töötas. Analoogiliselt on väitnud president Meri seoses oma soovimatuse või võimetusega leida riigile õiguskantsler – EV põhiseadus töötavat ka ilma õiguskantslerita (s.t üks terve peatükk EV põhiseadusest on lihtsalt ülearu!). Nähtavasti viitavad need presidentide mõtteavaldused sellele, et meil tuleb hakata vahet tegema kodanikeühiskonna enese demokratismi toime ja ametlike institutsioonide funktsioneerimise vahel. Nii nagu on toiminud Eesti põhiseaduslikkus presidendi tegevuse (ja tegevusetuse) kiuste, nii toimis ka USA-s ühiskonna demokraatlik alusmehhanism hoolimata selle juriidilise vormistamise ebatäielikkusest.

Ameerika presidendivalimistega seostuval kriisil on tinglikult kaks tasandit (tegelikult rohkemgi) – üks, mis seotud Ühendriikide enese riigiõigusega, ning teisena see, mis peegeldab juriidilise ja riikliku arengu üldisemaid probleeme praegusel murrangulisel ja ajaloolisel IT-ajastusse üleminekul.¹

IT-revolutsioon

Mõistagi tähendab arvutite ja Interneti tulek meie ellu kõigepealt võimalust muuta valimised lihtsaiks, täpseiks ja kättesaadavaiks. Kui me juba täna usaldame arvutite kätte nii oma pangaarved, korteriüürid kui ka uusaastakingituste toomised, siis ei kujuta Interneti-hääletuse sisseviimine endast mitte midagi tehniliselt keerukat. Asi on rahas ja ajapikku kogub sellegi. Ent olulisim on siiski muu: IT-ajastu tähendab võimu taaslähenemist üksikule inimesele. Delfi ja Mega portaaliid pole "peldikuseinad", nagu vastased neid nimetavad, vaid tribüünid, millele ligipääs on kõigile võrdne ja kättesaadav. Internet teeb iga hääle kuuldavaks ja üksikisiku hääl hakkab taas tähendama.

Ameerika valimiste viimaste tulemuste suure osa määras üks inimene, sisuliselt "eikeegi". Matt Drudge oli kolm aastat tagasi tundmatu nimi, aga tema reportaaž oma veebileheküljel ja selle jätkud viisid Clintoni tagandamise alustamiseni seoses Lewinsky-skandaaliga, mille järelmõjud vähendasid kahtlemata ka toetust Al Gore'ile. (USA majanduslik seis oli valimiste hetkel sedavõrd hiilgav, et normaalsema eelkäija korral pidanuks Gore võitma valimised vaat et ilma kampaaniatagi.) Tähelepanuväärne on see, et tänaseks mõjukaimaks saanud poliitiline sait on ühe mehe soolo (www.drudgereport.com) ja sai alguse nende materjalide publitseerimisest, mida suuremad ajakirjad (kes üldiselt sümpatiseerisid Clintonile) püüdsid kalevi alla jätta.

Lühidalt: kui vananevat poliitilist kultuuri iseloomustasid dialoog, diskussioon ja konfrontatsioon, siis IT-ajastu tähendab ümarlauda, vestlust paljude inimeste ja partnerite vahel. Oleme jõudmas postmodernismi ajastusse ka poliitikas, mis tähendab vanade poliitiliste mehhanismide (nt parlamentaarsete struktuuride ja nende protseduuriliste töövormide muutumist), sh ka (millalgi täissuutsetatud!) erakondlike tagatubade tähtsuse vähenemist. Nt ei oodanud keegi USA parteide kongressidelt enam mingit sisulist arutelu, vaid lihtsalt show'd, mis on hakanud, muuduma üsna igavaks ja NLKP kongresse meenutavaks lakkamatuks plaksutamiseks.

Metafoorse kujundina tänase tegeliku päeva ja omast ajast pärineva põhiseadusliku süsteemi kohta kerkivad silmade ette poliitilised rongkäigud ja lipuvärvides kostüümikestega *show-tüdrukud*, mis meenutab nii armsalt "mürisevate 20. aastate", *ragtime*'i ja Broadway muusikali sünniaegu. Ja kuigi see meenutus tekitab nostalgiat, on tänaval siiski levimas patsidega IT-poiste posträpi kultuur kui faktiline kinnitus ka poliitilise elu üleminekust postmodernsesse epohhi. Uue meedia laineharjal uue poliitilise kultuuri ilmnemine ongi USA-s viimaste presidendivalimiste kõige abstraktsem üldistus ja, kui soovite, siis – õppetund.

Märkused

1. Autori kaks õppetundi – Õppetund Ameerikale ja Õppetund kõigile – on viidud RiTo 3 veebi maiuseks, et minna otse viidatud IT-revolutsiooniliste nähtuste juurde, mille märke on juba Eestiski. Toim.

Eesti ühinemine Euroopa Liiduga kui konvergenstsi protsess

Urmas Varblane (RiTo 3), Tartu Ülikooli rahvusvahelise ettevõtluse õppetooli professor

Sissejuhatus

Seoses Eesti kutsumisega Euroopa Liidu (EL) laienemisläbirääkimistele, oleks vaja laiemat arutelu teemal "Eesti võimalikult kiire Euroopa Liidu liikmeks astumise mõjudest erinevates majandussektorites". Kogu senine Euroopa Liiduga ühinemise arutelu on kulgenud valdavalt poliitilisel tasandil. Võimalike majanduslike tulemuste arutelu on toimunud väga piiratud – akadeemilistes ringkondades või läbirääkimistega otseselt seotud ametnike hulgas ministeeriumides. Sellele on tähelepanu juhitud ka Euroopa Komisjoni aruandes (Regular Report... 1999, 56–57), kus Eesti kohta on öeldud: *Õigusaktide väljatöötamine, ministeeriumidevahelised konsultatsioonid ning õigusaktide esitamine Riigikogule vastuvõtmiseks lähevad hästi ning suhteliselt efektiivselt. Samas tundub, et see protsess kulgeb olukorras, kus poliitika väljatöötamine ja analüüs on puudulik – piisavalt pole hinnatud ettepanekute mõju eelarvele ning sotsiaalseid ja majanduslikke mõju. Samuti konsulteeritakse sektoriväliste organisatsioonidega väga vähesel määral. See näitab ministeeriumide nõrkust tegevussuundade kujundamisel. Ehkki õigusaktidega kaasaskäivaid seletuskirju koostatakse regulaarselt, on selliste dokumentide kvaliteet sageli väga madal.* /–

Käesoleva artikli eesmärk on näidata vastuolu reaalse, institutsionaalse ja hinnakonvergenstsi vahel Eesti integreerumisprotsessis Euroopa Liiduga.

Vastuolud konvergenstsi protsessis

Algselt oli Euroopa integratsiooniprotsess tingitud poliitilistest teguritest. Hiljem veenduti, et poliitilise integratsiooni saavutamine on vaevanõudev ja pikaajaline. Seetõttu muudeti rõhuasetust ja peatähelepanu pöörati hoopis majanduslikule integratsioonile, lootes selle kaudu kiirendada ka poliitilist integratsiooni. Integratsiooniprotsessi algul ei peetud majandusliku konkurentsivõime küsimusi kuigi olulisteks motiivideks. Kuid alates tolliliidu loomisest ja selle arendamisest 1960. aastatel pöörati järjest suuremat tähelepanu ka mastaabisäästu efekti kasutamisele kaubanduses, samuti rakendati konkurentsipoliitikat, parandamaks EL-i riikide sisest konkurentsivõitlust. Riikide konkurentsivõime EL-i sees on arenenud nii integratsiooniprotsessi laienemisel kui ka süvenemisel.

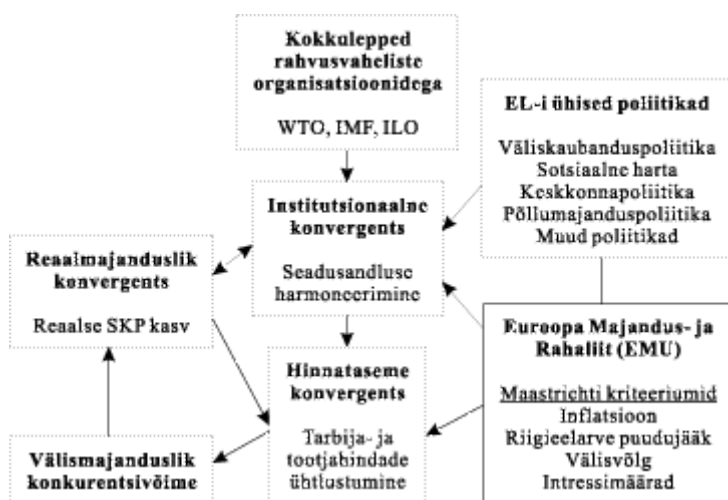
Integratsiooniprotsessi väga oluline külg on konvergenstsi. EL-i laienemise seniste voorude käigus on toimunud uute liitujate majanduste konvergenstsi tuumikriikide majanduse suhtes. Kesk-Euroopa siirderiigid ja Baltimaad puutuvad kokku konvergenstsi kahe poolega: hinna- ja tulutaseme konvergenstsi (Artis, Lee 1994, 53). EL-i laienemise kontekstis võime rääkida veel kolmandastki konvergenstsi aspektist – institutsionaalsest integratsioonist, mis on seotud kõiki võimalike ühiskonna toimimiseks vajalike institutsionaalsete raamistike ülevõtmise ja rakendamisega. EL-iga ühinemise protsessis tähendab see esmajoones *acquis communautaire* rakendamist erinevais tegevusvaldkondades. Reaalmajanduslik ehk

tulutaseme konvergenst aga tähendab majanduse reaalsel lähenemist EL-i tasemele ehk nn reaalsel kinnipüüdmist (*catching up in real terms*).

Hinnakonvergenst tähendab Eesti hinnataseme ühtlustumist EL-i riikide keskmise hinnatasemega. Tulukonvergenst aga tähendab meie elanikkonna reaalsete sissetulekute taseme lähenemist EL-i tasemele. Hinnakonvergenst toimub tihedas seoses tulukonvergenstiga. Seda seost on väga palju uuritud ja hea ülevaate erinevate uurimuste tulemuste kohta võib leida Eesti Panga uurimuses (Randveer 2000). Lihtsustatult võib öelda, et vastavalt empiiriliste uuringute tulemusele tooks Eestis sissetulekute taseme 1 – protsendiline kasv kaasa hinnataseme kasvu umbes 0,7 protsenti. Seega, mida kiiremini kasvavad meie sissetulekud, seda suurem on surve ka hinnatõusule.

Joonisel 1 on välja toodud kolme nimetatud konvergensti vormi seosed Eesti integratsiooniprotsessis EL-iga. Ühinedes tuleb Eestil üle võtta EL-i põhimõtted, millega kaasneb Eesti seaduste harmoneerimine EL-i omadega. Juba siin ilmneb esimene vastuolu integratsioonis – Eesti on ennast sidunud kohustustega mitmesugustes rahvusvahelistes organisatsioonides, kuid EL-iga ühinedes rakenduvad põhimõtted, mis lähevad vastuollu Eesti kohustustega (nt Eesti tollilaed Maailma Kaubandusorganisatsioonis). Seaduste harmoneerimine ehk *acquis'* ülevõtmine on kulukas nii üksikutele majandussubjektidele kui ka riigile tervikuna. Institutsionaalse konvergensti tulemusena on oodata hindade tõusu Eesti turul, s.o hinnataseme konvergensti EL-i tasemega.

Joonis 1. Institutsionaalne, hinna- ja sissetulekute konvergenst Euroopa Liiduga ühinemise protsessis



Teisest küljest tähendab kiire püüdlus saada Euroopa Majandus- ja Rahaliidu (EMU – *European Economic and Monetary Union*) liikmeks hinnataseme stabiilsuse nõuet (pikaajaliselt ei tohi EMU liikmete inflatsioon ületada 2%). Siin ilmneb konvergenstiprotsessi teine vastuolu – EL-i põhimõtete ülevõtmine toob kaasa hinnatõusu, kuid teisest küljest ei luba EL-i põhimõtted sellist hinnatõusu. EL-i põhimõtete ülevõtmise eesmärk on Eesti tulutaseme lähenemine EL-i tasemele ehk reaalmajanduslik konvergenst. Samas võib öelda, et mida kõrgem on riigi arengutase, seda kergem on saavutada institutsionaalset konvergensti. Kuid seaduste harmoneerimine oma kulukusega võib viia hoopiski reaalse

tulutaseme languseni Eestis, võrreldes EL-i tasemega. Institutsionaalse konvergenstiga kaasnev hinnatõus alandab Eesti ettevõtete konkurentsivõimet nii sise- kui ka välisurgudel ning seega viib reaalse sisemajanduse koguprodukti (SKP) languseni. Siin avaldub konvergenstiprotsessi kolmas vastuolu.

Ühelt poolt on Eesti valitsus kuulutanud prioriteediks ülikiired läbirääkimised, eeldades, et pärast esimest Ida-laienemist võib tulla pikem paus EL-i laienemises. See eesmärk näitab selgelt rõhuasetust nominaalsele konvergenstile, s.o seaduste harmoneerimisele. Teiselt poolt rõhutab valitsus ideed, et tema prioriteet on väga kiire majanduskasvu saavutamine, mis viiks inimeste sissetulekute tõusule. See eeldab Eesti majanduse konkurentsivõime parandamist maailmaturul, mis võimaldaks müüa suuremat lisandunud väärtust sisaldavat toodangut. Seega on see valitsuse eesmärk lõpptulemusena suunatud reaalmajanduslikule konvergenstile ehk tulutasemete ühtlustamisele EL-i riikidega.

Kuid need eesmärgid on vastuolulised. Kui Eesti teeb panuse väga kiirele institutsionaalsele konvergenstile, siis tuleb ka arvestada, kuidas see mõjutab majanduse konkurentsivõimet. Kuid isegi EL-i liikmesriikide majandused on suutnud rakendada kõigest osa kogu EL-i seadustest, sest paljud regulatsioonid vähendaksid liiga tugevalt nende majanduslikku konkurentsivõimet maailmaturul. Nüüd aga on uute liitujate käest nõutud nende valmisolekut *acquis communautaire* rakendamiseks täies mahus.

Seega seisab Eesti valitsus äärmiselt keerulise ülesande ees: leida sobiv tasakaal institutsionaalse ja reaalmajandusliku konvergensti vahel. Kui rõhuda väga kiirele institutsionaalsele konvergenstile, siis võib tulemuseks olla majanduskasvu vähenemine ja reaalmajandusliku konvergensti peatumine. Sisuliselt tuleks pidevalt arvestada, mida mingi regulatsiooni rakendamine toob kaasa Eesti majanduslikule konkurentsivõimele. Seega ei tuleks hinnata mitte ainult kulutusi, mis tuleb teha selle regulatsiooni rakendamiseks, vaid tarvilik on ka selle kaudse mõju hindamine. Ülemineku perioodidega kombineerimine läbirääkimistel EL-i seaduste rakendamisel on üks võimalus tasakaalu säilitamiseks nominaalse ja reaalmajandusliku konvergensti kiiruste vahel. Eesti valitsuse strateegias ei ole tunda kahe konvergenstiprotsessi omavahelise vastuolu arvestamist. Kahjulik on levitada müüti, nagu annaks EL-iga ühinemine iseenesest olulise tõuke reaalsele konvergenstile ehk tulutasemete ühtlustumisele.

Selles kontekstis tundub väga kummalisena väide: "Me oleme oma positsioonid läbirääkimistel esitanud, nende põhimõtteline muutmine võib muuta meie läbirääkimiste lõpetamise meie enda poolt määratud ja lõpetatud tähtaegadel võimatuks." (M. Laari kõne Riigikogus, jaanuar 2001.) Sisuliselt püüab valitsus läbi ajada võimalikult väheste ülemineku perioodidega, sest nende üle arutamine ja kokkuleppimine võtaksid rohkem aega. Eesti majanduse konkurentsivõime seisukohast ei saa seda küll heaks kiita. Võidu jaoks riikide vahel selle eest, kellel on rohkem peatükke suletud, on väga küsitava kasulikkusega nende riikidele endile. Kui Eesti on sulgenud 16 peatükki ja jääb alla ainult Küprosele, ei näita see veel Eesti reaalmajandusliku konvergensti kõrget taset. Paraku näitab see ainult Eesti institutsionaalse konvergensti formaalset taset ehk lubaduste andmist.

Kiirustamine läbirääkimiste tingimustes võiks olla õigustatud juhul, kui Eesti majandus oleks juba reaalmajandusliku konvergenti seisukohalt võetuna väga lähedal EL-i tasemele ja meie majanduspoliitika oleks põhijoontes sarnane EL-i riikide majanduspoliitikaga. Kiire liitumise võimalikkust on näidanud Soome või Rootsi, kus pärast poliitilise otsuse tegemist lõpetati liitumiskõnelused mõne aastaga. Samas näitab nende laienemisprotsessis osalejate kogemus, kes olid oma tulutasemelt tunduvalt allpool EL-i tuumikriikide tasemest, et vaja oli kasutada väga ulatuslikult üleminekuperioode. Sellega pehmendati liitumisega kaasnevat survet majandusele. Uued regulatsioonid, mis nõudsid muutusi, rakendusid järk-järgult. Nt Hispaanial on need üleminekuperioodid mõnes valdkonnas alles nüüd – 15 aastat pärast liitumist – lõppemas.

Reaalne konvergentis Eesti majanduse senises integratsioonis

Tabelis 1 on toodud vaid üks näitaja, mille alusel saab hinnata reaalselt konvergenti siirderiikide ja EL-i vahel. Tabel 1 näitab ka üsna selgelt, kui pikk tee on Eestil veel käia, et jõuda reaalmajandusliku konvergentini. Samasugused tulemused saame, kui võrdluse aluseks võtame teised sotsiaalmajanduslikud näitajad rahvusliku rikkuse, tervishoiu, hariduse alalt (vt täiendava info saamiseks UNDP Inimarengu aruandeid).

Selleks, et Eesti jõuaks järele EL-i arengutasemele, peaks Eesti sisemajanduse koguprodukt kasvama oluliselt kiiremini kui EL-i oma. Randveeri analüüsi kohaselt kuluks Eestil EL-i praegusele arengutasemele jõudmiseks 20–28 aastat. Kui aga eeldada, et ka EL-is toimub majanduskasv, siis jõuaks Eesti SKP tase EL-i omale järele optimistliku stsenaariumi korral 31 aastaga, kuid pessimistliku korral võib see aega võtta üle 60 aasta (Randveer 2000, 18–19).

Tabel 1 Kahe kandidaatriikide rühma sisemajanduse koguprodukt 1999. aastal (mln USD)

	Jooksva vahetuskursiga	Reaalse vahetuskursiga	<i>Per capita</i> , EU 15 = 100	Indeks 1990 = 100
Esimene laine				
Tšehhi	53.1	135.9	62	96.5
Eesti	5.2	11.6	38	85.7
Ungari	48.9	113.8	53	102.7
Poola	154.7	344.6	42	137.6
Sloveenia	19.6	31.1	73	133.6
Teine laine				

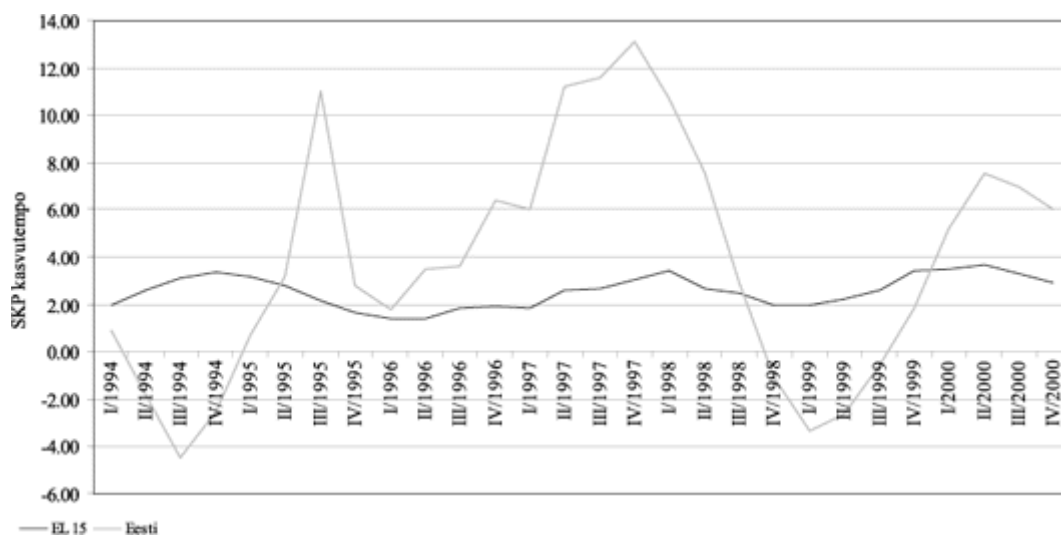
Bulgaaria	12.0	42.8	24	74.9
Läti	6.3	14.1	29	57.8
Leedu	10.6	24.1	31	65.6
Rumeenia	34.0	133.8	28	79.6
Slovakkia	18.8	56.0	49	104.2

Allikas: Hunya, G. FDI penetration and performance in CEECs 1994–1998. Vienna, WIIW, 2000.

Sellest annab tunnistust ka joonis 2, millest on näha, et Eesti SKP kasv on olnud 1990–ndatel äärmiselt kõikumine, seega ei saa rääkida ühesest kasvutempo trendist. Kasvutempode nii tugev kõikumine annab kindlasti tunnistust Eesti majanduse ebakindlusest ja haavatavusest.

Näitena võib tuua Venemaa kriisi 1998. aastal, mis oli kindlasti üks tegureid Eesti majanduskasvu aeglustumisel. 1998. aastal muutus SKP kasvutempo isegi negatiivseks. Jooniselt on näha, et Venemaa kriis samal ajal EL-i eriti ei puudutanud, EL-i keskmine SKP kasvutempo aastatel 1994–1999 oli küllalt stabiilselt 2–3% vahemikus. Seega, isegi kui Eesti suudab SKP kõrge kasvutempo perioodidel läheneda EL-i tulutasemele, viivad kasvutempo langused ta sellest tasemest kaugemale.

Joonis 2. Eesti ja Euroopa Liidu keskmine SKP kasvutempo kvartalite lõikes 1994–1999 (Eesti Panga materjalid 2001)



Veelgi selgemad vahed reaalmajanduslikus positsioonis avalduvad, kui võrrelda Euroopa Liidu ja Eesti töötleva tööstuse töötajate palgataset. Tabelis 2 on esitatud andmed Eesti ja Soome töötleva tööstuse nominaalpalgade kohta. Sealjuures on toodud eraldi välja ka Eestis tegutsevate välisosalusega ja Eesti kapitalil põhinevate firmade palgatasemed. Üldine tulemus on selge – Eesti nominaalne palgatase on kaheksa korda madalam kui Soomes. Kui aga arvestada reaalsel palgataset, siis on erinevus 3–4-kordne.

Tabel 2 Soome ja Eesti töötleva tööstuse nominaalpalkade võrdlus 1999. aastal

ISIC kood	Tööstusharu	Nominaalne kuupalk (kr)				Palgasuhte kordades (Soome/Eesti)		
		Eesti		Soome		Keskmine palk	Palk välis- firmades	Palk Ees- firmades
		Kokku	Välis	Kodu	* Kokku			
15,16	Toiduainete	4186	6441	3926	28278	6.75	4.39	7.20
17	Tekstiili	2976	3109	2806	25296	8.49	8.13	9.01
18	Õmblus	2943	2747	2976	21418	7.27	7.79	7.19
19	Naha	3234	4086	2931	20319	6.28	4.97	6.93
20	Puidu	3203	4846	2985	27389	8.55	5.65	9.17
21	Paberi	4852	5485	3686	35577	7.33	6.48	9.65
22	Trüki	6064	9103	5626	32455	5.35	3.56	5.76
23,24	Keemia	4142	5890	3500	39039	9.42	6.62	11.15
25	Plastmassi	4259	5432	4061	28272	6.63	5.20	6.96
26	Ehitusmaterjali	4935	6770	3805	29281	5.93	4.32	7.69
27,28	Metalli	4159	4682	4072	29721	7.14	6.34	7.29
29	Muu masinaehitus	3740	8128	3350	33127	8.85	4.07	9.88
30-33	Aparaadiehitus	4394	4623	4164	32030	7.28	6.92	7.69
34,35	Transpordivahendid	4659	5040	4563	31136	6.68	6.17	6.62
36,37	Mööbel	3344	4264	3224	24197	7.23	5.67	7.50
D	Kokku töötlevatööstus	3874	4820	3626	31166	8.04	6.46	8.59

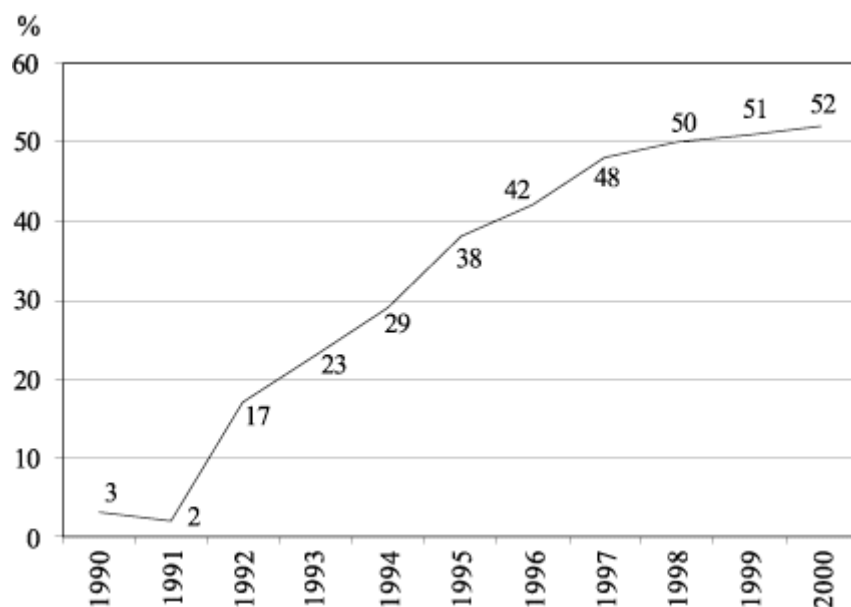
* Soome palgad on konverteeritud kroonidesse 1998. aasta keskmise kursiga 1 mark = 2,663 krooni.

Allikad: autorite arvutused; ILO andmebaas 2001; Eesti töötleva... 2000 alusel.

J. Raim on Eesti ja Soome elanike tegelike sissetulekute tasemeid võrrelnud erinevates majandusharudes. Vaadeldes suhteliste palkade arenguid tegevusalade (töötlev tööstus, energia-, gaasi- ja veevarustus, mäetööstus ning transpordi- ja sidesektor) lõikes, tuli tema analüüsist välja suhteliste palgaproportsioonide suur püsivus. Kõige rohkem on Eesti suhteline palgatase tõusnud töötlevas tööstuses (2,22 korda; 6,0%-lt 13,3%-le), järgnevad energeetika, gaasi- ja veevarustus (2,14 korda; 8,2%-lt 17,5%-le); mäetööstus (1,99 korda; 8,1%-lt 16,0%-le) ning transpordi- ja sidesektor (1,98 korda; 9,0%-lt 17,9%-le) (Raim 2000).

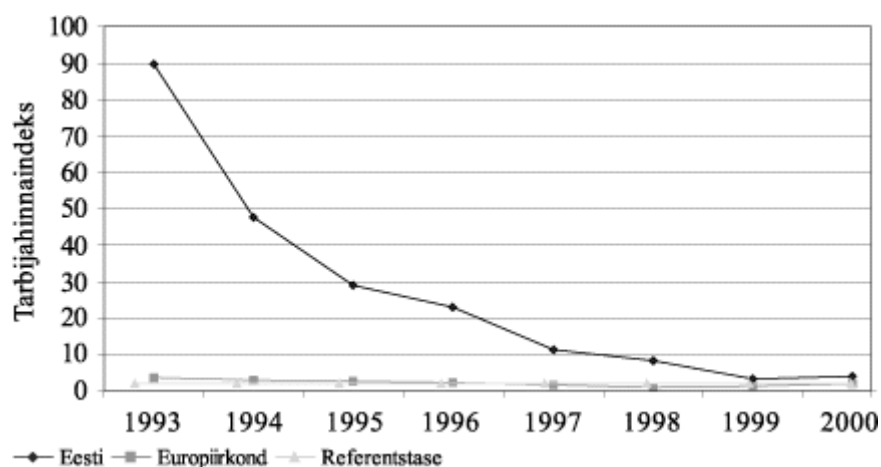
Samal ajal on huvitav jälgida, mis on juhtunud Eesti hinnatasemega Soomega võrreldes. Joonis 3 näitab, kuidas väga kiire hinnatasemete konvergensts kestis kuni 1997. aastani ja seejärel stabiliseerus. Joonise 3 ja tabeli 2 alusel võib teha järelduse, et Eesti keskmine tarbijahinnatase on 2000. aastaks jõudnud pooleni Soome tarbijahinnatasemest, kuid palgad on jätkuvalt Eestis üle kuue korra Soomest madalamad. Seega on reaalmajanduslik integratsioon vajalik väga suures ulatuses, kuid seda tuleb saavutada nii, et Eesti majanduslik konkurentsivõime ei langeks.

Joonis 3. Eesti tarbijahindade tase Soomega võrreldes (Raim 2000)



Kui võrrelda Eesti ja EL-i hinnatasemete muutusi (vt joonis 4), ilmneb, et Eesti on jõudsasti lähenenud, kuid ei ole veel saavutanud EMU-ga ühinenud riikide keskmist inflatsioonitaset. EMU eesmärk on hinnataseme stabiilsus, s.t et inflatsioon ei tohi liikmesriikides tõusta üle 2% kolme kõige madalama inflatsiooniga EL-i liikme keskmisest tasemest. Eesti inflatsioon ületab juba praegu seda, ning EL-i seaduste ülevõtmisest tulenevad kulukoormised viivad eeldatavasti veelgi kõrgema inflatsioonitemponi. See tähendab, et Eesti liiguks veelgi kaugemale 2% inflatsiooni eesmärgist. Seega on üsna ebareaalne valitsuse poolt kõlanud eesmärk liituda ka EMU-ga nii kiiresti kui võimalik. Integratsioon on võimalik vaid etapiliselt, kõigepealt tuleb harmoneerida seadused ja alles hiljem, kui selle mõju hinnatasemele on vaibunud, saab rääkida Eesti ühinemisest ühisrahaga.

Joonis 4. Eesti ja EMU-ga liitunud riikide tarbijahinnaindeksi tase 1993–2000 (prognoos)



Allikad: Eesti Panga materjalid 2001; World Economic Outlook 2000, 208.

Seni ei ole EL-i laienemisprotsessis liitunud riikide sissetulekute tase ehk reaalmajandusliku konvergentsi tase olnud madalam kui 50%. Kreeka liitumisel 1981. aastal moodustas sissetulekute tase selles riigis 55% EL-i keskmisest. Samad näitajad olid 1986. aastal Portugali ja Hispaania jaoks vastavalt 52 ja 69% (Raim 2000). Eesti on oluliselt vaesem riik kui varasemad liitujad, kuid EL-i regulatsioonide hulk ja nende sügavus on varasema liitumisega võrreldes kasvanud. Kulutused, mida on vaja teha, et neid nõudeid täita, on kasvanud.

Institutsionaalne konvergentis kui võimalik takistus reaalsele konvergensile

Eesti senine majanduspoliitika, mis on lähedane monetaristliku koolkonna ideedele, on olnud vägagi erinev EL-i riikides rakendatavast. Seega tuleb valitsusel muuta ka majanduspoliitika põhimõtteid. Peamine makromajanduslik arutelu EL-iga ühinemise puhul on Eesti loobumine senisest üliliberaalsest makromajanduspoliitikast ja selle võimalikust mõjust Eesti majanduskasvule. Erilise tähelepanu all on tulevikus ilmselt sotsiaal-, põllumajandus- ja keskkonnapoliitika. Kõigis nendes valdkondades EL-i regulatsioonide rakendamine toob Eestis kaasa kulutuste kasvu ja investeerimiskohustuse nii valitsus- kui ka erasektoris. Valitsussektoris tähendab see kulutusi nii seaduste väljatöötamisele ning rakendamisele kui ka uute institutsioonide loomisele ning olemasolevate ümberkorraldamisele.

Teist laadi on kulutused erasektoris, kuna siin on väga suur roll tulevastel kuludel, mida ei saa otseselt mõõta. See on pigem saamata jäänud tulu konkurentsipositsiooni halvenemisest. Klassikaline näide seda tüüpi kulude kohta on *tax free* kaubanduse kaotamise küsimus. Lihtsam on välja arvutada, kui palju tuleb nt investeerida Eesti toiduainetööstusse, et vastata EL-i fütosanitaarnõuetele. Seal on selged reeglid ja nende rakendamisega seotud kulud saab siiski piisavalt täpselt kokku arvata. Kuid keerulisem on hinnata kulusid, mis tekivad nt EL-i sotsiaal- või keskkonnapoliitika rakendamisel ning mis selgelt alandavad Eesti ettevõtete konkurentsivõimet maailmaturul.

EL-iga liitumise tulemusena on oodata, et Eesti tööjõud muutub kallimaks ja tööjõumahukad tootmisharud kaotavad konkurentsivõimet. Nt ei ole enam võimalik rakendada töötajaid mitmes vahetuses, hoopis suuremaid kulutusi tuleb teha tööohutusele jne. Sellele lisanduvad kulutused valitsussektoris. Nt praegu kulutab EL tööturupoliitikale umbes 3,4% oma SKP-st. Eesti puhul oli see näitaja 1999. aastal 0,24%, mis oli kõige madalam siirderiikide hulgas. Kui Eesti kulutaks tööturupoliitikale samas mahus raha kui EL, siis tuleks igal aastal sellele täiendavalt kulutada 2,4 miljardit krooni. Keskmine töötü abiraha moodustab EL-i riikides umbes 60% keskmisest palgast, Eestis aga alla 10%. Kui Eesti tahab olla EL-i sotsiaalpoliitikas võrdne osaleja, siis tuleb need muudatused teha. Küsimus on selles, kas niisuguseid muudatusi saab teha Eesti majanduspoliitikas lähiajal. Mis on võimalik jõukale riigile, see ei sobi vaesele. Siin avaldub jällegi vastuolu institutsionaalse ja reaalse konvergentsi vahel.

Muidugi on Eesti tööjõu kallimaks muutumine objektiivselt paratamatu, kui soovime kiiret tulukonvergentsi. Kuid sealjuures oleks vaja ajakava, mis näitaks, missugusel aastal rakenduvad ühed või teised EL-i regulatsioonid ja millised on rakendamisega seotud otsesed ning kaudsed kulud. Kui seda ei tehta ja üleminekuperioode ei soovita põhimõtteliselt võtta,

siis võib tekkida olukord, kus Eesti on küll saavutanud institutsionaalse konvergenti, kuid selle tulemusena surunud oma majanduskasvu allapoole EL-i majanduskasvu taset ja mingit tulutasemete konvergenti ei toimu. See aga ei oleks kindlasti EL-iga integreerumise soovitatav tulemus. Kokkuvõttes hinnatakse EL-iga ühinemise edukust reaalse (tulu)konvergenti kiiruse alusel. See on ka sisuliselt peamine areng, mida riigi elanikkond oma seisukohtade kujundamisel arvesse võtab.

Elanikkonna arvamuse kujundamisel on tähtis põllumajandusalaste läbirääkimiste käik. Eesti põllumajanduspoliitika on üliliberaalne, võrreldes EL-i ühtse turukorraldusega. Liberaalne põllumajanduspoliitika on seni takistanud Eesti toidukaupade olulist hinnatõusu.

Toidukaupad on 1994. aasta lõpuga võrreldes kallinenud vaid 1,32 korda ja nende hind moodustab 46% Soome tasemest (Raim 2000). Seni Eestis rakendatud majanduspoliitiliste instrumentide mõju põllumajandustoodete hindadele on peaaegu olematu ja seetõttu võib lihtsustades öelda, et Eesti hinnatase on põhimõtteliselt võrdne maailmaturu vastava tasemega. Hinnatasemete erinevus Eesti ja EL-i vahel ulatub kuni 2–3 korrani, kusjuures suurimad lahknevused on sektorites, mille suhtes rakendatakse EL-is interventsioonisüsteemi: suhkur, piimapulber, või, veiseliha, vähemal määral ka teravili. Institutsionaalne konvergent selles valdkonnas tähendab nõuet, et pärast liitumist on Eesti kohustatud üle võtma kõik EL-i ühtse põllumajanduspoliitika (CAP – *Common Agricultural Policy*) instrumendid.

"Vabariigi Valitsuse tegevuskava Euroopa Liitu integreerimisel" sisaldab põllumajanduspoliitika osas väidet: "/---/ Eesti on võtnud endale kohustuse reservatsioonideta harmoneerida oma poliitika ja poliitika instrumendid Euroopa Liidu kehtivatega, sealhulgas ka Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika" (VV 1999. a ... 2001). See tähendab, et hinnatõusu hakkavad tekitama kolme liiki tegurid:

1. Eestil tuleb rakendada kolmandatest riikidest imporditavatele toidukaupadele senisest veelgi kõrgemaid tollimakse. EL-i tollimaksud ületavad Eestis praegu kehtivaid tollimakse mitu korda. Tollimaksude tõus aga muudab impordi kallimaks, tuues nii kaasa üldise hinnatõusu Eestis.

2. Ühinedes kaob võimalus importida EL-i riikidest kunstlikult odavaid (ehk ekspordisubsiidiumidega) toidukaupu. EL-i ekspordisubsiidiumid on vahe EL-i siseturu hinna ja maailmaturu hinna vahel ning neid korrigeeritakse teatud aja tagant vastavalt hinnamuutustele. Ekspordisubsiidiumide kaotamine tähendab, et import EL-ist muutub kallimaks, ning see toob omakorda kaasa üldise hinnatõusu Eestis. See on eriti terav probleem, arvestades, et 2000. aastal moodustas EL-i 15 liikmesriigi osa Eesti põllumajandussaaduste ja toidukaupade impordis 61,5% (vastavad kaubagrupid 1–24 moodustasid 2000. aastal 8,6% koguimpordist sisetarbimiseks) (Põllumajandussaaduste... 2001).

3. Eesti toiduainetööstuse ettevõtted peavad hakkama rakendama EL-i fütosanitaarnõudeid. Nende nõuete täitmiseks tuleb teha suuri investeeringuid. Nõuete mittetäitmisel ei ole ettevõtetel võimalik turustada oma toodangut EL-i turul. Seega on EL-iga liitumisel nende nõuete täitmine kohustuslik ka siseturul müümiseks. EL teeb küll mõningaid mööndusi

väikeettevõtete suhtes (ettevõtted, mis toodavad vaid kohalikul turul müümiseks), hügieeni ja toiduohutuse suhtes mõõndusi siiski ei tehta. Vastavalt mõningatele arvutustele, tuleb euronõuete täitmiseks Eesti piimatööstuses investeerida 620–880 miljoni krooni ulatuses, lihatööstuses 1300 miljoni krooni ja kalatööstuses koguni 1410 miljoni krooni ulatuses (Eesti toiduainetööstus... 2000, 53–56). Investeeringud omakorda tõstavad toodete omahinda ja seega ka lõpptoodete hindu. Kõik see kokku aga tähendab Eesti toiduainete hindade kasvu. Siinkohal tuleb teise aspektina välja tuua asjaolu, et suur osa Eesti ettevõtteid ei ole tõenäoliselt võimelised omavahenditega neid investeeringuid tegema. Seega, kui ei tule kapitali väljastpoolt, võib suur osa ettevõtteid EL-i seaduste harmoneerimise tulemusena lõpetada tegevuse.

Sellest tulenevalt võib prognoosida probleemide teket Eestis. Esiteks võib ilmneda sotsiaalne probleem, sest kui liitumishetkel rakendatakse kohe kõiki ühtse põllumajanduspoliitika vahendeid, kiireneb hinnakonvergens ning suurel osal elanikkonnast halveneb tugevalt reaalne ostujõud. Kuigi toiduainete osa Eesti tarbijate väljaminekutes on pidevalt vähenenud, moodustades keskmiselt 47% 1996. aastal ja 33% 1999. aastal, on toidukaupade osa väljaminekute kahel vaesemal detsiilil üle 50% (Eesti Pere... 2000). Toidukaupade hinnatõusu tulemusena võib elanikkonna vaesemal kihil tekkida raskusi isegi toidu ostmisel.

Probleemide kerkimist on oodata ka toiduainetööstuse ettevõtetel. Pärast Eesti liitumist EL-iga tõuseb kõrgema hinnataseme tingimustes ka toiduainetööstuse ettevõtete tooraine hind. Samuti peavad ettevõtted hakkama konkureerima EL-i toiduainetööstustega tooraine pärast. EL-i senised liikmesriigid võivad osta Eesti tooraine kokku hinnaga, mida Eesti töötlev tööstus ei suuda maksta. Selle tulemus oleks põllumajandussaadusi töötleva tööstuse ettevõtete pankrotistumine. Lisaks tuleb arvestada suurte investeeringutega, mis on vajalikud EL-i fütosanitaarnõuete täitmiseks. Sisuliselt tekitab see survet tootjahindade tõstmiseks.

Kolmas konvergenksi temaatikat silmas pidades oluline probleem on Eesti põllumajandussaaduste tootjahindade suur erinevus EL-i tasemest. Interventsioonikokkuost EL-is rakendub, kui tootjahind langeb alla nn sisseostu või lävihinna (*trigger price*). Väga madalate tootjahindadega riigis võib tekkida olukord, kus kogu toodang tuleks müüa interventsiooniladudesse. Muidugi on see EL-ile vastuvõetamatu. Eesti puhul on suurim erinevus hindades veiseliha, kus 1998. aastal moodustas Eesti tootjahind vaid 48% EL-i interventsioonihinnast, piimal oli sama näitaja 54% EL-i interventsioonihinnast (s.o hind, mille EL tagab oma põllumajandustootjatele). Vaadeldavate saaduste lõikes olid ainult sealiha ja rapsi omahind Eestis kõrgemad kui EL-i interventsioonihind, moodustades vastavalt 129% ja 117% EL-i hinnast (vt tabel 3).

Tabel 3 Mõningate looma- ja taimekasvatussaaduste tootjahinnad Eestis ja Euroopa Liidus 1998. aastal

	Eesti (euro/tonn)	EL (euro/tonn)	Eesti/EL (%)
Piim	147.0	274.8	53,5
Sealiha	1693.3	1309.9	129,3
Veiseliha	1092.7	2281.2	47,9
Munad	845.2	996.8	84,8
Nisu	100.0	150.2	66,6
Rukis	93.3	97.0	96,2
Oder	88.9	109.6	81,1
Kartul	123.8	133.0	93,1
Raps	237.2	203.5	116,6

Allikas: Eesti Põllumajandusministeeriumi andmed 2001.

Madalad tootjahinnad Eestis on väga keeruline probleem, mille kiire lahendamine pole võimalik. EL-i nõue on, et liituva riigi põllumajandussaaduste hinnad peavad liitumishetkel ulatuma 80%-ni EL-i siseturuhindadest, mis ongi üldjuhul interventsiooni kokkuostu lävihind. Siit tuleneb eriti selge vastuolo. Ühelt poolt oleks vaja teha kõik, et Eesti põllumajandussaaduste kokkuostuhinnad jõuaksid umbes 80 protsendini EL-i tasemest. See oleks loomulikult väga kasulik põllumeestele. Kuid samal ajal raskendaks see märksa suure osa elanikkonna olukorda. Taas on tegemist olukorraga, kus reaalmajanduslik konvergens nõuaks hoopis madalate hindade säilitamist esialgu ja nende järkjärgulist tõstmist. See hoiaks ära Eesti tööjõu liiga kiire kallinemise, sest toidukaupade kallinemine avaldab otsekohe survet palkade tõusule kogu majanduses.

Nagu teada, rakendab EL oma põllumajandustootjatele ka otsetoetusi. Loomulikult on Eesti valitsuse püüdlus liitumisel nende toetuste rakendamine ka Eesti põllumeestele. EL aga on seisukohal, et otsetoetuste maksmise asemel oleks otstarbekam kulutada raha struktuurasetele reformidele ja maaelu arengule uutes liikmesriikides (Impact... 1997). Selle põhjus on asjaolu, et ühinedes EL-iga, kasvaksid Kesk- ja Ida-Euroopa (KIE) riikide põllumeeste tulud nende toodangu olulise hinnatõusu tõttu. Lisaks viiks otsetoetuste maksmine väga suure sissetulekute dispersioonini põllumeeste ja ülejäänud elanikkonna vahel. Teisest küljest vajavad kandidaatriigid hädasti põllumajanduse struktuurase paranemise programme ning maaelu üldist arengut. Kui aga vaadata EL-i Komisjoni välja töötatud finantsplaani aastateks 2000–2006, näeme, et liitumisel on KIE riikidele ette nähtud 2006. aastal vaid 1,4 miljardit eküüd põllumajanduspoliitika raames ja 2,5 miljardit eküüd maa-arengu edendamiseks. Samal ajal on senistele liikmesriikidele vastavad summad 47,9 ja 2,1 miljardit eküüd (vt tabel 4).

Tabel 4 Euroopa Liidu põllumajanduskulutused 2000–2006 (mln ECU, jooksvates hindades)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Põllumajandusele tehtavad kulutused EL-15	44.0	46.9	49.7	52.1	53.9	53.9	54.5
Reformitud CAP	41.6	43.4	45.4	47.3	47.9	47.9	47.9
Maapiirkondade arengu uued meetmed	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1
Uued liikmesriigid							
CAP (turumeetmed)	0	0	1.1	1.2	1.2	1.3	1.4
Maapiirkondade arengu meetmed	0	0	0.6	1.0	1.5	2.0	2.5
Liitumiseelne toetus	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6

Allikas: For a Stronger and Wider Union 1997.

Need arvud viitavad reaalse konvergenksi saavutamise probleemidele, kui mitte võimatusele Eesti liitumisele EL-iga. Ühest küljest on EL-i eesmärk saavutada liikmesriikide arengutasemete ühtlustumine, teisest küljest aga näitavad plaanitavad kulutused seda, et konvergenksi saavutamine jääb suures osas uute liikmesriikide endi kanda. Seega peab Eesti valmis olema tunnistama fakti, et EL-iga integreerumine ei vii iseenesest reaalse majandusliku konvergenksini ehk tulutasemete ühtlustumiseni. EL*acquis'* ülevõtmine ehk institutsionaalne konvergens võib olla nii reaalmajandusliku konvergenksi eeldus kui ka selle takistus.

Seega jääb Eestil üle valida oma strateegia seaduste ja poliitikate harmoneerimisel EL-i omadega. Esimene võimalus selleks oleks üleminekuperioodi taotlemine, mida Eesti on seni ka mitmes valdkonnas teinud. Üleminekuperiood oleks eriti oluline põllumajandust ja keskkonda puudutava seadustiku ning sotsiaalharta ülevõtmisel. Teine võimalus on kiiresti EL-i normid üle võtta, mis on samuti Eestis seni mitmes valdkonnas toimunud. See on nn Kreeka lähenemine, kus pärast läbirääkimiste lõppemist ilmnevate probleemide korral taotletakse toetusi.

Kokkuvõte

EL-i integreerumise kontekstis võib rääkida kolmest konvergenksi aspektist: nominaalne, reaalne ja institutsionaalne. Neist esimene näitab hinnataseme ühtlustumist EL-i omaga, teine aga tulutaseme ühtlustumist EL-i tulutasemega. Institutsionaalse konvergenksi all mõeldakse eelkõige EL-i *acquis communautaire'* ülevõtmist. Just viimati nimetatud juures tuleb rõhutada, et Eesti peaks hoiduma selliste kohustuste võtmisest, mis viiksid Eestis kiirele hinnatõusule ja seega konkurentsivõime langusele. Kui seaduste harmoneerimine viia läbi väga lühikese aja jooksul, siis paneb see suure täiendava kulukoormise Eesti ettevõtlusele ja selle konkurentsivõime võib oluliselt nõrgeneda. Institutsionaalne konvergens on seni kiirendanud küll hinnakonvergensti, kuid tulukonvergensti on olnud vähem märgatav.

Integratsioonis on tulevikus eriti tähtsal kohal keskkonna-, sotsiaal- ja põllumajanduspoliitika. Need on valdkonnad, kus Eesti seaduste ja põhimõtete harmoneerimine EL-i omadega kujuneb eriti kulukaks. Investeeringuid tuleb teha nii riigil kui

ka ettevõtetel. Elanikkonna arvamuse seisukohalt on eriti oluline põllumajanduse küsimus. Eesti valitsus on küll võtnud eesmärgiks täielikult harmoneerida Eesti põllumajanduspoliitika EL-i ühise põllumajanduspoliitika ja seda puudutavate teiste poliitikatega, kuid see toob kaasa olulise hinnatõusu Eestis. Selline kiire institutsionaalne konvergens võib takistada reaalsel konvergensil, kuna suurel osal elanikkonnast tekib probleeme isegi toidu muretisemisega ning kõrgemad sanitaar- jm nõuded võivad viia paljude ettevõtete likvideerimisele. Siin oleks valitsusel mõttekas taotleda üleminekuperioode, et majandust ei tabaks šokk.

Kasutatud kirjandus

Artis, M. J., Lee, N. (1994). The Economics of the European Union. Policy and Analysis. Oxford University Press.

Eesti Panga materjalid. 2001.

Eesti Pere Majandus 1999 (2000). EKI. Tallinn.

Eesti Põllumajandusministeeriumi andmed. (http://www.agri.ee/maamaj_yldstat.html). 25/01/2001.

Eesti toiduainetööstus Euroopa integratsiooni raames. Koostanud PricewaterhouseCoopers. (http://www.mineco.ee/pdf/Toiduainetetööstuse_uuring.pdf). 15/12/2000.

Eesti töötleva tööstuse ettevõtete majandusnäitajad (2000). Andmebaas 1996–1998. Tallinn: Eesti Statistikaamet.

For a Stronger and Wider Union. Agenda 2000. 15/07/1997. (<http://europa.eu.int/comm/enlargement/agenda2000/strong/33an.htm>). 15/01/2001.

Human Development Reports.

Hunya, G. (2000). FDI penetration and performance in CEECs 1994–1998. Vienna, WIIW.

ILO andmebaas (<http://laborsta.ilo.org>). 20/11/2000.

Impact Study. Agenda 2000. 15/07/1997. (<http://europa.eu.int/comm/enlargement/impact24.htm>). 10/12/2000.

Põllumajandussaaduste eksport–import peamistesse partnerriikidesse aastate lõikes. 08/02/2001. (<http://www.agri.ee/frames.html>). 10/02/2001.

Raim, J. (2000). Eesti ja Soome vaheliste hinnaerinevuste kirjeldus. Käsikirjaline materjal.

Randveer, M. (2000). Tulutaseme konvergens Euroopa Liidu ja liituda soovivate riikide vahel. Tallinn. (http://www.ee/epbe/papers/6_2000/index.pdf.et). 01/02/2001.

Regular Report from the Commission on Estonia's Progress towards Accession 1999.
(http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_10_99/en/word/estonia.doc).
15.01.2001.

VV 1999. a. tegevuskava Eesti integreerimiseks Euroopa Liitu.
(http://www.eib.ee/el/vv_tegevuskava_99/doc2/5_2.htm). 01/02/2001.

World Economic Outlook (2000). Focus on Transition Economies. IMF.

Õiguskaitse riigihankemenetluses

Ivo Pilving (RiTo 3), Riigikohtu nõunik

I. Sissejuhatus*

Riigihanke menetlust ja pakkuja valikut sisuliselt puudutavad sätted ja põhimõtted oleksid pelgalt deklaratiivsed, kui nende järgimine poleks tagatud tõhusa õiguskaitsemenetlusega või vähemalt järelevalvega hanke korraldaja (ostja) üle. Järgnev käsitus peatub riigihanke õiguskaitset ümbritseval huvidekonfliktil (II), põhiseadusest ja Euroopa Liidu õigusest tulenevail miinimumnõudeil riigihanke õiguskaitsemenetluse suhtes (III) ning Eesti õiguskaitsemenetluse vaatlusel eespool nimetatud kriteeriumide valguses (IV).

II. Huvidekonflikt õiguskaitsemenetluses

Õiguskaitsemenetlust võib korraldada mitmeti. Kõne alla tulevad esmajoones teenistuslik ja riiklik järelevalve, ombudsmani kontroll, vaidemenetlus, vahekohtumenetlus ning kohtumenetlus traditsioonilisel kujul või spetsiifilise menetluse raames.¹ Kõigil neil on oma eelised ja puudused, arvestades huvisid, mis riigihanke puhul põrkuvad.

1. Avalik huvi

Riik kui ostja on huvitatud eelkõige võistupakkumise kiirest ja odavast läbiviimisest. Vaadeldes riigihankeõiguse arengut Euroopa riikides, võib tõdeda, et avaliku sektori eelarvete kaitseks on püütud pakkujatele subjektiivsete õiguste andmist ja formaliseeritud õiguskaitsemenetlust riigihankevaidlustes lausa vältida.² Avaliku sektori varade säästliku kasutamise tagamiseks piisaks seaduslikkuse ja otstarbekuse järelevalvest, mida võib algtada järelevalveorgan (nt sisekontrolli üksus, teenistuslikku järelevalvet teostav asutus, Riigihangete Amet, Riigikontroll, valla või linna revisjonikomisjon, ombudsman, parlamendi komisjon vm) omal algatusel või konkureeriva pakkuja avalduse alusel. Sellises menetluses saaks järelevalveorgan menetluskorra rikkumise puhul kaaluda, kas majanduslikult on vähem kulukas jääda väärt toimunud pakkumise tulemuse juurde või korraldada uus hange. Kohtumenetlusega võrreldes oleks odavam ja kiirem ka väheformaliseeritud õiguskaitsemenetlus üheastmelises vahekohtus.

2. Riigihanke mõju konkurentsile

Eespool esitatud lähenemine võtab arvesse üksnes pakkumise korraldaja kulusid konkreetse tellimusega seoses ega arvesta mõju majandusele tervikuna. Kui riik valib hankemenetluses välja majanduslikult mitte kõige otstarbekama pakkumise, moonutab see konkurentsi, sest väljavalitud ettevõtja saab põhjendamatu eelise turul ja raskendab sellega konkurentide positsiooni.³ Sellest tuleneb ka Euroopa Liidu huvi riigihanke temaatika vastu. Euroopa Liidu direktiivid ja kohtupraktika on omakorda mõjutanud ja mõjutavad siiani õiguskaitsemenetlust liikmesriikides (vt tagapool III.2). Ausa riigihanke eesmärk ei ole üksnes riigi säästlik majandamine, vaid ka vaba konkurentsi ja ettevõtlusvabaduse

kindlustamine.⁴ Kui kontrollimenetlus peab kaitsma ettevõtjate huve ja selle kaudu vaba konkurentsi, tuleb ettevõtjate seisund ka vastavalt instrumentaliseerida, teisisõnu, neile tuleb anda kontrollimenetluse käivitamiseks protsessuaalsed vahendid, kus ettevõtjal on vähemalt minimaalsed menetlusõigused: õigus saada informatsiooni asja (iseäranis hankeotsuse motiivide) kohta, õigus olla ära kuulatud jne. Nii teenistusliku järelevalve kui ka vaidemenetluse⁵ korral on kahtlane, et kaalutakse piisavalt pakkuja huve, sest avalik huvi seisneb hankemenetluse võimalikult kiires läbiviimises.⁶

Saavutamaks kompromissi kiire menetluse ja ettevõtjate piisava kaitse vahel, on mitmes riigis loodud hankevaidluste lahendamiseks spetsiaalsed instantsid⁷ – erikohtud või kohtulaadsed vaideorganid –, kus menetlus on kiire, kuid otsuse teeb hankijast ja pakkujaist sõltumatu kogu.⁸

3. Korruptsiooni vältimine

Ka korruptsiooni vältimise seisukohalt tundub esmapilgul, et kõige sobivam õiguskaitsevahend on ostjast sõltumatu riigiorgani poolt teostatav järelevalve,⁹ Eestis tähendab see Riigihangete Ameti järelevalvet. Sellist kontrollivormi on riigihangete seaduse eelnõu arutelul peetud ebaõnnestunuks – eelkõige seepärast, et ta toovat kaasa "õigusriigile ebasobiva võimuhulga koondumise Riigihangete Ameti kätte", teisalt on leitud, et "Riigihangete Ameti ülimuslikkus ja vetoõigus [...] on ka kõige halvemal moel korruptsiooni otseseks lähtekohaks".¹⁰ Keskne järelevalve hangete üle ei ole siiski vastuolus õigusriigi põhimõtetega; riik teostab järelevalvet seaduste täitmise üle kõikvõimalikes valdkondades – see ongi üks riigi ülesandeid. Nimetatud eelnõu kohaselt oli pakkujal, kelle õigusi järelevalve käigus oli rikutud, võimalus pöörduda enda kaitseks kohtusse. Raske on nõustuda ka järeldusega, et korruptiivsel teel on järelevalvet teostavaid Riigihangete Ameti ametnikke lihtsam mõjutada kui ostja nimel otsust tegema volitatud isikuid.

Küll on aga paljudel juhtudel vaidlustamise menetluses hankest huvitatud ettevõtjate initsiatiivi ärakasutamine avalike huvide seisukohast tunduvalt efektiivsem kui riigi järelevalve. Pakkumise käigus on ettevõtjal kogunenud vajalik informatsioon, ta on vastavasse juhtumisse nii või teisiti süvenenud. Kui pakkumismenetlust mõjutanud korruptiivseid ilminguid ei õnnestu tuvastada sel määral, et selles osalenud ametnikke ja pakkujaid kriminaalvastutusele võtta, siis on vähemalt võimalik kuritegeliku mõjutamise tagajärjed, mis kahjustavad konkurentsi, pakkumismenetluse tühistamisega kõrvaldada. Lisaks avaldab tulemuslikult toimiv õiguskaitsemenetlus ennetavat mõju: potentsiaalsed ostjale lubamatu huve pakkujad näevad, et järelevalve menetluse toimimise tõttu pole soovitud tulemust võimalik saavutada ametnike äraostmisega.¹¹ Õiguskaitsemenetluse positiivsed mõjud ei tähenda seda, et korruptsiooni vältimisel ei ole samal ajal olulised pakkumismenetluse kujundamise¹² preventiivsed meetmed ja karistusõiguse korruptsioonivastased koosseisud.

III. Seadusandja mänguruum õiguskaitsemenetluse kujundamisel

Lisaks avalike ja erahuvide kaalumisele peab seadusandja riigihanke õiguskaitse kujundamisel pidama silmas põhiseadusest tulenevaid nõudeid. Euroopa Liiduga ühinemisel on määravad ka Euroopa õiguse normid.

1. Konstitutsiooniõiguslikud nõuded õiguskaitsemenetlusele

PS § 15 lg 1 esimene lause kehtestab üksikisiku subjektiivsete õiguste efektiivse kohtuliku kaitse nõude. See garantii ei kaitse mitte üksnes põhiseadusest tulenevaid põhiõigusi ja –vabadusi, vaid ka seadustest ja muudest õigusaktidest tulenevaid subjektiivseid õigusi.¹³ Siinkohal tuleb leida vastus küsimusele, kas vääralt korraldatud riigihange võib riivata ettevõtja õigusi, mille kaitseks tal peab igal juhul olema võimalus algatada kohtumenetlus.

Hankelepingud on näide riigi osalemisest eraõiguslikes suhetes.¹⁴ Riigi eraõiguslik tegevus ei tohiks üldjuhul kujutada otsest ohtu tegevuse adressaadiks oleva üksikisiku vabadusele, sest üksikisik võtab siin endale kohustused vabatahtlikult. Oht kipub esile kerkima multipolaarsetes suhetes: riigi poolt ühele isikule antud soodustus osutub pahatihti teise isiku suhtes ebasoovitavaks tagajärjeks, seda iseäranis konkurendi äritegevuse toetamisel kaupade ja teenuste turul, kas otseselt riigiabi vormis või kaudselt talle riigihangetega turu kindlustamisel – faktilise mõju poolest pole oluline, kas see sünnib era- või avalik-õiguslikus vormis. Seepärast ei või riik põhiseaduse nõuete eest "põgeneda eraõigusesse", vaid ta peab ka eraõiguslikus tegevuses olema hoolikas, et ei sekkutaks mõjuva põhjuseta põhiõigustesse ja –vabadustesse.¹⁵ Kaudselt on pakkuja õiguste rikkumise võimalust tunnistanud ka Riigikohus, leides, et "pakkujal on HKS § 5 lg 1 alusel õigus pöörduda oma rikutud õiguste kaitseks kaebusega halduskohtusse", täpsustamata siiski, millised õigused siin võiksid kõne alla tulla.¹⁶

Ükski põhiõigus ega –vabadus ei garanteeri ettevõtjale otseselt riigitellimuse saamise võimalust. Riigihanke korraldamine võib aga põhiõigustest puudutada ettevõtlusvabadust (PS § 31 lause 1 koostoimes § 19 lg–ga 1) ja võrdse kohtlemise nõuet (PS § 12 lg 1).¹⁷ Ettevõtjal on õigus nõuda, et tal oleksid riigihanke saamiseks samad võimalused mis konkurentidel. Võrdse kohtlemise peavad tagama esmajoones hanke ja hindamiskriteeriumide avalikustamise nõuded. Ettevõtja pidev diskrimineerimine võib raskendada või välistada üldse tema tegutsemise neis turusektoreis, kus riigitellimustel on suur osakaal või kus muud tellijad puuduvad.¹⁸ Kui ettevõtja jääb tellimusest ilma ebamajandusliku pakkumise tõttu, sunnib see teda oma majandustegevust tõhustama. Ebamajandusliku pakkumise väljavalimine hankekonkursil (otsus mitteamajanduslikest kriteeriumidest lähtudes, rääkimata tellija lubamatust mõjutamisest korruptiivse käitumisega) annab turuosalisele põhjendamatu eelise, moonutab konkurentsi ning raskendab sellega teiste osaliste positsiooni võistluses järgmiste tellimuste ja ka muude klientide saamise pärast. Seega on riigihankemenetluses reaalne ettevõtlusvabaduse kitsendamise oht.

Kokkuvõtvalt tuleb tõdeda, et riigihanke tulemust¹⁹ peab saama vaidlustada kohtus. Põhiseadusest²⁰ tulenevad juba täiendavad nõuded kohtumenetluse enda suhtes, eelkõige

kohtu sõltumatuse (lahutatuse täitevvõimust), kohtuniku erapooletuse ja õiglase menetluse tagatist (õigus ära kuulamisele, otsuse põhjendamisele, edasikaebamisele).²¹

2. Euroopa Liidu õigusest tulenevad nõuded õiguskaitsemenetlusele

Euroopa riigihankeõigusel on üsna oluline roll ühise siseturu väljakujundamisel: riigihangete osa liikmesriikide sisemajanduse kogutoodangus on 10–15%. Seejuures eelistati hankelepingute sõlmimisel varem riigisiseseid pakkujaid (buy-national-printsiip).²²

Täna reguleerib Euroopa Liit nii õiglast riigihankemenetlust kui ka sellele järgnevat õiguskaitset, seda aga alates teatud tehinguväärtusest. Euroopa Liidu õiguse esmased normid mõjutavad riigihanke õiguskaitset kaudselt; tõhus õiguskaitsemenetlus liikmesriikides on üks eeldusi, mis tagab kaupade ja teenuste vaba liikumise ning vaba konkurentsi siseturul, välistab diskrimineerimise päritolu alusel, tõkestab lubamatut riigiabi jne.²³ Euroopa Liidu Nõukogu riigihankealastest direktiividest käsitlevad kaks otseselt õiguskaitsemenetlust: Euroopa Liidu Nõukogu 21. detsembri 1989 direktiiv nr 89/665/EMÜ riigihanke järelevalvet reguleerivate õigusaktide koordineerimise kohta²⁴ ja 25. veebruari 1992 direktiiv nr 92/13/EMÜ veevarustuse, energeetika, transpordi ja telekommunikatsiooni sektoris riigihangete järelevalvet reguleerivate õigusaktide koordineerimise kohta²⁵. Nendest direktiividest tulenevalt peab riigisisene riigihanke järelevalvemenetlus 1) võtma tarvitusele esialgsed abinõud õigusrikkumise kõrvaldamiseks ja edasiste kahjulike tagajärgede vältimiseks, 2) tühistama õigusvastased otsused ning 3) taotlema isikule tekitatud kahju hüvitamist (89/665/EMÜ art 2 lg 1).²⁶ Euroopa Liidu õiguse kohaselt ei pea hankekaebusi läbi vaatama kohus, küll tuleb aga tagada piisav protseduraalne õiglus (kohustus põhjendada otsuseid, võimalus kaevata edasi kohtusse).²⁷ Euroopa Liidu Kohus kinnitas hankeotsuse vaidlustamise võimalust 1999. aastal kohtuasjas *Alcatel Austria AG*,²⁸ kus ta lükkas ümber Austria esindajate väited, nagu piisaks järelevalvedirektiivi riigisiseseks rakendamiseks vaid kahju hüvitamisest, ja kinnitas, et pakkujal peab olema igal juhul õigus taotleda pakkumismenetluse olulisima otsustuse – eduka pakkumise välja valiku – tühistamist.²⁹

Euroopa lepingu³⁰ art 67 lg 2 kohaselt on Eesti ja Euroopa Ühenduste eesmärgiks avalike hangete korraldamine avalike enampakkumiste teel mittediskrimineerimise ja vastastikkuse printsiibil, juhindudes ka GATT-i ja WTO põhimõtetest. Euroopa lepingu art 67 lg 2 teise lause järgi tuleb lepingu jõustumisest alates võimaldada Euroopa Liidu äriühingutele, nende filiaalidele ja tütarettevõtetele juurdepääs riigihangetele Eestis ning kohelda neid sama soodsalt kui Eesti äriühinguid. GATT/WTO-lepingu raames 1994. aastal sõlmitud *Government Procurement Agreement (GPA)*³¹ näeb ette kaebuse erapooletu ja kiire läbivaatamise üldised nõuded, need on võrreldavad Euroopa Liidu direktiivides sisalduvate normidega.³²

Tulemus: Euroopa õigusest tulenevalt ei pea hankevaidlusi läbi vaatama kohus, kuid õiguskaitsemenetlus peab olema õiglane ja efektiivne.

IV. Õiguskaitsemenetlus Eestis

1. Senine regulatsioon

Pidev riigihankeõiguse muutmine viimasel ajal pole jätnud puudutamata ka vaidluste lahendamise korda. 1995. aasta RHS nägi ette kaks pakkumismenetluse toimingute ja otsuste vaidlustamise (primaarse õiguskaitse) vahendit: protesti Riigihangete Ametile ja kaebuse vahekohtule. Amet sai erinevalt vahekohtust lahendada protesti üksnes poolte vastastikusel kokkuleppel, tal puudus protestimenetluses iseseisev otsustamispädevus. Statistika pinnalt võiks järeldada, et praktikas oli kokkuleppemenetlus küllaltki tulemuslik: 2000. aasta jaanuarist kuni augustini lahendati ametis 55 protesti, sh 35 puhul jõuti kokkuleppele.³³ Ka GPA art XX lg 1 kohaselt peavad liikmesriigid julgustama pakkujat, et leida kaebusele lahendus kokkuleppe teel.

Kuna seaduses ei olnud sätestatud teisiti, oli hankeotsust võimalik vaidlustada ka halduskohtus. Vahekohus oli küll mõneti kohtule sarnane moodustis, kuid mitte kohus PS § 15 lg 1 ega erikohus PS § 148 lg 2 tähenduses. Võimalus pöörduda vahekohtusse ei olnud piisav põhiseadusliku kohtusse pöördumise õiguse realiseerimiseks. Seega ei saanud vahekohtu otsus olla ka lõplik; vahekohtu otsust pidi saama vaidlustada kohtus. Niisugustele järeldustele jõudis Riigikohus 1999. aasta detsembris, käsitledes algselt edukaks tunnistatud pakkuja kaebust vahekohtu otsuse peale (kohtuasi *Rand & Tuulberg*). Selles asjas tehtud lahendi kohaselt ei taganud seadus vahekohtu sõltumatust täidesaatvast võimust ega tema erapooletust menetlusosalistest. Vahekohtu tegevust ei reguleeritud piisavalt seaduse tasemel, vaid seda tehti ministri määruse vormis kehtestatud põhimäärusega³⁴ (RHS-i vana redaktsioon § 611 lg 2). Hoopis reguleerimata oli jäetud edukaks tunnistatud pakkuja seisund vahekohtu menetluses, RHS-i vana redaktsioon tema kaasamise kohustust ette ei näinud. Kui vahekohus sunnib ostjat menetlust tühistama, on see varem edukaks tunnistatud pakkuja suhtes koormav otsus. Õiglase menetluse üldtunnustatud põhimõte on aga puudutatud isiku ärakuulamise kohustus (*audi alteram partem*).³⁵ Alles õiglane menetlus ja menetlusosalise positsiooni õiguslik kindlustamine tagavad suuresti menetluse sisuliselt õige tulemuse; see on nii menetlusosaliste kui ka riigihankemenetluse objektiivse õigsuse huvides.³⁶

2. Riigihangete seaduse uus redaktsioon³⁷

RHS-i uue redaktsiooni järgi võib pakkumismenetluse toiminguid vaidlustada Riigihangete Ametis ning pärast seda esitada kaebus halduskohtule.

a) Vaidlustus

RHS-i uues redaktsioonis on protesti- ja vahekohtumenetlus asendatud ühtse vaidemenetlusega (vaidlustusmenetlusega) Riigihangete Ametis. Amet lahendab vaidluse omal äranägemisel. Ta võib pakkumismenetluse otsuseid tühistada ja teha ostjale kohustuslikke ettekirjutusi.

Algse, 2000. aasta RHS § 65 lg 3 kohaselt oleks vaie tulnud lahendada poolte kokkuleppel. See tekitanuks mitmeid probleeme seoses esialgu edukaks tunnistatud pakkuja huvide kaasamisega. Vaidemenetluse juurutamisel enne kohtumenetlust on mõtet ainult siis, kui märkimisväärne osa vaidlusi jõuab seal lõpliku, kõiki vaidluse osapooli rahuldava lahendini.³⁸ Seda eesmärki on võimalik saavutada vaid juhul, kui menetlus tundub õiglane kõigile asjaosalistele, kes saavad hiljem kohtusse pöörduda. Algselt edukat pakkuja koheldaks vaide esitajaga võrdselt ainult siis, kui kokkuleppe jõustumine oleneks ka eduka pakkuja nõusolekust. Vaidemenetluse tulemuse sõltuvusse seadmine edukaks tunnistatud pakkuja nõusolekust muudaks aga kokkuleppele jõudmise võimalused enam kui ahtaks. See sunnib mitmes muus valdkonnas töhuga ja ka senises hankevaidluste praktikas end õigustanud kokkuleppemenetluse sobivuses vaide lahendamisel üldse sügavalt kahtlema. Kokkuleppeks on vaidluspoolled valmis vaid tingimusel, et see kujutab endast mingilgi määral kompromissi kõigi osaliste vahel. Seejuures võivad huvide rahuldamisel läbirääkimiste esemeks muudes valdkondades olla ka konkreetsest vaidlusobjektist kaugemale ulatuvad hüved, nt soodsa otsuse garanteerimine mõnes teises konfliktis. Olukorras, kus ühte hanget soovivad saada mitu konkureerivat ettevõtjat, on ettevõtja huvid rahuldatud vaid hanke saamisel, alternatiive siin ei ole. Kokkulepped konkurentide ja ostjate vahel, kus tulevaste hangete saajad määratakse ette kindlaks, s.t ühest tellimusest ilmajäämine kompenseeritakse tulevikus teise tellimusega, on riigihanke puhul lubamatud. Selline ettemääramine välistaks ilmselgelt võistupakkumise järgnevate riigihangete puhul ning oleks seega vastuolus kogu riigihankemenetluse ideoloogiaga.

Kehtiva seaduse järgi tehakse otsus kas kirjalikus menetluses esitatud dokumentide alusel või pärast asja läbivaatamist avalikul istungil. Algselt edukaks tunnistatud pakkuja on nüüdsest vaidlustusmenetluse osaline (RHS § 65 lg 4). Samas on ka kõigile teistele pakkujatele antud võimalus osaleda vaide avalikul läbivaatamisel. Võrreldes RHS-i vana redaktsiooniga on siin kaldutud teise äärmusse. Edutute pakkujate kaasamine, kes ise vaiet pole esitanud ja on sellega pakkumise tulemuse aktsepteerinud, raskendab tarbetult konflikti lahendamist. Vaidemenetluse tulemus ei saa enam asja kuidagi nende kahjuks pöörata.

Vaidemenetluse võib alata pakkuja või pakkumismenetlusest huvitatud isik, kelle õigusi või huve on kahjustatud. Mõisteid "õigus" ja "huvi" on riigihangete puhul raske praktiliselt eristada.³⁹ Kiire riigihankemenetluse nõude valguses saab kaitsta vaid põhjendatud huvi. Pakkuja õiguste rikkumisega on tegemist enamikul juhtudel, kui pole järgitud pakkumismenetluse norme ja rikkumise kõrvaldamine vastab pakkuja huvidele. Nagu ülal märgitud, peavad riigihanget puudutavad normid kaitsma ka pakkuja huve, mitte pelgalt tagama riigi säästlikku majandamist. Seetõttu on pakkujal subjektiivne õigus nõuda menetluskorras kinnipidamist; ta ei ole üksnes juhuslikult riigihankenormide tõttu soodsamas seisundis. Küll ei saa aga üks pakkuja esitada vaidlustust ega kaebust teise pakkuja suhtes toimunud rikkumise peale (nt ärisaladuse konfidentsiaalsuse nõude rikkumine). Kui riigihange toimub majandussektoris, kus riigil on tellijana turgu valitsev seisund, võivad täiendavalt kaitstavate õigustena kõne alla tulla ka konkurentsiseadusest tulenevad õigused (konkurentsiseaduse § 14).⁴⁰ Pakkumisel mitteosalenud isik saab vaidlustada vaid siis, kui ta ei saanud osaleda just seetõttu, et rikuti seadust.

Vaidlustada saab RHS § 62 lg 1 kohaselt nii lõppotsustust kui ka mõningaid menetlustoiminguid (ettevalmistavaid otsustusi). 2001. aasta märtsikuiste muudatustega on menetlustoimingute vaidlustamist piiratud. See on tervitatav, kuna iga menetlustoimingu vaidlustamise võimalus aeglustaks menetlust, kuigi rikkumine ei pruugi mõjutada lõppotsustust.

b) Esialgne õiguskaitse

Riigihangete asjades peab olema tagatud ka esialgne õiguskaitse. PS § 15 lg 1 tuleneva efektiivse õiguskaitse nõude kohaselt peab õiguskaitset osutaval organil olema võimalus võtta tarvitusele esialgseid meetmeid, et asja arutamise vältel õigusrikkumine ei süveneks ja ei tekiks tagajärgi, mida lõpliku otsusega ei ole võimalik kõrvaldada. Põhimõtteliselt välistab sellised tagajärjed RHS § 64 lg 4, mille kohaselt on pärast vaidemenetluse algust tehtud toimingud ja otsused ning vaidemenetluse ajal sõlmitud leping tühised. Sellist automaatset keeldu Euroopa Liidu õiguskaitse direktiivid riigis rakendama ei kohusta (direktiiv 89/665/EMÜ art 2 lg 3), kuid see pole ka Euroopa õigusega vastuolus. Siiski võib ette tulla kiireloomulisi olukordi, kus viivitus võib põhjustada ebaproportsionaalselt suurt kahju. Erakorralistel juhtumitel võiks ameti kui vaiet lahendava organi pädevusse kuuluda loa andmine pakkumismenetluse toimingute tegemiseks ja lepingu sõlmimiseks ka vaidemenetluse ajal (direktiiv 89/665/EMÜ art 2 lg 5) ning ostjale menetlustoiminguteks (nt informatsiooni andmiseks) esialgsete ettekirjutuste tegemine.⁴¹

c) Kaebus halduskohtule

Ametis rahuldamata jäänud vaide lahendamiseks võib ettevõtja pöörduda halduskohtusse. Halduskohtus on endiselt vaidluse esemeks ostja poolt pakkumismenetluses tehtud toimingud ja otsused, mitte ameti poolt vaide läbivaatamata jätmise või läbivaatamise lõpetamise otsus (RHS § 66). Vaidemenetluse läbimine ja selle käigus tehtud "negatiivne" otsus on üksnes kaebuse eelduseks. Vaidemenetlus RHS-i järgi kujutab endast endiselt kohtuvälist (kohtueelset) menetlust. Kohtueelne menetlus võib olla kas kohustuslik (vt HKMS § 9 lg 3) või vabatahtlik. Kohustusliku kohtueelse menetluse puhul ei saa kaebust kohtule esitada enne kohtueelse instantsi läbimist. Õiguste kohtuliku kaitse garantii (Eestis PS § 15 lg 1) sellise nõude kehtestamist ei välista. Eelduseks on siiski, et kohtueelne menetlus toimub mõistliku aja jooksul ja ilma märkimisväärsete kuludeta.⁴² Riigihangete Ametile esitatava vaide puhul selliseid kahtlusi ei teki. 1995. aasta RHS-is puudusid sätted kohtumenetluse kohta, sh kohtumenetluse ja vahekohtu seoste kohta. Riigikohus on leidnud, et tegemist ei olnud kohustusliku eelmenetlusega.⁴³ RHS § 66 näeb kohtusse pöördumise õiguse ette vaid juhul, kui eelnevalt on vaidemenetluses tehtud vaide läbivaatamata või rahuldamata jätmise otsus. Sellest võib välja lugeda, et tahetud on sätestada eelneva vaidemenetluse läbimise kohustus. Küll aga võib vahetult kohtusse pöörduda algselt edukaks tunnistatud pakkuja, kui alles vaidlusmenetluses tehtud ameti otsus rikub tema õigusi.

Halduskohtu volitusi kaebuse läbivaatamisel pole RHS-is täpsustatud. Seega tuleb ka hankeasjades kohaldada HKMS § 26 lg-t 1, mis lubab halduskohtul eelkõige tühistada haldusakte ja toiminguid. Haldusaktina, mille tühistamise õigus on halduskohtul, võib

hankemenetluses rangelt käsitleda vaid lõppotsustust – pakkumise edukaks tunnistamist. Kuna aga RHS § 62 lg-s 1 on erandina antud ka mõnede menetlusotsuste vaidlustamise õigus, tuleks ka neid halduskohtumenetluses pidada haldusaktiks.

Kas riigihankeasjad peaksid üldse olema halduskohtute pädevuses? Halduskohtu pädevuses on reeglina avalik-õiguslike vaidluste lahendamine (HKMS § 3 lg 1 p 1). Vormiliselt on ettevõtja ja riigi kui kliendi suhted sellistel juhtudel korraldatud hankelepinguna, täpsemalt müügi- või töövõtulepinguna (või viimaste eriliikidena, nt liisinguna, veolepinguna jne).⁴⁴ Need lepingud jäävad ka riikliku tellimuse puhul eraõiguslikeks. Tavaliste majandussuhetega võrreldes ei ole riigihangete puhul eriline mitte leping ise, vaid tema sõlmimise protseduur. Erasisik püüdleb turusuhetes kaupa tehes talle majanduslikult soodsaima alternatiivi poole. Riigiametnikud on hankelepingu sõlmimisel seadusega kohustatud küll seda tegema, kuid neil puudub isiklik huvi, et riik saaks kõige soodsama lepingupartneri. Riik ei pea kartma ka pankrotti, mis sunnib enamasti eraettevõtjaid käituma turul konkurentsi mittemoonutavalt. Seega avaldab riigi eriseisund – maksude kogumine ja sellega võimu teostamine – tugevat mõju ka siis, kui riik tegutseb turul ostja või tellijana eraõiguslikult.⁴⁵ Teiste maade praktikas lähtuvad avaliku sektori asutused teadlikult majanduslike kaalutluste kõrval teistest, hankevälistest kriteeriumidest. Kõikjal on tavaline, et riigid püüavad viia hangete kaudu kõrvalproduktina ellu sotsiaal- ja majanduspoliitikat, eelistades valikul omamaiseid, sh vahel ka ebamajanduslikke pakkumisi soodsamaile, välismaistele pakkumistele. Hangete kaudu püütakse ettevõtjaid sundida oma töötajate töötingimusi parandama, hankeid antakse vaid ettevõtjaile, kes kohtlevad töösuhetes naisi ja mehi võrdselt jne.⁴⁶ Neil kaalutlustel võib avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt hankemenetluses tehtud otsuseid, eelkõige otsust eduka pakkumise kohta, pidada põhjendatult avalik-õiguslikeks.⁴⁷ Lepingu täitmisest tulenev vaidlus on aga tsiviilõigussuhtest tulenev vaidlus ja kuulub lahendamisele üldkohtuis.⁴⁸

Juhul, mil hankemenetluse läbiviimine kaupade või teenuste ostmisel ei ole kohustuslik (allpool piirmäärasid, seadusest tulenevad erandid), ei ole tegemist avalik-õigusliku vaidlusega ja puudub ka halduskohtu pädevus. Vastasel juhul saaks pakkujad halduskohtus ikkagi tugineda avalik-õiguslikele põhimõtetele: võrdne kohtlemine, proportsionaalsus, kuigi riigihangete seadus ise kohaldatav ei ole. Siin tuleb aktsepteerida seadusandja hinnangut küsimusele, millisest tehinguväärtusest alates hakkab riigi ost konkurentsi mõjutama. Teistsugune on olukord, kus hankemenetlus on jäetud õigusvastaselt läbi viimata – s.t on sõlmitud lihtsalt ostu-müügi- või töövõtuleping ilma konkursita.

Võimaliku alternatiivina õiguskaitse kujundamisel tuleks otsuste vaidlustamisel kõne alla ka tsiviilkohtupidamine, kuid selliste konfliktide lahendamine on tsiviilkohtuile võõras. Hankevaidluses ei tule lahendada mitte lepingust tulenevat vaidlust, vaid hinnata spetsiifilise eelmenetluse õiguspärasust, mis on oma põhimõtete poolest väga lähedane tavalise haldusmenetluse kontrollimisele. Ei ole ohtu, et halduskohus peaks hakkama tunnistama kehtetuks tsiviilõiguslikku lepingut, sest hankeleping ei jõustu niikuinii enne vaidluse lahendamist. Problemaatiline võib tunduda hankemenetluse kontroll halduskohtus, kui hanke korraldajaks on eraõiguslik isik. Siiski on praktilisem mitte eristada samadele normidele alluvat menetlust sellest lähtuvalt, kas menetluse viib läbi riigiga seotud või riigist

sõltumatu äriühing. Pigem on seadusandja siin (ilmselt Euroopa Liidu õiguse eeskujul) kasutanud avalik-õiguslikke mehhanisme eraõiguslike suhete korraldamiseks. Sellele seisukohale on hiljuti asunud ka Riigikohtu halduskolleegium, kes kinnitas eraõigusliku isiku poolt läbi viidava riigihanke avalik-õiguslikku iseloomu ja ka halduskohtu pädevust säärastes asjades.⁴⁹ Täiesti iseseisvat erikohut (PS § 148 lg 2) riigihangete asjade jaoks ei ole nende arvu silmas pidades ilmselt otstarbekas luua, küll võib aga kaaluda mõne kohtuniku spetsialiseerumist ainult hankevaidlustele.

d) Ajaprobleem ja võimalikud lahendusteel

Eelneva valguses on vajaduse korral võimalik riigihangete asjades halduskohtumenetlust modifitseerida. Kiire ja tulemusliku õiguskaitse tagamiseks riigihangete asjades on autori arvates juba lähitulevikus vajalikud taas täiendavad muudatused.

Haldusasi tuleb kohtus läbi vaadata kahe kuu jooksul (HKMS § 13). Kohtute töökoormuse ja mitmete protsessuaalsete takistuste (vajadus koguda dokumente, menetlusosaliste eemalviibimine või haigus) tõttu ei jõuta tihti selle aja sees isegi veel kohtuistungil pidamiseni. Kaebuse läbivaatamisele esimeses astmes järgneb enamasti apellatsioonimenetlus ringkonnakohtus ning aeg-ajalt ka menetlusluba edasikaebamiseks Riigikohtusse. Keskmine haldusasi ringleb kohtuis ligikaudu aasta. Kuna riigihangete asjades eelneb halduskohtumenetlusele veel vaidemenetlus, pikeneb menetlus tervikuna veelgi. Selle aja vältel on ostjal raske, kui mitte võimatu jätkata ebaõnnestunud riigihanget poolelijäänud staadiumist. Vahepeal on muutunud turuhinnad, osaliste ring jne.

Eespool (I) visandatud põrkuvaid huve arvestades oleks riigihankeõiguse edasise arendamise käigus vaja teha mitu kontseptuaalset otsustust:

- Ennekõike tuleb hinnata, kas kohustuslikul eelmenetlusel on omaette väärtus või venitab ta üksnes menetlust. Kohtueelse menetluse eesmärgiks peetakse enamasti kohtute koormuse vähendamist ja haldusele enesekontrolli võimaluse andmist.⁵⁰ Eelmenetluse tulemuslikkus oleneb peamiselt sellest, kui suurel määral on eelinstantsi lahend praktikas lõplik. Vastasel juhul ei toimu mitte õiguskaitsemenetluse kiirendamine, vaid aeglustamine. Siiani on riigihangete vahekohus end õigustanud, sest halduskohtusse on jõudnud vahekohtus läbivaadatud asjadest tunduvalt vähem vaidlusi. Kui amet hakkab vaide lahendamiseks tegema vaid ühepoolseid otsuseid ja vaidemenetlusse on kaasatud ka algselt edukaks tunnistatud pakkuja, leidub enamikel juhtudel tõenäoliselt menetlusosaline, kes soovib ameti otsuse edasi kaevata.⁵¹
- Järgnevalt tuleks kaaluda alternatiive, millisena see kohtuväline organ kõige otstarbekamalt toimiks. Kuna kokkuleppe saavutamine vähemalt kolme protsessiosalise – vaide esitaja, ostja ja algselt edukaks tunnistatud pakkuja – vahel on keeruline, peaks kohtuvälisel organil olema iseseisev otsustuspädevus. See ei välista, et kohtuväline organ (vahekohus, vaideorgan vms) ei võiks kutsuda pooli üles lepitusele või tema otsus ei võiks tugineda poolte kompromissile.⁵²
- Kohtumenetlus ise, kas kohtueelsele menetlusele järgnevana või koheselt hankevaidluse lahendamiseks avatuna, peab toimuma samuti kiiresti, ilma et

seejuures kannataks asja lahendamise õigsus. Hankevaidluse lahendamiseks võib ette näha praegu HKMS §-is 13 sätestatud 2-kuulisest tähtajast veel lühema ajavahemiku, kuid on kahtlane, et see nõue iga kord realiseerub. Objektiivsed takistused asja läbivaatamisel, nt tõendite väljanõudmisest või esindaja haigestumisest paratamatult tekkiv vajadus istung edasi lükata, tuleb siiski "andeks anda". Hankevaidlus tuleks aga halduskohtus lahendada eelisjärjekorras koos teiste kiireloomuliste asjadega. Lühendada võiks ka halduskohtule kaebuse esitamise tähtaega. Ilma spetsiaalseid hankekohtuid loomata saaks halduskohtusüsteemi sees määrata kohtunikud, kes on spetsialiseerunud ainult hankeasjadele ega ole koormatud muude vaidluste lahendamisega.

- Kohtusse pöördumise piiramiseks pärast vahekohtumenetlust on siiski üks võimalus, ilma et satutaks vastuollu PS § 15 lg-ga 1. Kohtumenetlust on võimalik välistada juhul, kui kõik vahekohtu menetlusosalised annavad enne vaide esitamist nõusoleku vaidluse lõplikuks lahendamiseks. Sellise mudeli puhul võiks vaide esitaja valida, kas ta pöördub kohtuvälisesse organisse või halduskohtusse – pärast kohtuvälist menetlust ei saaks ta aga halduskohtule enam kaebust esitada.⁵³ Eriregulatsiooniga tuleks välistada halduskohtusse pöördumine, kui menetlusosalised on eelnevalt aktsepteerinud kohtuvälist menetlust.⁵⁴ Kaheldav on aga, kas kuigi paljudes vaidlustes selle osalised loobuksid kohtusse pöördumise õigusest isegi siis, kui nad on huvitatud vaidluse kiirest lahendamisest. Riigihanke õiguskaitse edasisel arendamisel tuleb hinnata, kas väikese hulga kiirete kohtuväliste lahendite nimel on mõtet spetsiaalset menetlust või instantsi luua või on mõistlikum jätta alles üksnes otse halduskohtusse pöördumise võimalus.⁵⁵
- Kohtusse pöördumise võimaluse säilitamine pärast vaide- või vahekohtumenetlust on igati vastuvõetav, kui vähendada järgneva kohtumenetluse astmeid, asendades nt hankeasjades esimese astme halduskohtu vahekohtuga. Niisuguse mudeli puhul tuleks alati vaidega pöörduda esmalt kohtueelsesesse instantsi ning seejärel saaks vahekohtu otsuse peale kaevata ringkonnakohtule. Riigikohtu loakogule võiks jääda võimalus võtta menetlusse ringkonnakohtu lahendi peale esitatud kassatsioonkaebus.

Kohtuastmete vähendamist on seni valdavalt takistanud PS § 149 lg 1–3.⁵⁶ Antud küsimuse lahendamisel tuleb põhiseadust tõlgendada – selgitada välja, kas põhiseaduse eelnõu koostamisel seati tõepoolest eesmärgiks igas asjas kolmeastmeline menetlus või kujundati välja üldine kohtusüsteem. PS § 148 lg 2 tulenevalt on mõnda liiki kohtuasjade jaoks lubatud seadusega luua erikohtud.⁵⁷ Põhiseadus ei näe ette, mitmes astmes tuleb erikohtus menetlus läbi viia. Seadusega võib erikohtu ülesannet täitma määrata ka mõne PS § 148 lg 1 nimetatud kohtu. PS § 149 on minu arvates õige tõlgendada kohtusüsteemi üldist ülesehitust määrava normistikuna, mitte jäikade reeglitena, mis kirjutavad ette kohtuastmete arvu ning apelleerimis- ja kasseerimisvõimaluse kõikvõimalike asjade jaoks.⁵⁸ Kohtuastmete arvu optimeerimine sobiks ehk riigihanke õiguskaitse edasisel arendamisel kõige enam, see eeldab aga põhiseaduse juriidilise ekspertiisi tulemusena valitsema jäänud seisukoha revideerimist.

Järeldus: seni kuni pole kindlat seisukohta, kuidas tõlgendada kohtusüsteemi puudutavaid põhiseaduse norme, on soovitatav jääda kolmeastmelise halduskohtusüsteemi juurde, mida protsessiosaliste soovil täiendab vabatahtlik vahekohtumenetlus.

3. Kahju hüvitamine

Menetlustoimingute ja hankeotsuse vaidlustamise võimaluse kõrval tuleb tähelepanu pöörata ka sekundaarsele õiguskaitsele, s.t kahju hüvitamisele riigihangete asjades.

RHS § 72 näeb ette spetsiifilise kahju hüvitamise nõude hankeasjades.⁵⁹ Kuna kahju kindlakstegemise ja hüvitise suuruse määramise üksikasjad on siin reguleerimata, tuleb täiendavalt kohaldada kahju hüvitamise üldisi sätteid. RHS jätab lahtiseks, kas üldsäteteks lugeda võlaõiguse või riigivastutuse normid. Lähtudes *Tallinna Autobussikoondise* kaasusest⁶⁰, tuleb riigihankemenetlus lugeda avalik-õiguslikuks menetluseks, haldusmenetluse eriliigiks. Seega on kohaldatav ka avalik-õiguslik kahju hüvitamise režiim – riigivastutus, sõltumata sellest, kas riigihanke läbiviijaks on avalik-õiguslik või eraõiguslik juriidiline isik. HKMS § 3 lg 1 ja § 6 lg 3 p 2 järgi tuleb avalik-õigusliku tegevusega tekitatud kahju hüvitamise nõue esitada halduskohtule. Olgu veel märgitud, et nii TsK § 450, kui ka RVSE § 8 kohaselt kohaldatakse riigivastutuse erinormide kõrval ka eraõigusliku vastutuse sätteid.

RHS §-is 72 sätestatud erinormi alusel saab nõuda vaid pakkumise esitamisega seotud kulude hüvitamist, mitte aga tellimusest ilmajäämise tõttu saamata jäänud tulu hüvitamist. Samas on põhjusliku seose tõendamine oluliselt lihtsustatud, pakkujal piisab vaid ära näidata, et korrektselt läbiviidud menetluses oleks olnud tõenäoline temaga hankelepingu sõlmimine. Ka ostja süü tuvastamine ei ole oluline. Hankelepingu sõlmimine saab aga olla vaid siis tõenäoline, kui ei esine pakkumise tagasilükkamise aluseid. Lepingu sõlmimine ei saa olla ka siis tõenäoline, kui on ilmselge, et pakkumine pole hinna ja tulemuse suhte seisukohalt parim.⁶¹ Täiendavalt tuleb kohaldada ka kannatanu süüst tulenevaid piiranguid. Iseäranis on kannatanu süüga tegemist juhul, kui ta on jätnud kahju tekitanud otsuse või toimingute vaidlustamata.

RHS § 72 ei välista muul viisil riigihankemenetluses õiguste rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist. See oleks ka vastuolus PS §-ga 25. Seetõttu on riigihankemenetluses praegu kohaldatav ka TsK §-st 450 tulenev kahju hüvitamise nõue ja tulevikus riigivastutuse seadusest tulenevad nõuded.⁶² Mõlemal juhul on aga põhjusliku seose tõendamine keerulisem, sest pakkuja peab näitama, et korrektselt läbiviidud menetluses oleks temaga kindlasti sõlmitud hankeping. Samas võivad täiendavad nõuded pakkuja jaoks osutuda atraktiivseks, sest nende alusel on võimalik nõuda ka tellimusest ilmajäämise tõttu saamata jäänud tulu hüvitamist.⁶³

V. Lõppjäreldus

Riigihanke õiguskaitse on oluline avaliku sektori rahaliste vahendite säästlikuks kasutamiseks, korruptsiooni vältimiseks ja turu kaitseks riigipoolsete moonutuste eest. Riigihanked puudutavad ettevõtjate põhiõigusi. Vaidluse korral peab lõppastmes olema

võimalik pöörduda kohtusse. Teisalt on avalikes huvides tarvis riigihankemenetlus kujundada välja võimalikult kiiresti.

Riigihangete seaduse uue redaktsiooniga on püütud õiguskaitsemenetlust riigihangete asjades küll parandada, kuid see töö on jäänud pooleli. Uut seadust on iseenesest võimalik tõlgendada põhiseaduspärasena ja Euroopa Liidu õiguse nõudeid arvestavana. On tunnustatud küll hankeasjades kohtusse pöördumise õigust, ent kohtumenetlus on jäetud vajalikul määral modifitseerimata, et tagada hankeasjade tavapärasest kiirem läbivaatamine. Kohtueelsele vaidemenetlusele järgnev halduskohtumenetlus põhjustab tavalisest keerulisemat ja pikemat protsessi. Menetluskord tuleb läbi mõelda ka riigihangete seaduses kahju hüvitamise reguleerimisel, mitte piirduda üksnes nõude aluse fikseerimisega.

Lühendid

BGBI Bundesgesetzblatt

ELL Euroopa Liidu asutamise leping 7. veebruarist 1992 (viimati muudetud Amsterdami lepinguga 2. oktoobrist 1997)

EMÜ Euroopa Majandusühendus

EÜT L Euroopa Ühenduste Teataja seeria L, tsiteeritud: aastakäik, number, lehekülg

GATT *General Agreement on Tariffs and Trade*

GPA *Government Procurement Agreement (Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (1986–1994) – Annex 4)*, EÜT L 1994, 336, 273

GWB Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung vom 26.08.1998 BGBI I S 2546

HKMS Halduskohtumenetluse seadustik, RT I 1999, 31, 425

Hrsg. Herausgeber

PS Eesti Vabariigi põhiseadus

RHS Riigihangete seadus – RT I 1995, 54, 883; (uus redaktsioon) ? RT I 2000, 84, 534

RVSE Riigivastutuse seaduse eelnõu (480 SE II)

WTO *World Trade Organisation*

Märkused

* Käesolev töö on tehtud Tartu Ülikooli uurimisprojekti "Korruptsiooni piiramisest transformatsiooniühiskonnas (õiguslik aspekt)" alasuuna "Korruptsiooni vältimine

riigihangetes" raames ning on samal ajal ka riigihangete seaduse uue redaktsiooni õiguskaitse sätete analüüs Riigikohtu halduskolleegiumi praktika valguses.

1. Erinevate halduskontrollimeetmete kohta üldiselt vt Merusk, Koolmeister 1995, 115 jj; Püttner 1989, 348 jj.
2. Vt Pietzcker 1998, 430. Need kaalutlused toodi välja ka Riigikogus RHS-i eelnõu lugemistel. Veelgi enam, mitu Riigikogu liiget pidas avalike huvide vastaseks koguni Riigihangete Ameti poolt teostatavat järelevalvet, mis on kohtumenetlusega võrreldes tublisti vähem formaalne. Vt Riigikogu 5. aprilli 2000 istungi stenogrammi, RHS-i eelnõu II lugemist, J. Adamsi 1. ja 2. küsimust ning kõnet; 6. juuni 2000 istungi stenogrammi, RHS-i eelnõu II lugemist, K. Jürgensoni 1. ja 2. küsimust; K. Kuke kõnet; 20. juuni 2000 istungi stenogrammi, RHS-i eelnõu II lugemist, K. Kuke küsimust, <http://www.riigikogu.ee>.
3. Otting 1998, 505; Pieper 2000, 160; vt ka Harlow, Rawlings 1997, 236.
4. Ometi nimetasid nii RHS § 1 lg 1 kui ka RHS-i eelnõu § 2 lg 1 (II lugemisel) seaduse eesmärgina üksnes "riigihangeteks kasutatavate vahendite kõige ratsionaalsemat ja säästlikumat kasutamist".
5. Valet on siinkohal mõistetud termini üldises tähenduses – isiku poolt haldusorgani tegevuse peale haldusorganile endale või kõrgemalseisvale organile esitatud kaebusena; vt haldusmenetluse seaduse eelnõu (456 SE I) § 70 jj, <http://www.riigikogu.ee>.
6. Hankeõiguse ja –praktika lahknevuse põhjuste kohta vt Pietzcker 1998, 431 jj.
7. Poolt ja vastuargumendid sõltumatute vaideorganite suhtes: Vahlenkamp, Knauss 1995, 174 jj.
8. Nt Saksamaal on formaalselt täitevvõimu juurde kuuluvad hankekojad (Vergabekammern), mille otsuse peale saab edasi kaevata liidumaa ülemkohtule (Oberlandesgericht), selle kohta GWB §-d 104 jj, § 116 jj, Austrias Föderaalne Riigihangete Kontrolli Komisjon (Bundes-Vergabekontrollkommission) ja Föderaalne Riigihangete Amet (Bundesvergabeamt), vt Müller teoses: Tyrrell, Bedford 1997, 30.
9. Vrd Munzert 1996, 289.
10. Riigikogu 6. juuni 2000 istungi stenogramm, RHS-i eelnõu II lugemine, K. Kuke kõne, <http://www.riigikogu.ee>.
11. Vrd Schwarze 2000, 135.
12. Wolff, Bachof, Stober 1999, § 23 nr 23. Nn administratiivsete ennetusvahendite kohta vt Munzert 1996, 287 j; Littwin 1996, 312 j.
13. Justiitsministeerium. Põhiseaduse juriidiline ekspertiis, 1998, § 15, p 1.1.1., <http://www.just.ee>.
14. Tavapäraselt allub riigi tegevus avalikule õigusele, riik võib aga "laskuda" tavakodaniku tasemele, astudes temaga tsiviilõiguslikesse (lepingulistesse) suhetesse, nt võttes laenu, andes ruume rendile ning ostes kaupu ja teenuseid (TsÜS § 6 lg 3).
15. Stein 1998, 218; Wolff, Bachof, Stober 1999, § 23 nr 23, 29 jj.
16. Riigikohus, 3–3–1–48–99, p 3, RT III 2000, 2, 14.
17. Boesen 2000, Einleitung Nr 88 ff; Niebuhr, Kulartz, Kus, Portz 2000, § 97 Nr 102, 242. Vt ka Ernits 1999, 26.

18. Kaitseväe varustus, politsei eriseadmed, praktiliselt ka teedeehitus; märkimisväärses ulatuses osaleb avalik sektor tellijana ehitusturul.
19. Tingimata ei pea aga saama enne lõpliku otsuse tegemist üksikuid menetlustoiminguid.
20. Vt eelkõige § 4, 15, 24 ja XIII ptk.
21. Nende põhimõtete tutvustamisel pole siinkohal võimalik pikemalt peatuda; vt Justiitsministeerium. Põhiseaduse juriidiline ekspertiis, 1998, 13. ptk, <http://www.just.ee>; Merusk teoses: Merusk, Narits 1998, 122 jj.
22. Otting 1998, 505; Pietzcker 1998, 429; Niebuhr, Kulartz, Kus, Portz 2000, Einleitung Nr 1; Schwarze 2000, 133.
23. Schwarze 2000, 134 j; Boesen 2000, Einleitung Nr 11 ff.
24. Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts, EÜT L 1989, 395, 33.
25. Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors, EÜT L 1992, 76, 14.
26. Selle kohta vt Bedford teoses: Tyrrell, Bedford 1997, 4 jj.
27. Pietzcker 1998, 471.
28. Euroopa Liidu Kohtu otsus 28.10.1999 asjas nr C-81/98 (Alcatel Austria AG jt / Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr), European Court Reports 1999 page I-7671.
29. European Court Reports 1999 page I-7671, p 43.
30. 12.06.1995 Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vaheline assotsieerumisleping (Euroopa leping), RT II 1995, 22-27, 120.
31. GATT/WTO-lepingu raames 1994. aastal sõlmitud, 1.01.1996 jõustunud Government Procurement Agreement (Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (1986-1994) – Annex 4), EÜT L 1994, 336, 273: http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/agrmnt_e.htm. Vt Stober, R. 1998, 304.
32. Each Party shall provide non-discriminatory, timely, transparent and effective procedures enabling suppliers to challenge alleged breaches of the Agreement arising in the context of procurements in which they have, or have had, an interest (GPA art XX lg 2).
33. Seejuures kuuel juhul loobus protesti esitaja kokkuleppe tulemusena protestist, <http://www.rha.gov.ee/eesti/hanked/index.html>.
34. Vahekohtu põhimääruse kinnitamine, majandusministri 26. veebruari 1997 määrus nr 11, RTL 1997, 40, 212.
35. Vt nt Badura teoses: Erichsen 1998, § 37 nr 13 jj; Smith, Brazier 1998, 531. Vrd ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta eelnõu art 39 lg 2 p 1; <http://www.europarl.eu.int/charter/en/default.htm>.
36. Würtenberger 1999, 166; Maurer 1999, § 19 nr 8 jj.

37. RHS-i uus redaktsioon võeti teatavasti vastu kahes etapis: uue tekstina 19. oktoobril 2000 (RT I 2000, 84, 534) ja riigihangete seaduse muutmise seadusena 21. märtsil 2001 (RT I 2001, 34, 189), vahetult enne uue redaktsiooni jõustumist.
38. Hufen 1998, § 5 nr 19.
39. Seda juhul, kui defineerida subjektiivset õigust kui õiguskorras kaitsmist väärivat huvi. Subjektiivse õiguse ja huvi kohta vt Wolff, Bachof, Stober 1999, § 43 nr 8 jj; Maurer 1999, § 8 nr 1 jj; Erichsen 1998, § 11 nr 30.
40. Vrd ka Boesen 2000, § 97 nr 188, 210; Niebuhr, Kulartz, Kus, Portz 2000, § 97 nr 259; Gröning 1999, 54.
41. Vrd Bedford teoses: Tyrrell, Bedford 1997, 4.
42. Kaebõiguse kitsendamise kohta vrd Hufen 1998, § 5 nr 2; vt ka Merusk teoses: Merusk, Narits 1998, 204.
43. Riigikohus, 3-3-1-48-99, p 3, RT III 2000, 2, 14.
44. Justiitsministeerium. Põhiseaduse juriidiline ekspertiis, 1998, § 14, p 2.2.2.1: <http://www.just.ee>. Vt ka Otting 1998, 505; Boesen 2000, Einleitung Nr 3.
45. Wolff, Bachof, Stober 1999, § 22 nr 19 j; Pietzcker 1998, 457 j.
46. Boesen 2000, § 97 nr 51 jj; Pietzcker 1998, 464 jj; Gröning 1999, 55 j.
47. Selles suunas püüab liikuda ilmselt ka Euroopa Liidu Kohus, kes Alcatel'i asjas nendib, et "sellises [s.t Austria] süsteemis puudub avalik-õiguslik akt, millest menetlusosalised teada võiksid saada ja mida saaks järelevalvemenetluse raames tühistada, nii nagu seda direktiivi 89/665/EMÜ art 2 lg 1 lit b ette näeb," vt European Court Reports 1999 page I-7671, p 49. Lisaks Prantsusmaale, kus ka hankeleping ise loetakse avalik-õiguslikuks, kuulub hankemenetluse toimingute seaduslikkuse kontroll halduskohtu pädevusse ka nt Rootsis, samas kui hankemenetlusega tekitatud kahju eest hüvitise väljamõistmine on seal üldkohtu ülesanne, vt National Board for Public Procurement, A brief description of the Public Procurement Act in Sweden, 1999, 8: <http://www.nou.se/pdf/eng.pdf>. Samamoodi kuulub ka Soomes kahjude väljamõistmine üldkohtute kompetentsi, samas kui hankemenetluse toiminguid võib vaidlustada Konkurentsinoogus (Kilpailuneuvosto) või paralleelselt haldusesisese vaidega, mille lahendamise peale saab esitada kaebuse halduskohtule, vt Kallioma-Puha teoses: Tyrrell, Bedford 1997, 109 jj.
48. Sarnane on era- ja avalik-õigusliku tegevuse eristamine ka erastamisasjades; vt Riigikohtu erikogu, 3-2-1-34-96, RT III 1996, 24, 330; Riigikohtu üldkogu, 3-4-1-10-2000, RT III 2001, 1, 1.
49. Riigikohtu halduskolleegium, 3-3-1-69-00: <http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3-1-69-00.html>.
50. Püttner 1989, 366.
51. Eelnevalt oli aga jutt, et sellise võimaluse andmine on paratamatult vajalik.
52. Vt soovitus GPA art XX lg 1.
53. Kohtusse pöördumise võimalus peaks siiski säilima olulise, sisulist otsust mõjutanud menetlusnormi rikkumise puhul vahekohtus. Vrd seadust Eesti Kaubandus-Tööstuskoja Arbitraažikohtu kohta § 7 p 5.
54. Antud aktsepti ei tohi aga lugeda kehtivaks enne pakkumismenetluse lõpuleviimist, vastasel juhul seatakse see alati pakkumises osalemise tingimuseks.

55. Teisalt on asja kokkuleppega lahendamise võimalus sätestatud ka halduskohtumenetluses (HKMS § 21 lg 2).
56. Selgelt välistaval seisukohal on Justiitsministeerium, vt Põhiseaduse juriidiline ekspertiis, 1998, § 149: <http://www.just.ee>.
57. Põhiseaduse assamblee stenogrammid seda ei kinnita ega lükka ka ümber. Vt arutelu kohtusüsteemi osas: Justiitsministeerium. Põhiseaduse assamblee, 207, ja J. Rätsepa, L. Hänni ja H. Runneli diskussiooni kohtuotsuse peale edasikaebamise küsimuses, mille kohaselt mõnda liiki asjades võib esimene kohtulahend jääda lõplikuks: Justiitsministeerium, Põhiseaduse assamblee, 983.
58. Kiiret menetlust vajavaid valdkondi on teisigi, nt valimiskaebused, kus tasuks kõne alla võtta kolmeastmelisest menetlusest erandite tegemine.
59. Sarnane on GWB § 126 I 1 Saksamaal.
60. Riigikohtu halduskolleegium, 3-3-1-69-00:<http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3-1-69-00.html>.
61. Vrd Schnorbus 1999, 77; Boesen 2000, § 126; Niebuhr, Kulartz, Kus, Portz 2000, § 126.
62. Juba sõlmitud hankelepingu rikkumisega tekitatud kahju tuleb hüvitada võlaõiguses kindlaksmääratud alustel tsiviilkorras.
63. Boesen 2000, § 126 nr 37 jj; Niebuhr, Kulartz, Kus, Portz 2000, § 126 nr 30 jj.

Kasutatud kirjandus

Alexy, R. (1997). Põhiõigused Eesti põhiseaduses. (Käsikiri). Kiel.

Boesen, A. (2000). Kommentar des Vergaberechts. Köln: Bundesanzeiger-Verlag.

Dose, N., Voigt, R. (Hrsg.) (1995). Kooperatives Recht. Baden-Baden: Nomos.

Erichsen, H.-U. (Hrsg.) (1998). Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Aufl. Berlin, New York: de Gruyter.

Ernits, M. (1999). Holders and Addresses of Basic Rights in the Constitution of the Republic of Estonia. – Juridica International, 11.

Gröning, J. (1999). Die Grundlagen des neuen Vergaberechtsschutzes. – Zeitschrift für Wirtschaftsrecht und Insolvenzpraxis, 52.

Harlow, C., Rawlings, R. (1997). Law and Administration. 2. ed. London: Butterworths.

Hesse, K. (1995). Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 20. Aufl. Heidelberg: Müller.

Hoffmann-Riem, W., Schneider, J.-P. (1996). Verfahrensprivatisierung im Umweltrecht. Baden-Baden: Nomos.

Hufen, F. (1998). Verwaltungsprozess. 3. Aufl. München: Beck.

Justiitsministeerium. Põhiseaduse juriidiline ekspertiis (1998): <http://www.just.ee>.

Littwin, F. (1996). Massnahmen zur Bekämpfung der nationalen und internationalen Korruption. – Zeitschrift der Rechtspolitik, 308.

Martin-Ehlers, A. (2000). Die Unterscheidung zwischen Zuschlag und Vertragsschluss im europäischen Vergaberecht. – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 101.

Maurer, H. (1999). Allgemeines Verwaltungsrecht. 12. Aufl. München: Beck.

Merusk, K., Koolmeister, I. (1995). Haldusõigus. Tallinn: Juura.

Merusk, K., Narits, R. (1998). Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura.

Munzert, E. (1996). Administrative Möglichkeiten zur Korruptionsbekämpfung. – Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, 285.

National Board for Public Procurement. A brief description of the Public Procurement Act in Sweden, 1999, 8: <http://www.nou.se/pdf/eng.pdf>.

Niebuhr, F., Kulartz, H.-P., Kus, A., Portz, N. (2000). Kommentar zum Vergaberecht. Neu wird, Kriffel: Luchterhand.

Otting, O. (1998). Einführung in das Recht der öffentlichen Auftragsvergabe. – Juristische Arbeitsblätter, 505.

Pernice, I., Kadelbach, S. (1996). Verfahren und Sanktionen im Wirtschaftsverwaltungsrecht. – Deutsches Verwaltungsblatt, 1100.

Pieper, S. (2000). Keine Flucht ins öffentliche Recht. – Deutsche Verwaltungsblatt, 160.

Pietzcker, J. (1998). Die neue Gestalt des Vergaberechts. – Zeitschrift für Handels- und Wirtschaftsrecht 162, 427.

Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (1997). Eesti Vabariigi Justiitsministeerium. Tallinn: Juura.

Püttner, G. (1989). Verwaltungslehre. 2. Aufl. München: Beck.

Sachs, M. (Hrsg.) (1999). Grundgesetz. Kommentar. 2. Aufl. München: Beck.

Schneider, J.-P. (1996). Kooperatives Verwaltungsverfahren. – Verwaltungsarchiv 87, 38.

Schnorbus, Y. (1999). Der Schadensersatzanspruch des Bieters bei der fehlerhaften Vergabe öffentlicher Aufträge. – Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht, 77.

Schwarze, J. (2000). Die Vergabe öffentlicher Aufträge im Lichte des europäischen Wirtschaftsrechts. – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 133.

Smith, S. de, Brazier, R. (1998). Constitutional and Administrative Law. 8. ed. London: Penguin Books.

Stein, E. (1998). Staatsrecht. 16. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.

Stober, R. (1998). Besonderes Wirtschaftsrecht. 11. Aufl. Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer.

Trantas, G. (1998). Die Anwendung der Rechtsvergleichung bei der Untersuchung des öffentlichen Rechts. Dresden, München: Dresdner Universitätsverlag.

Tyrrell, A., Bedford, B. (1997). Public Procurement in Europe: Enforcement and Remedies. London: Butterworths.

Vahlenkamp, W., Knauss, I. (1995). Korruption – ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.

Wolff, H. J., Bachof, O., Stober, R. (1999). Verwaltungsrecht. 1. Bd. 11. Aufl. München: Beck.

Würtenberger, T. (1999). Rechtliche Optimierungsgebote oder Rahmensetzungen für das Verwaltungshandeln? – Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 58, 139.ii

Kogumispension – kas kohustuslik vaesumine?

Monika Salu (RiTo 3), Eesti Kõrgema Kommertskooli doktorant

Eestis on pensionisüsteemi reformimise teemadel väideldud 1990. aastate algusest. Reformide vajaduses kahtlevad vähesed, kuid arutletavad reformide suunad on erinevates käsitlustes suhteliselt varieeruvad. Jõustunud otsuste üha sagedasem muutmine kõnealuses vallas viitab otsuste aluseks oleva materjali ehk liialt lihtsustatud ja/või üldistatud käsitlusele.

Käesoleva artikliga soovib autor pensionisüsteemi ümberkorraldamise teemal peetavaid mõttevahetusi laiendada, kaasates arutluse demograafilise olukorra mõjurid. Siinkohal tuleb täheldada, et rahvastiku demograafilist olukorda ja riigi majanduskasvu saab parandada ainult siis, kui on tagatud piisav tööhõive ning säästude kogumist võimaldav sissetulekute tase.

Tähelepanu tuleb pöörata asjaolule, et just säästud on kogumispensioni rakendamise eeltingimus. Pensioni on sarnaselt säästudega otstarbekas käsitada edasilükatud tarbimisena. Eespool öeldule tuginedes on autor seisukohal, et pensioniga seonduvat lahendades ei saa kogumispensioni käivitamine olla ainult poliitiline otsus. Pigem peaks see olema kompleksne majanduslik resolutsioon, mis käsitleb ka kogumispensioni toimimisest tekkiva investeerimisraha riiki jätmise nõuet, eesmärgiga odavdada kapitali hinda kodumaistele ettevõtjatele. Veelgi olulisem on nõue, et pensionireformis peituvat säästmise kohustusega ei tekitataks Eesti ühiskonda täiendavat vaesust.

Artiklis väljatoodava põhjal soovib autor juhtida tähelepanu sellele, et käivitatud reform kogumispensioni näol sunnib üha enam inimesi vaesuma. Kogumispensioni käivitumisest tekkiv rahaturu võimalik kasv ja ühiskonna vananemisega kaasnev töökohtade vabanemine ei hoia ära vaesumist.

Eesti ei ole ainus omalaadne

Euroopa ja Jaapan on muutumas kahaneva rahvastikuga piirkondadeks, kus elanikkond vananeb, tööealiste hulk kahaneb ja ettevõtlust hakkab pidurdama tööjõupuudus. Nimetatud on üldine suund arenenud tööstusriikides, kuid kehtib samuti Eesti kohta.

ÜRO rahvastikuproгноos näitab, et vanemate kui 60-aastaste inimeste osatähtsus rahvaarvus kasvab Eestis aastaks 2050 praeguselt 20 protsendilt 38 protsendile (Eesti inimarengu aruanne 1999). Nagu tabelist 1 näha, saab murdepunktiks aasta 2005, mil pensioniealiste osatähtsus hakkab taas kasvama, tasandades pensioniea tõstmise kaudu saavutatud pensioniealiste arvu sunnitud vähendamise.

Eesti rahvastikupüramiidi kõige alumised read on järsult kokku tõmbunud (vt joonis 1). Kui 1980-ndate lõpul sündis Eestis 25 000 last aastas, siis praegu sünnib neid kaks korda vähem ehk ligikaudu 12 500. Sama tendentsi jätkudes kahaneb Eesti rahvaarv paari-kolme aastakümnega miljonini (Katus, Jänes–Kapp 1998). Eesti statistikud ennustavad, et aastaks

2035 kasvab 60–aastaste ja vanemate inimeste osa ühiskonnas 28 protsendini. Siiani ei ole asutud tegema samme ega olda valmis selleks, kuidas hakkab niisugune suur pensioniealiste hulk praegust noortele keskendunud ühiskonda muutma vanurikesksemaks.

Tabel 1¹ Elanikkonna koosseis Eestis aastail 1996–2050

aasta	Elanike arv (tuhat)	Neist		% kogu elanikkonnast	
		tööealised (tuhat)	pensioniealised (tuhat)	tööealised	pensioniealised
1996	1479	847	311	57,3	21,0
2000	1442	873	279	60,5	19,3
2005	1378	890	247	64,6	17,9
2010	1351	867	244	64,1	18,1
2015	1302	835	241	64,1	18,5
2020	1249	799	238	64,0	19,1
2050	u 1000	470	380	47,0	38,0

Allias: Tartu Ülikooli majandusteaduskond, 1998

Vananemine toob ühiskonnas kaasa muutusi mitmel tasandil. Eakate inimeste majanduslik toimetulek – pensionid – on neist vaid üks.

Kui ühiskonna seatav eesmärk on säilitada keskmine pension vähemalt 50% ulatuses keskmisest palgast, tuleb alates aastast 2020 leida alternatiivsed lahendused töötajate ja pensionäride suhtarvu stabiilsena hoidmiseks juhul, kui demograafilises struktuuris ei hakka toimuma olulisi muutusi (vt tabel 2). See tähendab ka, et Eesti majanduspoliitika peaks soodustama kapitali kuhjumist töökohtade arvu hüppeliseks kasvuks ühelt poolt ning struktuurse tööpuuduse vähendamise vajadust teiselt poolt. Uute töökohtade loomine ning inimeste ettevalmistuse muutmine ettevõtete vajadustele vastavaks lahendab lühiajaliselt töötajate/pensionäride suhtarvu küsimust paremuse poole. Tulevikku silmas pidades taandub probleem siiski rahvastiku taastumise küsimusele – pole tööealisi, kes neil töökohtadel tegutseks.

Tabel 2 Töötajate ja pensioniealiste arvu muutumine ning keskmise pensioni suhe keskmisesse palka Eestis 1996–2020

		Töötajate töötasud	sotsiaalmaksu		keskmise	keskmise pension
aasta	töötajate arv	Kokku aastas	pensionide osa	pensioniealisi	pension	keskmisest palgast
	(in)	(kr)	(kr)	(vt tabel 1)	kuus (kr)	(protsenti)
1996	745 360	23 738 225 280	3 964 283 622	311 000	1062	40
2000	768 240	34 109 856 000	5 696 345 952	279 000	1701	46
2005	783 200	41 315 366 400	6 899 666 189	247 000	2328	53
2010	762 960	47 810 125 440	7 984 290 948	244 000	2727	52
2015	734 800	54 704 390 400	9 135 633 197	241 000	3159	51
2020	703 12	62 183 932 800	10 384 716 778	238 000	3636	49

Muutused peavad toimuma ka tervishoiusüsteemis, sest paratamatult vajavad vanemad inimesed rohkem raviteenuseid ja hooldust. Kes selle eest maksab ja kes on need inimesed, kui vajatakse mitu korda enam sotsiaaltöötajaid, meditsiiniõdesid ja põetajaid?

Vastavate elukutsete esindajate vajaliku hulga leidmiseks on võimalikud kolm varianti:

1. *libe tõstmine*. Lahendus on ebatõenäoline, sest suured pered on kõigis arenenud tööstusriikides kadunud ajalukku, ükskõik kui tugev poleks ühiskonna toetus neile ka olnud.
2. *Pensionilemineku edasilükkamine*. See teeks olukorra pisut kergemaks. Praeguste 60-aastaste pensioniea edasilükkamine mõne aasta võrra jätab tööjõuturule igal aastal tuhandeid inimesi. Samas nõuab see variant ühiskonnalt paindlikumat lähenemist töö- ja puhkuseaegade ning täiend- ja ümberõppe osas.
3. *Võõrtööliste sissetoomine*. Lahendus ei seisneks juhuslike inimeste Eestisse lubamises, vaid süstemaatilises immigratsioonipoliitikas, mis oleks otseselt seotud põhjendatud tööjõupoliitikaga.²

Alari Purju tõi artiklis "Mõnedest pensionisüsteemi probleemidest" välja pensionide maksmisega seonduva põhiliste vahendite mudeli (Purju 2000):

$$PN = (S + T) YW,$$

kus

P on aastas ühele pensionärile keskmiselt makstav pension,
N pensionäride arv,
W töötavate inimeste arv,
Y toodangu hulk inimese kohta või tööjõu keskmine viljakus,
S keskmine säästumäär ja
T keskmine maksumäär.

Selline käsitlus eeldab sääste, mida aga vastavalt Emori uuringule Eestis peaaegu pole. Eespool toodud valem viitab asjaolule, et osa kõigi toodetud kaupade ja teenuste väärtuste (YW) summast säästude ja/või maksude kujul eemaldatakse tööjõu enda tarbimisest ning kasutatakse pensionide maksmiseks. Ka Purju viitab, et "süsteemi toimimise seisukohalt on oluline leida kriitilisi parameetreid, millest süsteemi tasakaal ehk ressurssidega kaetus sõltub. Selleks tuleb suurendada kas säästmist või maksusid, tööviljakust või saavutada keskmise pensioni väiksem kasv või isegi kahanemine" (Purju 2000).

Vastavalt Emori finantskäitumise uuringule on viimase kolme aasta jooksul täheldatud ühelt poolt sääste omavate leibkondade hulga kahanemist 1998. aasta 56 protsendilt 2000. aasta 52 protsendile kõikidest leibkondadest (Emor 2000). Teiselt poolt tuleb kõnealusest uuringust välja järgmine alarmeeriv asjaolu – säästuvõime ühes kuus. Kõnealune näitaja 2000. aasta kohta väidab, et tegelikult puudub pooltel Eestis elavatest leibkondadest säästuvõime ning 101–500 krooni kuus peab võimalikuks hädavajadusel säästa 26% leibkondadest (Emor 2000). Mis on tõestuseks väitele, et säästmise kohustuslikkusega muudetakse üha suuremad rahvahulgad lihtsalt vaesteks. Kuna II sammu on tänaseks otsustatud juurutada (pool)vabatahtlikuna, on nüüdseks juba suurema tähtsusega võimalike säästude kogumaht ehk eeldatav II samba suurus – 300 miljonit krooni (arvutatud Emori 2000. aasta finantskäitumise uuringu andmete alusel).

Vananev Euroopa

Soome demograafide andmetel jõuab Soome 2015. aasta paiku murdepunkti, kus suremus hakkab ületama sündimust. Rahvastik hakkab kahanema ja vananema, sest lapsi sünnib üha vähem ja inimesed elavad ikka vanemaks. Tekib tööjõupuudus. Noori inimesi pole pensionilejääjate asendamiseks enam piisavalt. Soome Haridusministeeriumi andmetel läheb juba lähema kümne aasta jooksul uut tööjõudu tarvis tööstuses, haiglates ja teeninduses ehk täiesti tavalistel tööaladel.

Nagu jooniselt 2 nähtub, tekib väga kriitiline olukord Hispaanias, Itaalias ja Kreekas. Kui midagi ette ei võeta, väheneb nt Itaalia 57–miljoniline elanikkond 2050. aastaks 41 miljonini. Selleks ajaks on üle 40 protsendi itaallastest vanemad kui 60 aastat.

Saksamaa vananeb pisut aeglasemalt. Aastaks 2050 on neist 60-aastaseks saanud veidi üle kolmandiku. Et sakslased oma vastavat näitajat 1995. aasta tasemel suudaks hoida, vajaksid nad juurde igal aastal 500 000 noort inimest.

Soomes on aastaks 2050 üle 60-aastaseid inimesi rohkem kui 30 protsenti rahvastikust. Soome toimub praegu ränne Venemaalt, kuid see ei pruugi olla lahendus. Samas süvendab väljaränne Venemaalt venelaste enda probleemi. Aastaks 2050 väheneb Venemaa rahvaarv 147 miljonilt 121 miljonile.

Pensionid vananevas Eestis

Valitsus kulutab aega, raha, tööjõudu, püüdes üles ehitada keerukat kolmesambalist pensionisüsteemi. Põhimõtteliselt on tegu siiski kahe sambaga, millest esimene on solidaarsusprintsipiil põhinev nn riigipension ning teine täiendav ehk isiklik kogumispension. Sõltumata sammaste arvust pensionisüsteemis, suureneb pensioniealiste osa elanikkonnas endistviisi, aga tööelisi inimesi juurde ei teki. Iga inimest puudutav süsteem peab olema võimalikult lihtne, selle toimimine arusaadav ja ülalpidamiskulud võimalikult väiksed.

Autori arvates on mõistlik maksuskeem **16% + 4% + 2%**, kus tööandja sotsiaalmaksu koormus 20% ei suurene. Samas oleks töövõtjal võimalus oma palgast 2% maksta II sambasse, kuhu tema arvele ka tööandja poolt läheks 4%. Sellisel juhul tekiks kokku 6% paigutusena II sambasse ja jääks kehtima ka vabatahtlikkuse põhimõte. Kui töövõtja omapoolset 2% suurust panust olude sunnil ei suuda maksta, jääb tema palgalt tasutud sotsiaalmaks tervenisti I sambasse. Loomulikult peaks nimetatud vabatahtlikult makstav 2% olema nn miinimummäär. Maksimummäär II sambasse investeerimiseks võiks olla piiratud 15%-ga. See oleks määr, millelt arvestatakse tulumaksusoodustust. Kui pensionikindlustuse II sambasse makstav osa on vabastatud tulumaksust, siis ei kasva tööandjate ega töövõtjate maksukoormus. Selle tulemusena on tõenäoline, et rohkem inimesi hakkab vanaduspõlveks vabatahtlikult raha varem kõrvale panema.

Praegu on Eesti uue väljatöötatud pensionisüsteemi põhimõtete tõsine vaidlusteema sotsiaalkindlustusmaksete mahuline jaotus kahe samba vahel. Sellest aga palju tähtsamad ja põhjapanevamad on küsimused kogutud raha kasumliku paigutamise osas, hüppeliselt suureneva vaba rahavoo mõju majandusele ning pensionireformi hind. Kuhu ja kuidas peaks käimasoleva reformi põhimõtete järgi pensionifondi juht aastas miljard või rohkem krooni paigutama ning kust võtta raha jooksvate pensionide puudujäägi katteks?

Poola mudeli kohaselt investeeritaks enamik pensionirahast riigisisesele (World Bank 1997). On selge, et investoritele oleks rõõmustav 1–2 miljardi krooni sisenemine riigi aktsiaturule, mille tulemusena suureneks börsi käive ning tõuseksid aktsiahinnad. Eeldusel, et pensionifondid investeerivad aktsiatesse ainult 10% oma varast, kasvaks nt Varssavi börsi käive Investeerimispanka Fleming hinnangul juba esimese kahe aasta jooksul 7–8% (OECD 1994). Ennustuste kohaselt suureneb investeerimine aktsiatesse 30 protsendini paari-kolme aastaga. Siit aga võib tekkida börsimull. Nii lühikese aja põhjal on raske siinkohal hinnata Poola kogemust, selle positiivseid või negatiivseid külgi, mis aga peaks olema võimalik juba

mõne aasta möödudes, kui uue skeemi alusel jäävad esimesed inimesed pensionile ning investeringute paigutamise tulemuslikkus hakkab andma võrdlusandmeid.

Eesti puhul tuleb kindlasti silmas pidada finantsturu väikest investeringute vastuvõtmise võimet ning efektiivsust, mis ei ole võrreldav USA või Lääne-Euroopa omaga. Üks oluline positiivne külg raha siseriiklikul paigutamisel on pikaajalise suunitlusega kodumaiste investorite turuletulek, kellele sobib "osta ja hoia" strateegia. Teiseks avaldab mõju Eesti eeldatav konkurentsivõime tugevnemine ja ekspordi kasv uute aktsiaemissioonide kaudu, ettevõtete ühendamise ja ülevõtmise ning muu sarnase tulemusena.

Vastupidise variandi puhul ehk juhul, kui raha investeeritakse riigist välja, vahetatakse Eesti risk mõne teise riigi riski vastu. Pensioniinvesteringutest tekkinud lisandväärtus jääks paljuki Eesti riigist väljapoole, kapitali hind Eesti ettevõtetele ei langeks ning võimalused kasvavate ettevõtete aktsiaemissioonide finantseerimiseks või muuks seesuguseks väheneksid.

Äärmuslike variantide kasutamise asemel on ilmselt otstarbekas leida riigile sobiv mudel investeringute kasvu suurendamiseks ja riski optimaalseks maandamiseks. Ühelt poolt peaks suunama investeringutest tuleneva lisaväärtuse Eestisse. Teiselt poolt aga peaks investeerimisportfelli riskide hajutamiseks võimaldama kapitali vaba liikumist. Investoril peab jääma valikuvõimalus teatud üldiselt aktsepteeritava riski võtmise osas.

Eestis on II samba ehk nn vabatahtliku kogumispensionisüsteemi rakendamiseks välja antud "Pensionifondide seadus". Seaduse väljatöötamisel on arvestatud Euroopa Liidu mitme asjakohase dokumendiga ning Maailmapanga, Euroopa Komisjoni ja teiste ekspertide ettepanekutega, samuti teiste riikide (Ungari, Läti, Poola, Tšiili, Tšehhi jt) pensionireformialaste kogemuste ja vastava seadustikuga.

Pensionifondi vara investeerimispiirangute sätestamisel on arvestatud, et tegemist on pikaajaliste investeringutega ja erilist tähelepanu tuleb pöörata nende diversifitseerimisele. Seetõttu on pensionifondide väärtpaberite investeringute osas ette nähtud oluliselt rangemad regulatsioonid. Pensionifondi vara on lubatud investeerida väärtpaberitesse, hoiustesse ja kinnisvarasse. Üldjuhul ei ole ette nähtud mingeid geograafilisi piiranguid või kohustust investeerida nt asukohariigi väärtpaberitesse. Erandina võib rahandusminister näha ette mahulisi piiranguid pensionifondi vara investeerimisel kõrgema riskiastmega (madalama reitinguga) turgudele. Nimetatud turgudeks ei ole Euroopa Liidu riigid. Seega ei sunnita seadusega peale pensionikapitali investeerimist koduturule.

Varade liigilise hajutamise tagamiseks on hoiustesse ja kinnisvarasse lubatud maksimaalselt investeerida 20% pensionifondi varast. Piiratud on ka tuletistehingute tegemine (10% ulatuses fondi varast), välja arvatud juhul, kui tegemist on valuutariskide maandamisega selles valuutas tehtavate investeringute osas. Kuna tegemist on pikaajaliste investeringutega, on pensionifondi puhul võrreldes "tavalise" investeerimisfondiga ka investeringud pensionifondi valitsejaga seotud isikutesse rohkem piiratud. Autori poolt oleks ilmselt kohatu hakata välja pakkuma mudeleid investeringute kasvu suurendamiseks

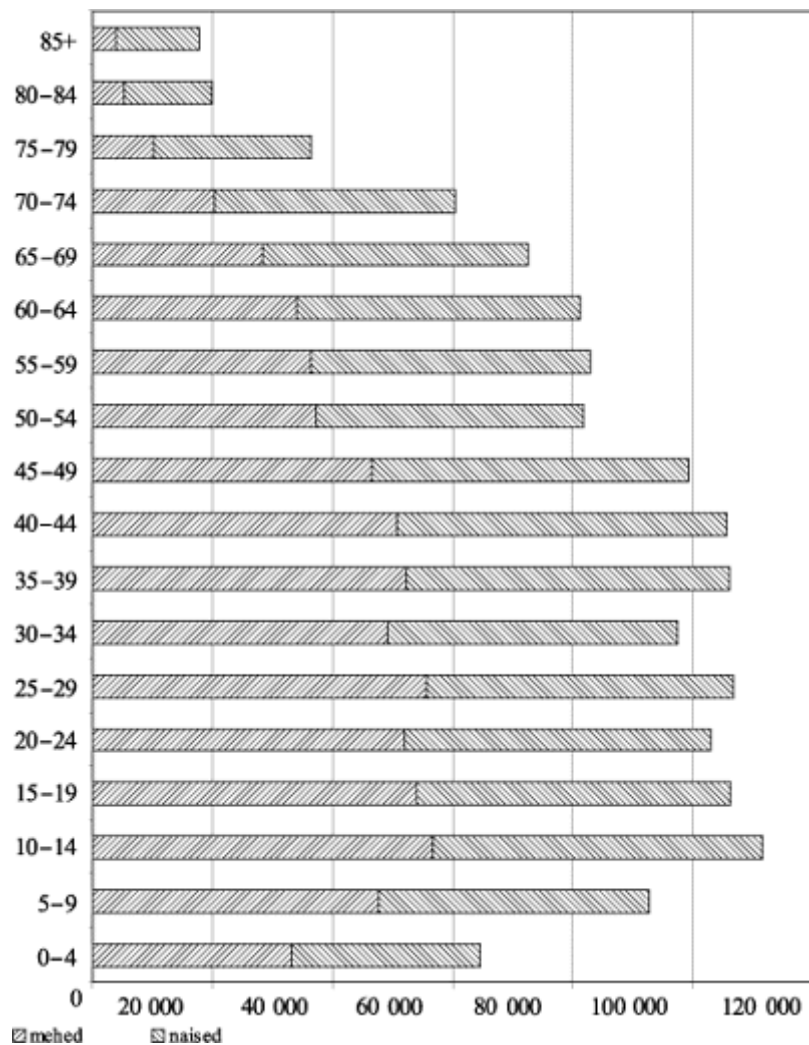
ja riski maandamiseks, mis eeldavad tõestuseks pikemaid arvutusi, millega valitsusasutused praegu usutavasti tegelevad.

Ladina-Ameerikas olid esialgu investeeringud välisriikidesse rangelt piiratud. Tänapäevaks on mõistetud, et sellised kitsendused ei võimalda kujundada edukat pikaajalist investeerimispoliitikat.

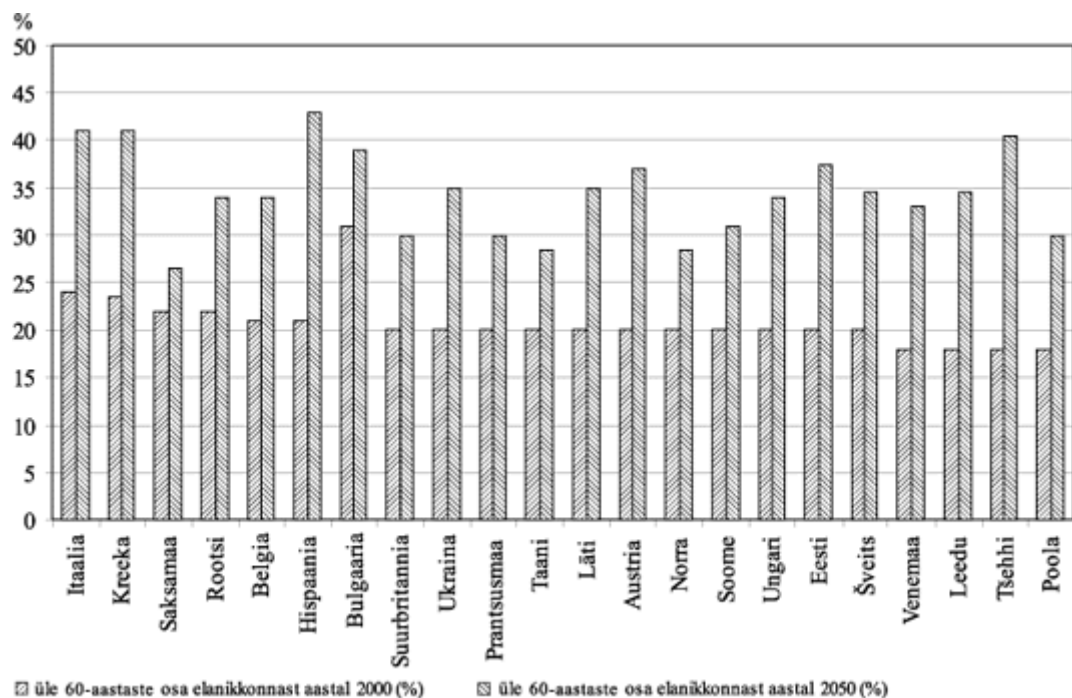
Õeldut arvestades tuleb siiski mõista, et Ladina-Ameerika, USA ega Euroopa mudelid pole head näited, kuna säästude olukord neis riikides erineb põhjalikult Eesti omast. Kirjeldatud riikide kogemus tulenes olukorrast, kus sääste hoiti enamasti kodus ja pensionireformi üks eesmärke oli ka säästude turuletoomine. Samuti ei ole võrreldavad reformiga seonduvad kulud. Nt Tšiilis on pensionäre kogu elanikkonnast vaid 9%, meil aga 27% (vanaduspensionäre 20% elanikkonnast). Tšiili sai pensionireformi kulude katte vasekaevanduste erastamisest. Eestis ei ole valdaval enamikul elanikkonnast sääste, samuti ei ole meil vasekaevandusi või sarnaseid kulude katteallikaid. Telekomide erastamisest saadud on juba kasutatud. Kas kõnealuse pensionireformi või mõne muu käimasoleva maksureformiga suudetakse inimeste vaesust oluliselt suurendamata luua soodus pinnas elanikkonna säästude tekkimiseks?

Kuna pensionisüsteemi II samba loomine on otsustatud, tuleks seda teha nii, et too ka toimima hakkaks. See tähendab, et küsimus ei saa olla mitte ainult II samba kui instrumendi loomises, vaid tuleks mõelda, kuidas motiveerida inimesi säästma, ja lõpetada ootused – lootused tulevikus saadavast riigipensionist. II samba suurendamine tähendab I samba puudujäägi kasvu. Riik võiks kaaluda üleminekukulude finantseerimist nt pikaajalisi võlakirju emiteerides ja erasektori varadega tagatud võlakirjade (asset backed securities) emiteerimise soodustamist. See jaotaks ajas ühtlasemalt suurema koormuse, mida peab tänane töötajate põlvkond niikuinii kandma.

Praegused pensionireformi arutelud ei käsitle arvutusi, kuidas on lahendatud sotsiaalvaldkonnas tuntud vaevuste (worse off) minimeerimine kas või lähema 20 aasta jooksul. Põhiprobleem on siirdepõlvkonna koormuses – sotsiaalmaksu abil peetakse üleval nii praeguseid pensionäre kui ka kogutakse raha ette iseenda pensionieaks. Kõnealusel põlvkonnal peaks olema õigus nõuda, et riik omalt poolt teeks kõik võimaliku topeltkoormuse leevendamiseks. See tähendaks, et valitsus näitaks arvutustega, kuidas kõik tuludega seotud maksuskeemid muudetakse selliselt, et kavandatud stsenaarium liiguks optimaalset teed pidi.



Allikas: Riigi Statistikaamet



Probleemiks ei ole pension, vaid demograafiline struktuur.

Inimeste palk kogumispensioniskeemi vabatahtlike maksete tegemiseks on liiga väike. Kui teame, et inimestel ei ole võimalik oma majanduslikku olukorda oluliselt halvendamata säästa, siis millised argumendid saavad olla maksete (pool)kohustuslikkuse õigustuseks?

Autor ei soovi väita, et kogumispensioni juurutamine pole vajalik. Vastupidi, see on ääretult tarvilik, kuid selle väljatöötamine ja rakendamine peaks eeldama majandusanalüüsi inimeste igapäevase toimetuleku tagamiseks. Mis rõõmu on kogutud pensionirahast, kui seetõttu ei suudeta tööeas maksta peavarju ja toidu eest või tuleb nt võtta tarbimislaen. Laen teadupärast kannab intressi ja kui see makstakse ükskord tagasi kogutud pensionist, siis pole ettevõtmine loogiliselt põhjendatav.

Arenenud riikide kogemus, mida tasub tähele panna, viitab otstarbekusele anda märkimisväärsed maksusoodustusi eelkõige tööandjatele, kes teevad töötajate eest pensionimakseid (PHARE 1997). Maksusoodustused eri riikides piirnevad üldjuhul tulumaksu vähendamisega kuni 50%. Kuna Eestis ei ole ettevõtetel tulumaksukohustust, tuleb siin leida motiveerivaid soodustusi meil kehtivate maksude vallas. Niisugune süsteem töötab nii Euroopa riikides kui ka Ameerikas juba teist sajandit ning on reguleeritud töötajate–tööandjate lepingutega. Eesti tööandjad on samuti valmis töötajate vabatahtlikuks kindlustamiseks, mida tõestavad nimetatud küsimuses kindlustusfirmade poole tehtud pöördumised. Kahjuks ei soosi seda meie tänased seadused, sh asja käsitlemine erisoodustusena, mis suurendab ettevõtte maksukoormust märgatavalt, kuigi just siin võib peituda lahendus olulise vaesumise ärahoidmiseks, tekitades siiski pensionieaks vahendeid.

Alustatud pensionireform eeldab, et tänane pensionide solidaarne osa peaks vähenema. Kui vähenemine oleks nt 25%, siis selleks, et tagada olemasolevatele ja "noortele" pensionäridele mõistlik pension, tuleks juurde leida orienteeruvalt 2 miljardit krooni aastas. Seda raha aga saab kasseerida ainult maksukoormuse tõstmise kaudu.

Maksukoormus suureneb pensionireformiga igal juhul. Küsimus on ainult selles, kas see on korvata-va heaolu tõusuga tulevikus. Nagu juba eespool viidatud, vajame kõigepealt analüüsi, kas ja kui palju väheneb elanikkonna tarbimisvõime või suureneb inimeste endi surve ümbrikupalkade maksmiseks, et säilitada sissetulekud vähemalt samal tasemel.

Oluline on leida Eestile optimaalne suhe majanduse arengu ja sotsiaalkaitse taseme vahel. Raha sotsiaalkaitse pensionisüsteemi saab tekkida ja tekibki ainult majandussektorist. Seetõttu saab pensionisüsteem areneda ja täiustuda ainult sedavõrd, kuivõrd areneb ja rikastub Eesti majandus. Samas ei saa majanduse arengut pidada ainutähtsaks, sest jättes sotsiaalkaitse tagaplaanile – garanteerimata kodaniku õigust riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toetjakaotuse ja puuduse korral –, võidakse hävitada inimväärne elu. See omakorda muutub takistavaks majandusarengu jätkumisele. Teisisõnu, majandusarengut ei ole mõistliku sotsiaalkaitse süsteemita ja sotsiaalkaitse süsteem ei saa toimida majandusarenguta.

Sotsiaalkaitse tähendab eelkõige riigi-, s.o ühiskonnapoolset kaitset ja abi riskide puhul. Sotsiaalkaitse hõlmab kõiki sotsiaalse turvalisuse tagamise süsteeme: miinimumsissetuleku tagamist, arstiabi ja sotsiaaltöö teenuseid, hoolitsemist laste, perekondade, vanurite, puuetega inimeste, töövõimetute, töötute ja teiste vähekaitsstud gruppide eest kodus ning hooldekodudes. Kuigi sotsiaalkaitse on olemuselt riiklik, võivad seda korraldada nii avalikud kui ka erainstitutsioonid.

Kokkuvõttes on sotsiaalkaitse ühiskonna erinevate sotsiaalsete riskide maandamise süsteemide ja mudelite kogum, hõlmates nii sotsiaalset turvalisust ehk sotsiaaltagatise kui ka sotsiaalhoolekannet ning tehnilisi lahendusvõimalusi (kindlustamine, teenuste osutamine, fondeerimine jm). Üks olulisemaid ülesandeid on liikuda nõukogudeaegselt "riigi paternalismilt" ühiskondlikule kodanikuvastutusele. See tähendab, et riik ei saa edaspidi olla ainult vahendite ümberjagaja, võttes täielikult üle isiku vastutuse. Riik peab looma õigusruumi ja abistama inimesi esmavajaduste rahuldamisel. Vastutus ja kohustused lasuvad üksikisikul nii solidaarsusprintsiiibil ühiskonnas osaledes kui ka isikliku heaolu tagamisel.

Lõpuks taandub kõik pensioniga seonduv demograafilisele olukorrale ja majandusarengule. See tähendab omakorda, et kui suhe töötajate ja pensionäride seisukohalt on soodne, ei ole vahet, kas riiklik pension jaotatakse kogumis- või solidaarsusprintsiiibil. Igal juhul peaks olema võimalik vabatahtlik kogumispension ning seda ka tööandjate poolt sissemakstuna töövõtjat ohustamata. Siinkohal ei ole mõtet hakata põhjendama, miks ei saa jätkata PAYG meetodil, kuna seda teemat on rohkelt käsitletud ja analüüsitud, mille tulemusena ongi vastu võetud otsus kolmesambalise süsteemi kohta. Emori finantskäitumise uuringu alusel võib hinnata säästuvõimet Eestis 300 miljonile kroonile, mis finantsturu instrumendina on väike summa. Igapäevasest esmatarbimisest eemaldatuna on see ilmse täiendava vaesusilminguna tähtis, mis vajaks põhjalikku uurimist.

Eesti tänases majandusolukorras ei saa me muuta üha suuremaid rahvahulki lihtsalt vaesteks, sundides neid säästma raha, mis on perele äraelamise kindlustamiseks niigi minimaalne.

Märkused

1. Tabelis 1 toodud tööealiste elanike arv on valitud aastate lõikes. Selle alusel on arvutatud tabeli 2 töötajate arv, kusjuures tööpuuduse protsendiks on arvestatud 12. Nagu tabelist 1 ja 2 näha, saab prognooside kohaselt murdepunktiks aasta 2005, seejärel hakkab keskmine pension keskmise palga suhtes vähenema, kuna pensioniealiste osa kogurahvastikus kasvab. Tabelite koostamisel on kasutatud Eesti Statistikaameti ja ajalehe Helsingin Sanomat andmeid.
2. Kõnealuse lahenduse suhtes on Eestil ajalooline kogemus. Pärast Teist maailmasõda toimus laiaulatuslik ränne Venemaalt Eestisse ja Eesti eliidi väljaviimine Siberisse. Inimesed teavad sellisest rändest tingitud ohte ja positiivseid külgi. Financial Timesi andmetel on Euroopas iga neljas töötaja välismaise päritoluga.

Kasutatud kirjandus

Emor (2000). Eesti leibkondade finantskäitumise uuring F-monitor.

Eesti inimarengu aruanne (1999). ÜRO Arenguprogramm (2000). Tallinn.

Katus, K., Jänes-Kapp, K. (1998). Suri viimane eestlane... – Horisont, nr 4, lk 22–26.

OECD (1994). Taxation and Household Savings.

PHARE (1997). Conference on Supplement Pension Arrangements. European Commission PHARE Consensus Programm. Prague, January.

Purju, A. (2000). Mõnedest pensionisüsteemi probleemidest. – Riigikogu Toimetised 2.

Richter, J. (1992). Economic Aspects of Population Ageing. New York.

World Bank (1997). Cities of the Baltic Countries – Economic Transformation Through New Industries. World Bank Report. Tallinn.

Pensionireformi jätkamise valupunktidest

Endel Eero (RiTo 3), Majandusanalüütik

Monika Salu väidab oma artiklis (vt RiTo 3, lk 198–206), et probleemiks ei ole pension, vaid elanikkonna demograafiline struktuur. Olen sama meelt. Sellele probleemile lahenduse leidmiseks moodustaski valitsus pensionireformi kontseptuaalsete aluste väljatöötamiseks 5. mail 1997 asjatundjate komisjoni (esimees Ardo Hansson, liikmed Lauri Leppik, Endel Eero, Maris Jesse ja Veiko Tali). Kolmele sambale rajaneva kontseptsiooni kiitis valitsus heaks ja tänaseks on nendest seadusega sätestatud kaks: I sammad riikliku pensionikindlustusena ja III sammad vabatahtliku kogumiskindlustusena.

II samba – kohustusliku kogumiskindlustuse põhimõtete elluviimine aga on seni takerdunud kahe valusa probleemipuntra taha. Esiteks, kelle või mille arvel hakata kohustuslikus korras säästma vahendeid tulevase pensioni jaoks, ja teiseks, kuidas tagada nende miinimumriskiga tulutoov investeerimine. III samba – vabatahtliku kogumiskindlustuse säästu suurus sõltub kindlustusvõtja otsusest, mida stimuleerib ka tulumaksuvabastus. Investeerimise riski on seadusandja siin püüdnud minimeerida, kuid riskid siiski jäävad.

I samba – põlvkondadevahelisel tulude ümberjaotamisel põhineva riikliku pensionikindlustuse tulude baasiks on täna 20% suurune brutopalgalt arvutatav ja tööandja poolt riigieelarvesse kantav sotsiaalmaks, mis moodustab tööandja palgakulude marginaalist (100 ühikut brutopalka + 33 ühikut sotsiaalmaksu) 15%.

Rahandusministeeriumi koostatud ja 2001. aasta riigieelarve eelnõule lisatud seletuskirja andmetel moodustab sisemajanduse kogutoodang (SKT) käesoleval aastal 91,9 mld krooni, millest hüvitised töötajatele (tööandja palgakulude marginaal) moodustavad 47,5 mld krooni (51,6% SKT-st). Brutopalka osa sellest moodustab 36,16 mld krooni, millelt arvutatud 20% sotsiaalmaksu võrdub 6,83 mld krooniga. Riigieelarves on sotsiaalmaksu arvel pensionide maksmiseks ette nähtud 6,53 mld krooni ja pensionide väljamaksmise kuludeks 45 mln krooni. Seega jääb esialgu reservi 255 mln krooni.

Sotsiaalkindlustusameti andmetel oli Eestis 1. jaanuaril 2001

pensionäre kokku 366 654

sealhulgas:

- vanaduspensionäre 297 363
- väljateenitud aastate pensionäre 3 369
- töövõimetus pensionäre 43 394
- toitja kaotanud perekondi 15 712
- rahvapensioni saajaid 6 816

Eeldusel, et pensionäride üldarv käesoleval aastal oluliselt ei muutu, võrdub keskmine pension 1484 krooniga. Pensionäride koguarvust moodustavad vanaduspensionärid 81% ja

nende keskmise pensioni suurus oli Statistikaameti andmetel 2000. aasta IV kvartalis 1534 krooni.

Rahandusministeerium prognoosib täistööaastaga palgasaajate üldarvuks 2001. aastal 552 500 inimest. Jagades brutopalga summa nimetatud arvuga, saame keskmise palga suuruseks 5457 krooni. Autori hinnangul kujuneb keskmise palga suuruseks käesoleval aastal siiski umbes 5300 krooni, millest netopalk on 4182 krooni. 1. aprillist k.a on tööaasta hindeks kehtestatud 27 krooni ja 40 senti, mis lisab eelmise aasta IV kvartali keskmisele vanaduspensionile ligikaudu 50 krooni. Kuna üks kolmandik vanaduspensionäridest eelmisel aastal töötas, suureneb keskmine vanaduspension aasta teisel poolel umbes 1600 kroonini, mis moodustab prognoositud keskmisest netopalgast ainult 38,3%. Nagu näeme, jääb see suhtarv käesoleval aastal Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksis sätestatud miinimumnõudest (40%) märgatavalt maha.

Täistööaastaga palgasaajate suhtarvuks pensionisaajatesse kujuneb seega 1,5, kuid lisades nimetatud kategooriale sotsiaalmaksu maksvad füüsilisest isikust ettevõtjad ja lepingute alusel töötajad (u 40 000 inimest), kujuneb suhtarvuks 1,6. Selline on siis meie tänane lävepakk arvude keeles kohustusliku kogumispensioni rakendamise valuläve suuruse ja selle ületamise võimaluste hindamiseks.

Lähtudes Monika Salu artiklis toodud infost meie demograafilise olukorra kohta, saame teha järelduse, et 20% suurust sotsiaalmaksu määra suurendamata moodustab keskmine vanaduspension keskmisest netopalgast tänase tulumaksumäära juures aastal 2045 ainult ligikaudu 28%. Turvalise vanaduspõlve tagamiseks jääb üle hakata säästma ja sääste investeerima. Kuid mille või kelle arvelt siiski säästa?

Monika Salu artiklis toodud maksuskeem $16\% + 4\% + 2\%$ ei suurenda küll senist tööandja palgakulude marginaali, kuid palgasaajal tuleb siiski 2% palgast kanda sundsäästuna pensionifondi, millele tööandja lisab 4% brutopalgast.

Mida need 6% siis lubaksid tulevasele pensionärile nt 40 tööaasta puhul? Eeldusel, et säästude investeerimisest saadav tulusus taastoodab inflatsioonist tuleneva krooni ostujõu languse, ja soodsa majanduskasvu korral kompenseerib ka keskmise palga ostujõu kasvu, ning pensionikindlustuse lepingus on säte, et pensionile jäädes makstakse säästust pensioniks igal aastal võrdne osa 15 aasta jooksul, moodustab II sambast saadav pensioniosa tema 40 aasta keskmisest palgast u 15%. Liites sellele aastal 2045 saadava I samba 28%, saame kokku pensioni suuruseks keskmisest palgast ikkagi ainult 43%. Kui kogumispensioni osa kuulub maksustamisele, siis isegi vähem.

Kuid kes eespool viidatud valemi rakendamisel saadava säästu tegelikult kinni maksab? Sisuliselt suurendab selle valemi rakendamine kaudselt maksukoormust, eriti lähematel aastakümnetel. Miks? Sotsiaalmaksu 4 protsendipunkti võrra vähendamise katteks tuleb hakata võtma igal aastal laenu summas 1,4 miljardit krooni, millele lisanduvad igal järgneval aastal uute laenude protsendid. Kas maksumaksjad on selleks suutelised?

Kuna pensionifondidesse säästude kogumine on ilmselt paratamatu, tuleks meil, autori arvates, siiski pöörduda näoga asjaosaliste poole, kelleks on palgasaajad ja tööandjad, ning leppida kokku sundsäästu korraldamise põhimõtetes endile turvalise vanaduspõlve tagamise nimel.

Unustagem maksukoormuse hirmud ja leppigem kokku säästusuutlikkuse määras. Reaalne sääst kroonides laekub pensionifondi ikkagi alles siis, kui kaup või teenus on leidnud tarbija, kelle tasku arvelt see koguneb. Ka pensionärid ise osalevad selles. Alustades nt esimesel aastal 1%-ga brutopalgast, mis suurendab tööandja palgakulude marginaali ainult 0,75% võrra, ja jätkaks selle määra suurendamist igal järgneval aastal ühe protsendipunkti võrra kuni eespool soovitud 6%-ni. Otsuse tegemine säästukoormuse nominaali jagamiseks töövõtja ja tööandja vahel tuleks delegeerida nende volitatud esindajatele.

Otsustav sõna turvalise vanaduspõlve tagamisel jääb paratamatult vabatahtliku pensionikindlustuse fondide kanda. Nende osatähtsust pensionikindlustuses suurendamata me ilmselt Euroopasse ei jõua.

Vastust küsimusele, kuidas tagada säästude miinimumriskiga ja samal ajal tulutoovad investeeringud, tuleb otsida välisturgudelt. Eesti majandus on selleks liiga väike, et maandada igal aastal nt 2 miljardi krooni investeerimise riskid.

Eelarve kui avaliku sektori avatuse tagatis ehk kellele on vaja eelarvet?

Paul Tammert (RiTo 3), Tallinna Tehnikaülikooli õppejõud, Keila Linnavalitsuse finantsnõunik

Eelarve on fenomen, mis fikseerib kiretult tuliste poliitiliste debattide tulemi ja määrab järgmise (eelarve)aasta jooksul toimuva. Parafraseerides tuntud kõnekäändu, võib öelda, et kui sind ei ole eelarves, siis ei ole sind olemas. Käesoleva artikliga soovin juhtida seadusloojate tähelepanu võimalustele, mis peituvad Eesti praeguses eelarvesüsteemis, kuid ka ohtudele, mida mõned arengud võivad kaasa tuua. Ning muidugi seda, kuidas muuta eelarvealane info haaratavaks poliitikutele ja haldusjuhtidele või neile, kes pole rahandustöötajad.

Sissejuhatuseks

Avaliku sektori raha on olnud probleemiks läbi aegade: ühelt poolt tekitab konflikte selle kogumine (maksustamine) ja teiselt poolt kasutamine. Keskajal peeti maksude kogumist ja avaliku raha juhtimist kaunite kunstide valdkonda kuuluvaks tegevuseks, mille tõttu selle praktiline teostus sõltus maksukoguja suvast. Alles XVIII sajandil kujunes Adam Smithi (1723–1790) tööde mõjul maksustamisest majandusteaduse haru. Avaliku sektori raha juhtimisega pole nii hästi läinud, sest sellest teemast on arenenud mitu teadusharu, mille omavaheline seostatus ja vastastikuse mõistmise võime on õrnalt öeldes viletsavõitu. Nii on ühel pool makroökoonoomika ja haldusjuhtimine – mõlemad väga sõnaohttrad ja kõiketeadvad teadusharud, ning teisel pool majandusarvestus ja finantsjuhtimine – mõlemad sukeldunud matemaatilisse loogikasse ja sõnaahttrad. Kui esimesed tegelevad hiilgavate plaanide koostamisega, siis teiste ülesandeks jääb kokku arvestada kaotused ja kuidagimoodi "otsad jälle kokku siduda".

Probleemidest ei ole pääsu ka tänapäeval. Ikka veel kohtab valitsejate keskel üldlevinud arusaama, et "riigi raha on minu raha". Paljudes Aafrika riikides on kujunenud omalaadne tööjaotus: kristlased tegelevad riigi valitsemisega, moslemid kaubanduse ja loodususulised põllumajandusega ning üldlevinud on arusaam, et riigi valitsemine tähendab hõimule materiaalse heaolu loomist. Sellest ka sagedased riigipöörded, sest eks iga hõim ihalda ligipääsu riigipirukale. Ka tänases Euroopas on õige palju poliitikuid ja ametnikke, kellele nimetatud arusaam on enesestmõistetav (SIGMA 2000; Phongpaichit 1994). See pole Eestistki mööda läinud: skandaalid on saatnud Koond- ja Keskerakonna valitsusi ning Kolmikliidu kütusepoliitika ja raudtee erastamine läksid ilmselt samasse väravasse.

Kogemusest lähtudes võin siiski öelda, et nüüdisaegset infotehnoloogiat oskuslikult ära kasutades on võimalik luua eelarvesüsteem, milles raha omakasupüüdlik kõrvaldamine joonistub kohe välja. Praktikas on korruptsioonivastases võitluses suur probleem avalikkuse eelarvealane kirjaoskus ja tahe korruptsioonile vastu seista.

Sisuliselt on eelarve vahend, mille abil mõeldakse kollegiaalselt läbi, mida järgmise perioodi – tavaliselt on selleks aasta – jooksul korda tahetakse saata ja hinnatakse, milleks raha tegelikult jätkub. Poliitiku ja seadusandja jaoks on olulisim teadvustada, et eelarve on

vahend, mille abil juhitakse riigis kulgevaid protsesse ja mille abil saab hinnata saavutatut ning selle vastavust planeeritule.

Eelarvestuse meetodid

Tuleviku ennustamine on alati olnud tasuv, kuid suure riskiga seotud töö. Riski vähendamiseks on leiutatud järjest uuemaid ja täiuslikumaid tuleviku ennustamise viise. Kuna eelarve koostamine on samuti omalaadne tuleviku ennustamise viis, tõsi, optimistid nimetavad seda planeerimiseks, siis ka siin on leiutatud järjest uuemaid ja paremaid meetodeid. Kommenteerin mõnd olulisemat neist.

Kõige lihtsam ja ajalooliselt vanim eelarve koostamise meetod on nn *aegrea meetod* (*line item budget*, LIB), kasutatakse ka mõistet *jätkueelarve*. Aegrea meetod on matemaatiline meetod, mis põhineb ajalool ning Eestis väga põhjalikul tulude ja kulude lahtikirjutamisel. Aegrida tähendab, et meil on olemas iga eelarve osa, peatüki ja artikli varasemate perioodide (vähemalt 2 aastat) vastavad suurused (vt tabel 1).¹ Kui eelarve koostajal on isiklikud kogemused ja ta teab, mida vastava summaga suudeti varasematel aastatel korda saata, siis püsivalt tegutsevate organisatsioonide ja asutuste (Riigikogu, volikogu, valitsusasutus, inspektsioon, lastead, kool, raamatukogu jms) puhul on aegrea meetod kõige täpsem ja kindlam eelarvestuse meetod. Aegrea meetodi puudus on, et kulud kipuvad kasvama aasta-aastalt ning puudub alus nende otstarbekuse ja tõhususe hindamiseks. Tõsi, kulusid võib võrrelda teiste analoogsete asutuste kuludega ja teha selle alusel järeldusi, kuid see eeldab vastava teabepanga hoidmist. Võib ka välja arvutada optimaalse kulu normatiivi ning võrrelda seda seejärel tegelikuga, kuid sel juhul tuleks kasutusele võtta veel suur hulk korrigeerivaid tegureid, sest keskkond ja asukoht võivad kulu tegelikku suurust ja struktuuri konkreetsetes olukorras oluliselt moonutada (võrdle nt kahte lasteaeda: üks on keskküttega paneelmajas, kesklinnas ja 300 lapsega, teine ahjuküttega puust hoones, maal, metsa veerel ja 30 lapsega).

Moesõnaks avalikus sektoris on kujunemas *tulemuseelarve* (*program/performance budget*, PPB). Tulemusjuhtimise meetod on verbaalne meetod, mis sobib humanitaaridele ja on orienteeritud tuleviku, s.t tulemi kirjeldamisele. Olukorras, kus puudub organisatsiooni eelarvet (aegridades) kirjeldav süsteem ning aruandlus põhineb täielikult raamatupidamisdokumentidel, võib raha andjal tõepoolest tekkida soov lihtsamal vormis teada saada, mida ta saab eraldatud raha eest. Loogiline lahendus on tulemuse fikseerimine selle sõnalise kirjelduse kaudu. Tulemuskeskse eelarve raskeim probleem on tulemuse sõnastamine ja selle hindamine. Kuidas formuleerida valitsuse, inspektsiooni, lasteaia või kooli töö tulemit? Nt toidukontrolli puhul saaks hästi mõõta toidumürgistuste arvu, aga kui need puuduvad, siis võib seda hinnata kui suurepärase töö tulemuslikkuse näitajat või kui puudulikku tööd, sest pole avastatud ühtki mürgistuse juhtumit.

Veelgi keerukamaks läheb asi, kui viime tulemusjuhtimise iga töökoha tasandile. See tähendaks iga töökoha normimist – fikseeritakse tööülesanded, nende täitmiseks kuluv aeg, nõutav kvalifikatsioon, alluvussuhted ja vastutus. Ühelt poolt oleks sellise töö teostamine riigi seisukohalt tänuväärne, sest tooks välja tegelikud töökoormused ja muudaks ilmselt praegust ametite struktuuri tundmatuseni. Kuid see töö maksab väga palju, lisaks on mul

kahtlus poliitilise tahte olemasolus ja suutlikkuses. Tulemusjuhtimise filosoofia eeldab ilmselt veel mingi uue, täiendava eesmärgi saavutamist. Kui oletus on õige, siis tekib küsimus, kas saab ühe töökoha ülesannetes lõputult edasi liikuda?

Tulemusjuhtimise vältimatuks komponendiks on *järelevalvesüsteem* (sisekontroll), mis mõõdab teenuse kvaliteeti ja tarbijate, aga ka töötajate rahulolu ning tunnustab püstitatud eesmärgi saavutamist. Vähemalt mõni aasta tagasi ei suutnud (ja võib-olla ka ei tahtnud) enamik avaliku sektori ametnikke oma töökohustusigi formuleerida, mida siis veel rääkida selle täitmise tulemuse sõnastamisest. Ameerika Ühendriikides, kus meetod esimesena kasutusele võeti, kaotas see populaarsuse just põhjusel, et ülesandeid ja eesmäärke ei suudetud sõnastada piisavalt selgelt (Coe 1990, 65; Masood 1999, 12). See meetod on esimesest ka oluliselt kallim töömahukusest ja konkurentsi ideoloogiast tingituna, mida tõestas eespool nimetatud Ameerika eksperiment. Kui seda meetodit juurutada euroopalikus vormis – kulusid lahti kirjutamata, tähendaks see ka eelarve praeguse läbipaistvuse ja informatiivsuse kadumist, mis oleks muidugi rõõmusõnum ebaausatele ametnikele ja poliitikutele.

Efektiivsust esmatähtsaks pidavas organisatsioonis võib kasutusele võtta nn nullbaasi eelarve (*zero-based budgeting*, ZBB). Selle meetodi puhul koostatakse eelarve n-ö algusest peale, varem toimunud ei arvestata. Selleks selgitatakse välja, mida on vaja järgmisel eelarveaastal korda saata, kui palju on selleks vaja töötajaid, raha ja mis see maksab (Coe 1990, 129). Meetod võimaldab analüüsida erinevaid lahendeid ning neid omavahel võrrelda, et leida ratsionaalseim viis teenuse osutamiseks. Meetodi puudus on töömahukus ja seetõttu ka kulukus – kõik tööülesanded ja sellega seotud kulutused tuleb iga kord uuesti mõõta ja hinnata. Tulemuseelarvest erinevalt on selle meetodi rõhk alternatiivide arvestamisel ja omavahelisel võrdlemisel eesmärgiga leida odavaim või efektiivseim teenuse osutamise viis.

Eesti tänastesse oludesse sobiks autori arvates kombineeritud variant. Jätkuvalt tegutsevate asutuste ja organisatsioonide, mille vajalikkus ei ole kahtluse all, eelarve koostamisel on kindlaim aegrea meetod. See välistab vead ning tagab kõigile, s.o nii poliitikutele, töötajatele kui ka maksumaksjatele info selguse ja järjepidevuse. Iga 4 või 5 aasta tagant võiks nende asutuste eelarve üle kontrollida, kasutades nullbaasi meetodit, et hinnata asutuse kulude põhjendatust ja optimaalsust. Alustavate asutuste või organisatsioonide, samuti tegevusalade puhul saab valida nullbaasi või tulemuseelarve vahel. Kui on olulisem analüüsida kulude struktuuri ning nende põhjendatust, tuleks valida nullbaasi meetod, kui aga on tähtsam tulemuse saavutamine, sobib tulemuseelarve süsteem. Investeerimisel tuleks lähtuda äriplaani printsiibist, nullbaasi meetodi alusel arvutada kulud ja hinnata otseseid ning kaudseid tulusid. Ürituse korraldamisel aga sobib kõige paremini tulemuseelarve.

Tabel 1 Aegreas esitatud eelarve

Osa	Ptk	Art	Artikli nimetus	1997	1998	1999	2000	2001
273	13-01	35	Sõidukite ülalpidamise kulud	222 500	218 500	248 768	429 000	508 000
		351	Kütus, määrdeained	100 000	100 000	75 951	100 000	100 000
		353	Jooksev remont, tehnohooldus	34 000	34 000	96 207	50 000	50 000
		354	Sõidukite ja garaaži abiseadmed	1 000	0	0	0	0
		355	Hooldusvahendid	9 000	4 000	3 693	3 000	3 000
		356	Sõidukite kindlustusmaksed	51 500	37 000	32 903	30 000	40 000
		357	Sõidukite ja garaaži üür	3 000	8 000	0	193 000	260 000
		358	Isikliku sõiduauto kasutamise kulud	18 000	25 500	23 126	25 000	30 000
		359	Muud	6 000	10 000	16 889	28 000	25 000

Eelarve täpsuse probleem

Et eelarve oleks hallatav, võrreldav ja analüüsiv, tuleb see üles ehitada seotud standardsetest moodulitest hierarhilises struktuuris, umbes nagu puu, mis haruneb paljudeks lehtedega lõppevaiks oksteks, mis kõik saavad toitu ühest tüvest. Analoogiat kasutades on selle haruneva puu esimene tasand – osad:

- riigieelarves põhiseaduslikud institutsioonid (Riigikogu, Vabariigi President, Riigikontroll, õiguskantsler, Riigikohus, Riigikantselei ja maavalitsused) ja ministereeriumid;
- kohalike omavalitsuste eelarvetes aga tegevusalad: valitsemine, haridus, kultuur, majandus jms.

Eelarve teise tasandi – peatüki – moodustavad oma eelarvega asutused, organisatsioonid, püsivad tegevused (liikmemaksud, aga samuti nn muud kulud) ja ühekordsed projektid. Peatükid võivad omakorda jaguneda alapeatükkideks: põhikoolid ja gümnaasiumid (kokku) ja seejärel iga kool eraldi alapeatükina.²

Tulude kirjeldamiseks kasutatakse standardmoodulit umbes 250 reaga. Iga peatüki kulude kirjeldamiseks kasutatakse samuti standardmoodulit umbes 230 reaga ning need esitatakse kahe- ja kolmekohalistes artiklites. Kahekohalisi artikleid on 65 ja neist osa jaguneb veel kolmekohalisteks artikliteks.

Õigusliku aluse niisugusele standardimisele loob "Riigieelarve seaduse" ning "Valla ja linna eelarveseaduse" alusel rahandusministri otsusega kehtestatud määrus nr 2 / 12.01.1998 "Riigi eelarve klassifikaatorite kohta".³ Klassifikaatori kohustuslikkuse nõude ulatus teistele avalik-õiguslikele isikutele, nagu riiklikud ülikoolid, rahvusraamatukogu, rahvuskooper jms on ebaselge.

Sellise põhjalikkusega kirjeldatud eelarve tundub Euroopa õigusruumis olevat ebatavaline. Nt 10 000 elanikuga linna kogu eelarve väljatrükkimisele kuluks sõltuvalt formaadist 150–300 lehekülge. Niisuguse põhjalikkusega eelarvet ei sobi anda kinnitamiseks seadusandlikule organile, sest suundaandva poliitilise otsuse langetamiseks on seal liiga palju infot. Optimaalseks tööjaotuse ja vajalike juhtimistasandite loomiseks tuleb eelarvealast teavet doseerida: valida, millise põhjalikkusega infot mingile otsustustasandile esitada. Riigikogu või volikogu tasandil on optimaalne kinnitada eelarve tõepoolest peatüki või alapeatüki

(asutuse) tasandil – s.t antud asutuse kulud kokku. Kui seadusandliku ja valitsustasandi vahel puudub usaldus, võib astuda ühe sammu edasi ning kinnitada eelarve järgmises jaotuses: peatükk kokku, sh tööjõukulud ja investeeringud. Kaugemale ei ole seadusandlikul organil mõtet minna, sest kui kinnitada peatüki eelarve kahekohalistes artiklites, tähendab see, et asutuse iga väiksemgi raha ümberpaigutus (nt planeeritud komandeeering jäi ära, kuid auto kütusekulud on kasvanud ja nõuavad täiendavaid vahendeid) tuleb eelnevalt kinnitada seadusandlikus organis. See võib halvata asutuse töö operatiivsuse ja uputada seadusandliku organi eelnõudega, mille sisusse ei suudeta iialgi tungida.

Siiski peab ja saab anda seadusandlikule organile täiendavat infot seletuskirja vormis, milles põhjalikum tulude ja kulude aruanne esitatakse aegridade analüüsis (see annab võrdlusmomendi), mida võivad täiendada aruanded kulude sisemisest jagunemisest aastate lõikes, muutustest eelmise perioodi suhtes, kuludest ühe töötaja kohta (palgakulud), ühe teenindatava (lasteaia- või koolilapse kohta) või ühe elaniku kohta. Samuti kergendab materjali mõistmist graafilise vormi kasutamine.⁴

Eelarve avalikustamise küsimus

Jätakuvalt aktuaalne on küsimus, millises ulatuses anda eelarvet kajastavat infot avalikkusele üldiseks tarbimiseks. Kuniks eelarve tutvustamiseks maksumaksjale kasutati ajalehti või kohaliku raamatukogu seinalehte, oli teabe maht piiratud füüsiliselt, nii et peatüki tasandist enamasti kaugemale ei saanudki minna. Moodsa infotehnoloogia kasutuselevõtt kaotab need piirangud ja teoreetiliselt võiks eelarve olla internetilehtedel esitatud kogu ulatuses. Arvestades maksumaksjate vastuvõtuvõimet ja kompetentsust, oleks siiski parem esitada eelarve üldistatud vormis, peatükkide lõikes ning lisada hea analüüs aegreas jaotusega: tööjõukulud, majanduskulud, soetused, ülekanded ja investeeringud. Aegrida annab võrdlusvõimaluse, mille alusel maksumaksja oskab hinnata protsessi kulgu ning saab n-ö mõõtkava. Kui aga tõesti mõni maksumaksja soovib tutvuda eelarvega veelgi põhjalikumalt, võib ta pöörduda otse valitsuse poole valitud rahvaesindaja või ajakirjanduse kaudu või lausa ise ja taotleda vastava asutuse eelarve lahtikirjutamist kogu ulatuses.

Kuid eelarve avalikustamisel tuleb õige kiiresti vastu veel teinegi piir – see on eelarvealane kirjaoskus. Enamik kodanikest ei saa numbriterägistikust midagi aru ja selle tõttu nad kas ei tunnegi asja vastu huvi või väidavad, et eelarve ei ole läbipaistev. Selle parandamiseks tuleks eelarvealast kirjaoskust oluliselt laiendada. Esimene samm sellel teel võiks olla vastava õppeaine arvamine kõigi kõrgharidust taotlevate isikute õppekavasse (millele võiks lisanduda veel maksumaksja õiguste ja kohustuste tutvustamine – seega oleks tegemist n-ö kodanikuõpetusega).

Avaliku sektori aruandlus ja protsesside modelleerimine

Info vastuvõtmise suutlikkuse probleem ei puuduta ainult lihtkodanikke. Nt esitavad kõik kohalikud omavalitsused rahandusministeeriumile iga kuu järel aruande eelarve täitmisest. Aruanne koosneb umbkaudu 600 reast ja kui see korrutada 244 kohaliku omavalitsusüksusega, siis tähendab see, et ühe kuu aruanne koosneb 150 000 reast ning aastas koguneb 1,75 miljonit rida. Niisugust infohulka ei suuda haarata ka parim ametnik.

Sellises mahus eelarvet kajastav info muutuks haaratavaks, kui see viia üle visuaalsesse vormi. Niisuguse lahenduse otsimiseks algatas siseministeerium projekti, milles ka autoril oli au osaleda. Katseprojekt viidi läbi Saare maakonda puudutava andmebaasiga, tulemusega saab tutvuda AS E.O.Map veebilehel.⁵

Projekti tulemis ongi eelarve aruannete matemaatiline vorm teisendatud digitaalseks kaardiks. Sellises vormis esitatuna saab materjali analüüsida eelarvetulude või kulude summas, konkreetse osa lõikes või soovi korral koguni üksikute tuluaallikate või kuluartiklite osas: vastavalt numbrilisele suurusele esitatakse valla territoorium tumedamalt või heledamalt toonituna, millele saab lisada konkreetset suurust väljendava numbri. Kuna Eesti kohalikud omavalitsused on väga ebavõrdsed, osutus tunduvalt informatiivsemaks sama teabe esitamine arvestuses ühe elaniku või ühe pindalaühiku kohta (viimane on informatiivne esmajoones majanduskulude osas). Mõnel puhul on otstarbekas kombineerida värvitud pinda tulpdiaagrammidega.

Niisugune kaart sobib virtuaalse Eesti projekti ja on suurepärane vahend juhtidele, kelle tööülesanne eeldab Eestis toimuva haaramist. Pilte ridamisi esitades, liites järjestikku tulusid või kulusid või kasutades ajaskaalat, tekib tunnetus protsessi dünaamikast ja haaramatu muutub haaratavaks. Kombineerides sellist digitaalset eelarvekaarti teiste kaartidega, kus on esitatud teed, avalikke teenuseid osutavad asutused, elanikkonna paiknemine jms, tekib erakordselt huvitav pilt, mis on suurepärane vahend haldusreformi korraldajatele või muidu huvilistele.

Selle osa alguses nimetatud andmemassiiv on samuti suurepärane materjal protsesside modelleerimiseks. Organiseerides materjali, saab selle alusel analüüsida avalikus sektoris toimuva dünaamikat ja ennustada arenguid. Kui niisugust väljaarendatud mudelit mõnda aega kontrollida juhtunu põhjal, muutub selle täpsus piisavaks, et reageerida ohtlikele kõrvalekalletele ennetavalt. Ilmselt oleks säärast mudelit eriti vaja Riigikogule, et hinnata uute seaduseelnõude rakendamise hinda.

Eelarvestuse seos raamatupidamisega

Eelarve ja raamatupidamine on tihedas seoses. Eelarvega esitatakse nägemus eelarveaasta tulude mahust ja struktuurist ning eelarvekulude jagunemisest erinevate tegevusalade, nende asutuste ja organisatsioonide ning kuluartiklite vahel. Kui planeeritud tulevik muutub minevikuks oleviku kaudu, siis raamatupidamine fikseerib tehingud algdokumentide alusel. Raamatupidamine peab arvestust varade liikumisest, tuludest ja võlgadest, õigustest ja kohustustest.

Kuid eelarvega seotud tegevus ei lõpe eelarve vastuvõtmisega. Eelarve kinnitamine on eelarve olulisem pool, kuid mitte vähem oluline pole eelarve täitmise operatiivne jälgimine ning vajadusel muutuste sisseviimine. Siin tekivad olulised lahknevused erinevate eelarvestuse meetodite kasutamisel. Autori arusaamas kontsentreerutakse tulemusjuhtimisel teenuse mahu ja kvaliteedi hoidmisele või hinnatakse püstitatud eesmärgi poole liikumist. Protsessi koostisosadeks on rohked komisjonid ja pikad verbaalsed arutelud. Finantsjuhina aga ei ole mulle selge, kuidas selle meetodi puhul teostada vahendite operatiivset juhtimist.

Kui eelarve aruandluse osa põhineb täielikult raamatupidamisel, siis tähendab see, et jooksvast hetkest ülevaate saamine ei ole võimalik. Raamatupidamise aruanne kajastab tavaliselt 1,5–2 kuu tagust olukorda. Selline info liikumise kiirus aga võib osutada tänapäeva mobiilses ja heitlikus maailmas ohtlikuks isegi avalikule sektorile. Seda kinnitavad ka mitmed näited reformidest maailma eri nurkades (Masood 1999, 15, 34).

Samas tahaks kiita rahandusministeeriumi just senise süsteemi eest, sest kasutatav eelarve klassifikaator tagab suurepärase materjali iga üksuse kulude dünaamikast. Tõsi, mõningaid raskusi valmistab raamatupidamise kontode nimetuste ja sisu pidev muutmine, kuid äsja väljastatud raamatupidamise kontode ja eelarveartiklite seose tabel annab suurepärase aluse arenguks. Integreerides Eestis kasutatavad raamatupidamise ja eelarvestuse süsteemid omavahel, looks see täiesti uuelaadse keskkonna, mis on võimeline mitte ainult pakkuma infot hetkeseisust igal ajahetkel, vaid ka looma piiramatult infot möödunust ning modelleerima tulevasi protsesse, nõudmata seejuures programmiga töötavalt inimeselt eriteadmisi. Niisuguse süsteemi puhul on võimalik saada erakordselt täpset infot ükskõik millisel ajahetkel:

- kulude jagunemisest tegevusvaldkondade või asutuste vahel, samuti asutuse sees;
- tööjõu-, majandus-, ülekande või investeeringukuludest kogu avalik-õigusliku isiku või ükskõik millise tema tegevusvaldkonna või asutuse lõikes – põhimõtteliselt saab ükskõik millise kolmekohalise artikli täpsusega määrata kulu asutuse, valdkonna või avalik-õigusliku asutuse sees;
- mõningase info lisamisel saaks ka teavet kulust ühe ametniku või teenindatava (lasteaia- või koolilapse jms) kohta või
- kulust asutuse käsutuses oleva pinna m^2 või hoone m^3 kohta või hooldatava territooriumi või rajatise kohta;
- hinnata kulude jagunemist eelarveaasta sees kuude lõikes, mis omakorda oleks aluseks n-ö raha reaalajas juhtimise süsteemile;
- muuta eelarvejuhtimine läbipaistvamaks ning pakkuda kõigile elanikele võimalust tutvuda tulude laekumisega ning kulutuste struktuuri ja suurusega Internetis – kokku tuleks vaid leppida, millise põhjalikkusega peaks eelarve olema võrgus esitatud – see käiks märksõnade alla "demokraatia edendamine" ja "e-valitsus".

Niisuguse selge ja kergesti hallatava süsteemi loomist on seni raskendanud eespool mainitud kontode sisu muutmine eelarveaasta jooksul ning vastavustabeli puudumine. Tulevikus võiks kokku leppida, et raamatupidamise kontode või artiklite sisu muudatusi saab teha vaid kord aastas enne uue eelarve vastuvõtmist. Omavalitsustes on jätkuvatest muutustest ja kõikvõimalike deklaratsioonide täitmisest tulenev töömaht paisunud nii suureks, et hakka või mõtlema täiendava tööjõu palkamisele.

Vastavustabeli kehtestumisega on võimalik rakendada integreeritud eelarve- raamatupidamisprogramm operatiivse aruandluse teenistusse, sest sinna võib kokkuleppel asjast huvitatud organisatsiooniga integreerida mitmesuguseid aruandeid, mis luuakse määratud päeval automaatselt ja raamatupidajal ei ole sellega enam rohkem vaeva. Vähe sellest, eelarve täitmise aruande analüüsi kergendamiseks võib lasta programmil välja

arvutada eelarve täituvuse protsendi, esitada analüüsi, milliseks kujunevad tegelikud kulud, kui samas tempos jätkata, või milline on puhas kõrvalekalle, märkida enam kui 5–protsendilised kõrvalekalded värviliselt jne (vt tabel 2). Kõik see kergendab oluliselt finantsjuhi tööd, kuid muudab asja arusaadavaks ja võrreldavaks teistele, esmajoones Riigikogu või volikogu liikmetele, aga ka teistele asjast huvitatutele.

Tabel 2 Planeeritud eelarve võrdlus tegeliku täitumusega

Osa	Ptk	Art	Artikli nimetus	2001. a eelarve k.		Täidetud plaanist	Tegelik vajadus aasta lõpuks
				Planeeritud	Täidetud		
273	13-01	35	Sõidukite ülalpidamise kulud	68 760	36 800	53,5%	73 600
		351	Kütus, määrdeained	15 000	8 000	53,3%	16 000
		353	Jooksev remont, tehnohooldus	3 500	950	27,1%	1 900
		354	Sõidukite ja garaaži abiseadmed	1 800	200	11,1%	400
		355	Hooldusvahendid	2 000	150	7,5%	300
		356	Sõidukite kindlustusmaksed	9 000	9 000	100,0%	18 000
		357	Sõidukite ja garaaži üür	32 460	16 200	49,9%	32 400
		358	Isikliku sõiduauto kasutamise kulud	0	0	0,0%	0
		359	Muud	5 000	2 300	46,0%	4 600

Reformidest

Artikli kirjutamisele ajendas autorit riigis järjest leviv vaimustus tulemuseelarvest ja olemasoleva aegridadel põhineva eelarvesüsteemi halvustamine. Enamikus välisriikides piirduakse eelarve koostamisel asutuse või organisatsiooni kulude summaga kokku – peatükk või alapeatükk (vt tabel 3), mis talle vastaval eelarveaastal eraldatakse. Kui sellele tasandile jäädaksegi, siis muutub eelarve praegusega võrreldes oluliselt läbipaistmatumaks.

Ilmselt oleks kõige parem, kui tulemuseelarve süsteem lisanduks aegride süsteemile, mitte ei asendaks viimast. Ka Eestis tuleks jõuda sellisele arengutasemele, kus iga avaliku teenistuja või töötaja tööülesanded on täpselt määratletud ning nende täitmist analüüsitakse. Kuid ka aegride süsteemis on veel palju arenguruumi, mis muudab selle eelarve operatiivse juhtimise hindamatuks instrumendiks. See väide muutub eriti ilmekaks, kui analüüsida eri riikides, kuid ennekõike arenevates või arenguriikides läbiviidud eelarvereforme. Väga tihti on need läbi põrunud soovimatusest riigi raha juhtimist korrastada, sest üks ole ju "sogasest veest ikka parem kala püüda". Kuid läbipõrumisi on esinenud ka juhtudel, kus valitses poliitiline konsensus ja n-ö head taotlused eelarvereformi suhtes. Nende ebaõnnestumiste analüüsil ilmneb ikka ja jälle eelarve halduse tehniline nõrkus ehk tuginemine verbaalsele meetodile, mis kombineerub raamatupidamise nõrkusega. (Masood 1999, 15, 18 jm).

Eesti halduspoliitika kuum teema viimastel aastatel on olnud haldusreform ja selle vajaduse üks põhjendus on olnud vähene finantssuutlikkus. Autori kogemusest lähtudes rõhutaksin enam kompetentsuse puudujääki eelarve haldamisel, mis on tingitud üleminekuperioodiga totaalselt muutunud keskkonnast ja vastava koolituse puudumisest, kuid veelgi enam koostöövõimetusest. Ka mujal Euroopas on palju pisikesi omavalitsusi, kes tegutsevad edukalt, luues ühisstruktuure oluliste teenuste osutamiseks või infrastruktuuri rajatiste haldamiseks. Kõnekäänd "Eestlase parim toit on teine eestlane" viitab suhtlemise

probleemidele ja kuna see ei jäta puudutamata ka omavalitsusjuhte, siis on tagajärjeks hingedellad paljudele munitsipaalvalitsustele.

Tabel 3. Eelarvepeatükk volikogule kinnitamiseks esitatavas vormis

Osa 273 HARIDUS	19 188 469
Ptk 13 Põhikoolid ja gümnaasiumid	7 955 712
Ptk 13 -1 Gümnaasium	3 650 000
s.h. kulud tööjõule kokku	1 956 630
s.h. investeeringud kokku	150 600

Kokkuvõte

Avaliku sektori eelarve paneb paika riigi usaldusvärsuse ja efektiivsuse ning mõjutab tähelepanuväärselt ka riigi teisi sektoreid, mille tõttu on eelarvestuse korraldus jätkuvalt aktuaalne. Eelarvestuse erinevatel meetoditel on omad tugevad ja nõrgad pooled: aegriidade matemaatiline meetod sobib finantsjuhtidele, tulemusjuhtimise verbaalne meetod istub palju paremini poliitikutele. Ka nende meetodite realiseerimise hind on väga erinev.

Suhteliselt keeruline on eelarve täpsusastme küsimus. Finantsjuhtimise seisukohalt on eelarve põhjalikkus voorus, kuid samas mahus eelarve edastamine seadusandlikule organile halvaks mõlema tööväime, samuti ei ole see niisuguses mahus mõistetav lihtkodanikele. Seetõttu tuleb seadusandlikule organile esitada eelarve kinnitamiseks kokkuvõtlikult (nt asutus või organisatsioon kokku – vt tabel 3) ja seda täiendada seletuskirja vormis põhjaliku võrdleva aruandega. Elanikkonna puhul aga tuleks panustada eelarvealase kirjaoskuse arendamisse vähemalt kõrgkooli tasandil, sest just see oskus võib enim mõjutada tavakodaniku igapäevast keskkonda ja heaolu.

Eelarvealase info (aruannete) haaratavasse vormi viimiseks tuleb tohutud matemaatilised tabelid viia visuaalselt haaratavasse vormi: ühendada need digitaalkaardi võimalustega ning astuda seeläbi veel üks samm virtuaalse Eesti loomisel.

Avaliku sektori vahendite juhtimise operatiivsuse suurendamiseks, üleminekuks reaalaega, tuleb raamatupidamise ja eelarvestuse süsteemid omavahel integreerida üheks arvutiprogrammiks. Varustades sellise integreeritud programmi mitmesuguste aruandegeneraatoritega, mis esitavad määratud päeval vajalikud lõiked ja analüüsid, on seda infot omakorda võimalik efektiivselt kasutada tulevaste protsesside modelleerimisel ja seeläbi riskide maandamisel.

Mitmed lahendid nimetatud probleemidest on juurdumas Eesti avalik-õigusliku sektori eelarvekorraldusse

Märkused

1. Kõik tabelid pärinevad autori loodud Keila eelarve haldamise programmist.

2. Vt näidet: http://www.keila.ee/keila/est/linna_juhtimine/eelarve_struktuur.html.
3. Vt http://lex.andmevara.ee/BASIS/estlex/admin/par_liik/DDW?W%3DPEALKIRI+PH+ANY+%27klassifikaator%27+ORDER+BY+AKT_VKP/Descend%26M%3D2%26K%3D16930%26R%3DY%26U%3D1
4. Vt http://www.keila.ee/keila/est/linna_juhtimine/eelarve2001.htm.
5. Vt <http://www.eomap.ee/GIS> ja DEMOD.

Kasutatud kirjandus

Coe, C. K. (1990). Public financial management. Englewood Cliffs.

Gramlich, E. M. (1981). Benefit-cost analysis of government programs. Englewood Cliffs.

Kraan, D.-J. (1996). Budgetary decisions: a public choice approach. Cambridge.

Masood, A. (1999). Public Expenditure Management Handbook. World Bank.

Phongpaichit, P., Piriyarangsan, S. (1994). Corruption & Democracy in Thailand. Bangkok.

SIGMA (2000), nr 3, lk 3, 4, 5–6.

Parlamentide finantsautonoomia

Kai Priks (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Parlamentide autonoomia all mõeldakse nii organisatsioonilist, funktsionaalset, administratiivset kui ka finantsilist autonoomiat. Õiguslikult on parlamendi autonoomia printsiip sätestatud riigi konstitutsioonis. Eestis sätestab parlamendi sõltumatuse Eesti Vabariigi põhiseaduse § 4, mis näeb ette võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevuse korraldamisel.

Parlamendi eelarveprotsess

Parlamendi eelarve on enamasti riigieelarve osa ja seega kaasatud üldisesse riigieelarve protsessi. Eelarveprotsess hõlmab eelarve koostamise ja esitamise (algab 9–12 kuud enne eelarveaasta algust), parlamendis läbiarutamise ja vastuvõtmise (Eestis peab eelarve arutelu algama hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust), täitmise (eelarveperioodi jooksul) ning aruande esitamise etapi (Eestis aruandeaastale järgneva aasta 1. juuniks). Ühe aastaeelarve protsess kestab kuni aruande kinnitamiseni parlamendis. Arvestades ajavahemikku, mille jooksul iga aastaeelarve on menetluses, tegelevad valitsusorganid üheaegselt kolme eelarvega: eelmise aasta eelarve täitmise kontrolliga, jooksva aasta eelarve täitmisega ja järgmise aasta eelarve kavandamisega.

Parlamendi eelarveprotsessis on täidesaatva võimu asutustega võrreldes mõned erinevused. Parlamendil peab oma sõltumatuse, tegevusvabaduse kindlustamiseks ja funktsioonide täitmiseks (seaduste vastuvõtmine, kontroll täidesaatva võimu tegevuse üle, välislepingute vastuvõtmine jne) olema piisavalt rahalisi vahendeid. Sõltumatuse saavutamiseks peab parlamendi finantsautonoomia peegelduma esiteks oma eelarve ettevalmistamises ja teiseks oma kulutuste revideerimises.

Euroopa Parlamendiuuringute ja Dokumendikeskuse (ingl ECPRD: www.ecprd.org) võrdleva uuringu andmeil on 18 parlamendis eelarve sõltumatus sätestatud konstitutsiooniga ning 13-s seadusega (Van Rjin 2000).

Parlamendi eelarve ettevalmistamine

Eelarve ettevalmistamise protsess on riikide parlamentides erinev. Uuringu järgi on 2/3 parlamentidest oma eelarve koostamisel sõltumatud (nt Egiptus, Kanada, Kreeka, Norra, Portugal, Rootsi, Soome, Tšehhi). Parlamendi juhtorganid otsustavad ise kulude suuruse ja nende jaotuse. Siinjuures võidakse arvestada üldise riigieelarve kasvuga ja piirmääradega, kuid see pole kohustuslik. Ülejäänud kolmandiku parlamentide eelarvete koostamisel arvestatakse rahandusministeeriumi sekkumisega (Iirimaa, Küpros ja Türgi).

Mõnes parlamendis (nt Saksa Bundestag'is ja Ühendkuningriigi parlamendis) kehtib küll eelarve koostamisel täielik sõltumatus, ent eelarveprojekt esitatakse siiski rahandusministeeriumile ülevaatamiseks. Neis riikides ei vaidlusta valitsus tavakohaselt parlamendi koostatud eelarvet.

Tabel 1 Parlamendi eelarve koostamine ja hääletus

	ettevalmistamine	väline sekkumine	vastuvõtmine	esitamine	osa	seadus
Egiptus	juhatus		ei	parlament		jah
Eesti	rahandusminister, valitsus		parlament	rahandusminister, valitsus	jah	
Hispaania	admin.direktori büroo		juhatus	rahandusminister	jah	
Holland						
Alamkoda	juhatuse esimees ja aseesimehed	siseministeerium	parlament		jah	
Ülemkoda	admin.direktor, juhatus	siseministeerium	parlament		jah	
Horvaatia	administratsioon		parlamendi esimees	rahandusminister	jah	
Iirimaa	administratsioon, parlament, alakomisjon	rahandusminister, valitsus		rahandusminister		
Itaalia (A, Ü)	kvestorite nõukogu*	ei				jah
Kanada						
Alamkoda	administratsioon	ei	juhatus			
Kreeka	administratsioon	ei	parlamendi spiiker		jah	
Küpros	parlament	administratsiooni direktori büroo				

Norra		ei	juhatus	valitsus	ja h	
Portugal	administratsiooni direktori büroo	ei		valitsus	ja h	
Prantsus maa (A,Ü)		ei		rahandusminister	ja h	
Rootsi		ei	juhatus		ja h	
Soome		ei	parlamendi komisjon	rahandusminister	ja h	
Suurbritannia						
Alamkoda		rahandusminister				
Ülemkoda		rahandusminister	rahandus ja admin. komisjon			
Taani	administratsioon					
Tšehhi Vabariik	juhatus	ei	eelarvekomisjon ning	jah		
Alamkoda			parlamendi täiskogu			
Türgi		läbirääkimised	parlamendi spiiker			

* Parlamendiliikmetest koosnev haldus- ja rahandusnõukogu

Allikas: Couderc 1998.

Eesti parlamendi eelarve koostamise, täitmise, täitmise arvestuse ja aruandluse alus on Riigieelarve seadus (RT I 1999, 55, 584; 92, 824); see koosneb üheksast peatükist ja sätestab riigieelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korra.

Kuna Riigikogu on põhiseaduslik institutsioon, kehtivad talle teatud erandid. Üks erand on riigieelarve seaduse § 10 lõike 3 järgi vabadus tegevuskulude kavandamisel mitte arvestada valitsuse poolt ette nähtud normide ja määradega. Samuti pole rahandusministril

eelarveprojekti läbivaatamisel õigust muuta või kustutada Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Riigikontrolli, õiguskantsleri ja Riigikohtu eelarveprojekti fikseeritud summasid.

Parlamendi eelarve kontroll

Enamiku parlamentide eelarveid kontrollib sõltumatu asutus, kuid nt 12 parlamendis tehakse üksnes sisekontrolli. Mõne riigi parlamendis (Egiptus, Šveits) on väline sõltumatu kontroll eelarve üle valikuline.

Järeldused:

- osa riikides väljendub parlamendi suveräänsus jõuliselt selles, et parlament kontrollib ise oma aruandeid ja ühelgi teisel ametivõimul pole lubatud tema rahaasjadesse sekkuda; suure autonoomiaga on nt Belgia, Kanada ja Prantsusmaa parlament;
- suhteliselt tugevat järelevalvet nii sisekontrolli kui välise sõltumatu kontrolli osas rakendavad nt Tšehhi, Ungari ja Rumeenia parlament.

Parlamendi eelarve juhtimine

Parlamendi eelarvejuhtimise protseduurid on riigiti väga erinevad. Kuid üldiselt võib välja tuua neli parlamendi eelarvejuhtimise süsteemi:

1. vastutab kantselei direktor või divisjoni juhataja (the Secretary General or Head of Division),
2. vastutab juhatuse esimees või parlamendi spiiker, kes teatud kohustused delegeerib parlamenti teenindava kantselei direktorile või vastavale osakonnale (the President or Speaker),
3. vastutab juhatus või parlamendi komisjon, mida assisteerib kantselei direktor ja vastav osakond (the Bureau or a parliamentary committee),
4. vastutab nn parlamendiliikmeist koosnev haldus- ja rahandusnõukogu (the Questeurs), niisugusel nõukogul eristatakse riigiti omakorda kahte rolli:
 1. Belgia, Itaalia ja Prantsusmaa vastaval nõukogul on eelarvejuhtimises peaaegu ainuõiguslik roll, kuigi kõige tähtsate finantsotsuste puhul kaasatakse ka parlamendi juhatuse esimees ja juhatus. Administratsiooni direktori otsustamispädevuses on teatud piires "summadega mängimine";
 2. Aafrika riikide parlamentides vastutab juhatuse esimees/spiiker. Kvestorite ülesanne on kulude planeerimisel ettepanekute tegemine, maksete ülevaatamine.

Samas võib juhatuse esimees või spiiker delegeerida teatud õigusi kvestoritele.

Kõigis parlamentides on eelarvejuhtimises kulude planeerimisel otsustava tähtsusega roll kantselei direktoril.

Parlamendi eelarve ja selle struktuur

Riigiti võib parlamendi eelarve kuluartiklite jaotuse erinevus olla tingitud isesugustest traditsioonidest.

Peamised kuluartiklid parlamentide eelarvetes on tähtsuse järjekorras järgmised:

1. töötasud, hüvitised ja pensionid,
2. majanduskulud (koosolekute ja publikatsioonide kulud, kontoritarbed),
3. toetused (parlamendi fraktsioonidele),
4. kulutused sisseseadele, hoonetele,
5. muud.

Võib teha üldistuse, et töötasud koos hüvitiste ja pensionidega moodustavad ca 60% (Itaalias, Soomes, Belgias, Horvaatias, Saksamaal, Hollandis), majanduskulud 20% (Austraalias, Kanadas, Saksamaal, Norras), toetused 10% (Soomes, Itaalias), investeringud 5% (Belgias, Kanadas, Taanis, Soomes, Prantsusmaal, Saksamaal, Itaalias) ja muud kulud 5% parlamendi eelarvest.

Riigikogu eelarve koosneb Riigikogu ja Riigikogu Kantselei eelarvest. Riigikogu kategooria kuluartiklid on Riigikogu liikmete töötasud koos sotsiaalmaksuga ca 40% (eelmisel aastal), kulud hüvitistele 10% (esindus- ja majutuskulud, päevarahad), parlamendipensionid 12%, majandamiskulud 35%, riigi ostetavad tööd ja teenused 1%, rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksud 2%. Riigikogu teenindava kantselei eelarve sisaldab personali töötasusid koos sotsiaalmaksuga 52%, majandamiskulusid 30%, infotehnoloogia kulusid 3%, investeringute raha 14% ning omatulude arvel tehtavaid kulusid.

Tabelis 2 on parlamentide eelarve põhjal näha, kuidas on väärtustatud parlamendi töö erinevais riikides. Kui palju kulutavad parlamendid ühe parlamendiliikme kohta? Kui palju läheb parlamendi töö maksma ühele elanikule? Mainitud riikidest on kõige väiksem eelarve parlamendiliikme kohta Eesti, Iirimaa ja Hispaania parlamendis. Elanikele läheb nende esindamine kõige vähem maksma Hispaanias, Hollandis, Suurbritannias, Saksamaal ja Eestis. Kõige kallimaks osutus parlamenditöö Luksemburgi, Rootsi, Austria ja Itaalia elanikule.

Tabel 2 Parlamentide eelarved (kroonides, aastal 2000)

	Eelarve parlamendiliikme kohta	Eelarve elaniku kohta
Austria	9 071 200	206,4
Belgia*	9 008 640	133
Eesti	1 389 118	97
Hispaania	3 393 880	56
Holland*	7 491 560	71

Iirimaa	2 299 080	140,7
Itaalia*	18 267 520	201
Kreeka	5 176 840	147
Luksemburg	4 504 320	660
Portugal*	5 786 800	135
Prantsusmaa*	11 933 320	118
Rootsi*	6 052 680	239,4
Saksamaa	11 589 240	94,6
Soome*	4 692 000	183
Suurbritannia	6 506 240	73,6
Taani	5 270 680	180

* 1999. a

Allikas: Comfort 2000.

Kokkuvõtteks

Parlamendi eelarve autonoomia on vajalik põhiseaduslike funktsioonide sõltumatu täitmise tagamiseks. Eelarve sõltumatus väljendub peamiselt eelarve ettevalmistamises ja kontrollis ning de jure tagatud konstitutsiooni või vastava seadusega. Vaatamata sellele, et enamikus riikides on parlamentide eelarve riigieelarve osa, domineerib parlamentide puhul eelarveline iseseisvus.

Kasutatud kirjandus

Comfort, A. (2000). Comparison of organisation and administrative arrangements in EU national parliaments. European Parliament, Budgetary Affairs Series.

Couderc, M. (1998). The administrative and financial autonomy of parliamentary assemblies. Association of Secretaries General of Parliaments. Moskva istung.

Kasemets, A., Priks, K. (1996). Parlamendi eelarveprotsess meil ja mujal. Riigikogu Kantselei, majandus- ja sotsiaalinfoosakonna raport nr 8.

Riigi Teataja I, 1999, 55, 584; 92, 824: Riigieelarve seadus.

Van Rjin, P. (2000). Budgetary systems and electronic voting machines. ECPRD.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta – ühineva Euroopa (sh Eesti) loomulik areng?

Julia Laffranque (RiTo 3), Justiitsministeeriumi Euroopa Liidu õiguse talituse juhataja

1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta väljatöötamine ja olemus

1.1. Harta koostamine

Euroopa Ülemkogu langetas 1999. aasta juunis Kölnis otsuse luua Euroopa Liidu (EL) põhiõiguste harta (edaspidi harta)¹. See otsus on ellu viidud ja harta 7. detsembril 2000 deklaratsiooni kujul Euroopa Liidu Nice'i tippkohtumisel heaks kiidetud.²

Harta väljatöötamiseks moodustatud kogu, mis nimetas end hiljem ümber konvendiks, koosnes iga liikmesriigi riigipea või valitsusjuhi esindajast, rahvuslike parlamentide ja Euroopa Parlamendi (EP) ning Euroopa Komisjoni esindajaist. Vaatlejana osalesid harta koostamises Euroopa Kohtu ning Euroopa Nõukogu, sh Euroopa Inimõiguste Kohtu esindajad.

Et harta valmis vähem kui aastaga – kui arvestada, et töögrupi esimene koosolek leidis aset 17. detsembril 1999 ja harta lõplik tekst esitati EL-i riigipeadele ja valitsusjuhtidele Biarritzi mitteametlikul kohtumisel 2000. aasta oktoobris –, võib järeldada, et EL astub Eesti jälgedes. Oleme ju seoses õigussüsteemi reformimise ja väljakujundamisega pidanud olulise tähtsusega dokumente ning õigusakte sageli mitu korda kiiremini kirjutama kui pikaajalise demokraatiatraditsioonidega riikides. Seega näitab harta ettevalmistamise protsess, et EL ei saa ega taha jääda maha üldisest arengust ning takistada laienemist. Samas annab harta põhjalikkus tunnistust sellest, et kiiruse all ei ole oluliselt kannatanud teksti kvaliteet.³

Harta ettevalmistamise käiku iseloomustavad peale kiiruse demokraatia ja läbipaistvus. Nii võis juba harta varajaste variantidega tutvuda Interneti vahendusel. Mitteametlikel kohtumistel kuulati ära EL-i kolmanda sektori esindajate – mittetulundusühingute, ametiühingute, kirikukoguduste ja teiste huvigruppide arvamused. Oma nägemus paluti esitada majandus- ja sotsiaalkomiteel, regioonide komiteel ja ombudsmanil.⁴

Harta koostamise protsessis tunti huvi ka kandidaatriikide seisukohtade vastu, mis vihjab EL-i valmisolekule vaadelda kandidaate kui liikmesriikidega võrdseid liidu tulevaseid komponente.⁵

1.2. Harta struktuur ja sisu

Harta koosneb seitsmest peatükist: väärikus, vabadused, võrdõiguslikkus, solidaarsus, kodanike õigused, õigusemõistmine, üldsätted.⁶ Vaieldav on, kas üldsätete asukoht peaks olema harta seitsmendas ehk viimases peatükis või selle üldistuse tõttu kõige ees, et aidata kõiki järgnevaid põhiõigusi paremini mõista.

Uus dokument ei loo iseenesest uusi õigusi, vaid kodifitseerib Euroopa Liidus olemasolevaid põhiõigusi ja –vabadusi (Dutheil de la Rochere 2000, 5, harta art 51). Parim näide selle

paikapidavusest on harta viies peatükk, mis ühendab endas juba varem nii ühenduse esmases kui ka teiseses õiguses sätestatud EL-i kodakondsusega kaasnevaid õigusi. Samuti põhjendatakse kodifitseerimisega asjaolu, et harta ei loo Euroopa Ühendusele (EÜ) ega EL-ile uusi pädevusi, selleks puudusid harta konvendil vastavad volitused.⁷

Hartasse inkorporeeritud õigused on universaalsed ja omavahel tihedalt seotud. Muu hulgas on harta inspireeritud mitmest Euroopa Kohtu lahenditega loodud põhimõttest. Harta ettevalmistamise idee formeeruski osaliselt Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahelises dialoogis.⁸

2. Vajadus Euroopa Liidu põhiõiguste harta järele

Eeltoodust ei tohiks järeldada, nagu seisaksid harta ja selle väljatöötamise ning olemusega seotud küsimused väljaspool igasuguseid poliitilisi ja õiguslikke kahtlusi.⁹

Vastupidi, üks tekkinud kahtluste väljend on tõsiasi, et Nice'i tippkohtumisel ei antud hartale juriidilist jõudu. Niisiis võib harta vastuvõtmist deklaratsioonina vaadelda kui kompromissi harta vajaduses kahtlejate ja harta kui õigusliku dokumendi pooldajate vahel.

2.1. Kahtlused harta vajadusest

Kindlasti ei ammenda järgnevad küsimused kogu loetelu hartaga seotud kahtlustest, kuid harta idee on sünnist saati olnud vaieldav:

Kas harta kujutab endast loomulikku arengut ühinevas Euroopas või asjatut konkurentsivõime olemasolevate inimõiguste kaitsvate instrumentidega, eelkõige Euroopa inimõiguste konventsiooniga?

Maailmas on mitmeid eri staatusega inimõigusi puudutavaid dokumente. Tuntuimad neist on ÜRO inimõiguste deklaratsioon aastast 1948, ÜRO Peaassambleel 1966 vastu võetud rahvusvaheline pakt majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste kohta ja samas heaks kiidetud rahvusvaheline pakt kodaniku- ja poliitiliste õiguste kohta. Euroopas on seni valdavalt hästi toiminud 4. novembril 1950 Roomas alla kirjutatud ja 3. septembril 1953 jõustunud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIK). Majanduslikud ja sotsiaalsed õigused on Euroopas määratletud 18. oktoobril 1961 Torinos alla kirjutatud Euroopa (Nõukogu) sotsiaalharta ning EÜ 1989. aastast pärinevas hartas töötajate sotsiaalsete põhiõiguste kohta.

Kui harta dubleerib või vähemasti kopeerib suures osas Euroopa inimõiguste konventsiooni, millega (kuid mitte kõikide selle lisaprotokollidega!) on ühinenud kõik viisteist EL-i liikmesriiki, milleks siis üldse on vaja EL-ile Euroopa Nõukogust eraldiseisvat inimõiguste dokumenti? Kas selleks, et siiski viieteistkümne Euroopa riigi hulgas ellu viia tugevamat inimõiguste kaitset kui Euroopa Nõukogu ülejäänud riikides?

Seda enam, et EL tunnustab ja arvestab eelnimetatud rahvusvaheliste ja Euroopa dokumentidega kas siis oma aluseks olevate lepingute preambulates või konkreetsetes EL-i

lepingu ja EÜ asutamislepingu artiklites, nagu nt EL-i lepingu art 6 lg 2, kus viidatakse otseselt EIK-le, või siis EÜ asutamislepingu art 136, milles peetakse silmas mõlemat Euroopas sotsiaalõigusi käsitlevat hartat.

Vastus näib peituvat tõsiasjas, et EL-i põhiõiguste harta on palju laiem kui EIK, s.t harta mitte ei dubleeri ega asenda, vaid täiendab Euroopa inimõiguste konventsiooni, sisaldades peale konventsioonis sätestatud tsiviil- ja poliitiliste õiguste veel tänapäevaseid meditsiiniga, tehnika arenguga ja eetikaga seotud õigusi, mida viiekümnest aastast pärit EIK ei tundnud, majanduslikke ja sotsiaalseid õigusi ning EL-i kodakondsusega seotud õigusi.¹⁰

Kuid kas see on olnud omakorda üks põhjus, miks mõned liikmesriigid ei pooldanud hartat ega soovinud sellele anda õiguslikku siduvust? Nii võibki järgmise vaidlust tekitava asjaoluna harta puhul välja tuua küsimuse:

Kas harta kujutab endast loomulikku arengut ühinevas Euroopas või sisaldab selliseid õigusi, mis ei ole kõikidele liikmesriikidele praegusel kujul veel üheselt vastuvõetavad?

Põhiliseks vaidlusobjektiks harta koostamisel said sotsiaalõigused ja küsimus, mil määral tuleks harta neljandas peatükis "Solidaarsus" käsitletud sätteid vaadelda otsekohaldatavate normidena või pigem eesmärkide ja konstitutsiooniliste põhimõtetenä (Bonnechere 2000, 4). Üheks skeptilisemaks liikmesriigiks harta suhtes kujunes Ühendkuningriik.¹¹

Siinkohal väärib tähelepanu, et harta on esmalt suunatud EL-i institutsioonidele ning üksnes täiendavalt (subsidiarselt) liikmesriikidele.¹²

Muidugi tulnuks harta väljatöötamisest lihtsama alternatiivina kõne alla EL-i enese astumine EIK liikmeks. Kuigi Euroopa Kohus 1996. aastal antud arvamuses¹³ ei pidanud seda võimalikuks, sest tema meelest puudus EÜ-l inimõiguste valdkonnas pädevus ja endiselt esineb kahtlusi EÜ, veel vähem EL-i volitustest inimõiguste valdkonnas, mis põhjendaksid organisatsiooni liitumist EIK-ga (Zuleeg 2000, 511), ei ole alusetu küsimus uuesti päevakorraile võtta, seda enam, et Amsterdamile lepinguga täiendati EL-i lepingu artiklit 6. Kahjuks ei ole aga erinevalt Euroopa Komisjonist osadele liikmesriikidele EL-i ühinemine EIK-ga vastuvõetav.¹⁴ Nii kõlab paradoksaalselt harta ühe koostaja, Soome õiguskantsleri Paavo Nikula väide, et kui EL sooviks ise praegu ühineda EL-iga, siis ta selleks ei kvalifitseeruks, sest EL pole EIK-le alla kirjutanud.¹⁵

2.2. Harta ja Euroopa konstitutsioon

Peale harta võimaliku kattuvuse juba eksisteerivate, põhiõigusi puudutavate aktidega, vastuolulise kohtupraktika väljakujunemise ohu ja mõnele liikmesriigile vastuvõetamatu õiguste kaitse on harta hoogustanud diskussiooni EL-i konstitutsionaliseerimise teemadel. Mitmed harta pooldajad ei soovi seda aga kuidagi seostada Euroopa konstitutsiooniga, sest viimase loomiseks ei olevat EL oma praegusel kujul veel valmis ning konstitutsioon tooks paratamatult kaasa EL-i samastamise Euroopa föderatsiooniga.¹⁶ Hartat ette valmistanud konvendi töö juht, Saksamaa LV endine president ja Saksamaa föderaalne konstitutsioonikohtu omaaegne esimees Roman Herzog leiab, et põhiõiguste kataloogile,

mida harta endast kujutab, ei pea ilmtingimata järgnema konstitutsioon selle formaalses tähenduses. Herzogi arvates on konstitutsioon võimude vahekorra kindlaks määramiseks, harta teenib aga esmajärjekorras inimesi (Alber, Widmaier 2000, 498). Liikmesriikide ja kandidaatriikide parlamentidele esitatud hartat puudutavas küsimustikus vastas enamik parlamente, et nende arvates on harta eesmärk peamiselt EL-i kodanike ja EL-i vaheliste suhete ja sideme tugevdamine, mitte Euroopa (eel-)konstitutsiooni loomine.¹⁷

Seega on hartaga seoses tekkinud veel kolmas põhimõtteline küsimus:

Kas harta kujutab endast loomulikku arengut ühinevas Euroopas või Euroopa konstitutsiooni enneaegset esimest etappi?

2.3. Harta ja Euroopa Liidu uus ajajärk

Ka pole üheselt võetav minu välja pakutud kolme küsimuse identselt kõlav esimene lauseosa – loomulik areng ühinevas Euroopas. Mõtlen siin Euroopa all eeskätt EL-i, selle institutsioone, liikmesriike ja miks mitte ka liituda soovivaid maid. Isegi kui seda arengut ei taheta alati vaadelda loomulikuna, kujutab harta loomine endast kahtlemata EL-i jõudmist uude ajajärku, mis annab tunnistust, et EL on midagi enamat kui pelgalt majandusühendus. Kuigi EL oli selleks valmis juba enne, on ta nüüd läbi aegade kõige selgemini ja pidulikumalt väljendanud oma kohustust tagada põhiõiguste kaitse ja seega kinnitanud õigusühenduse olemasolu. Kaldun arvama, et just see asjaolu on harta vajaduse parim põhjendus – EL ei tohi oma igapäevase tegevuse käigus unustada põhiõiguste ja vabaduste austamist. See on oluline seda enam, mida rohkem EL-i pädevus suureneb ja mida vähem ülevaatlikuks omaenese kasvava bürokraatia ja laienemise tõttu liit muutub. Õigusselguse põhimõtte järgi, mis kujutab endast ühenduse õiguse üldprintsipi, peab EL-i elanikel olema võimalus leida kergesti üles oma õiguste ja vabaduste sätestus, et end kaitsta EL-i institutsioonide toime pandud rikkumiste eest. EIK-st selleks ei piisa. Vajadusest nii elementaarsena näivate põhiõiguste tõhusaks kaitseks harta näol annab tunnistust liidu kodanike enneolematult suur huvi EL-i väljatöötatud akti vastu.

3. Euroopa Liidu põhiõiguste harta toime

Kui jätta kõrvale harta vajadusega seotud kahtlused ja lähtuda tõsiasjast, et harta on deklaratsioonina vastu võetud, tekib küsimus, kas harta hakkab toimima efektiivselt, arvestades, et tal puudub juriidiline siduvus. Nii mõnedki harta väljatöötamist pooldanud huvigrupid on hiljem avaldanud pettumust, et harta ei ole suutnud vastata nende lootustele. Ilmselt oli üheks põhjuseks asjaolu, et harta ei loonud uusi õigusi, vaid kodifitseeris olemasolevaid ega saanud seetõttu laskuda iga õiguse puhul sügavamatesse detailidesse.

Kuna praegu on raske ennustada, milline on harta toime, siis võib siinkohal üksnes abstraktselt kirjeldada harta olulisemaid külgi ja spekuloida, kuidas mõjub harta EL-i elanikele ja kodanikele, kes on harta õigustatud subjektid ning mis vahekord tekib hartal kohustatud subjektide – EL-i institutsioonide ja liikmesriikidega.

3.1. Harta ja õigustatud subjektid

Harta kaitseb EL-i territooriumil viibivaid isikuid – s.t kui otseselt pole vastupidist väidetud, siis kõiki EL-is olevaid isikuid olenemata nende kodakondsusest. Erandid on vaid EL-i kodakondsust puudutavad õigused harta viiendas peatükis. Kuid ka siin annab nt art 41 igaühele (ka mitte-EL-i kodanikule, samuti juriidilisele isikule) õiguse heale haldusele. Samuti võib harta artikkel 45 lõike 2 kohaselt vastavalt EÜ asutamislepingus sätestatule olla suunatud EL-is legaalselt elavatele kolmandate riikide kodanikele, andes viimastele seega võimaluse isikute vabaks liikumiseks ja elukoha valikuks.

Õigusabi puudutav art 47 lg 2 on erandiks igaühe õigustest ja tagab kaitse üksnes neile, kes kvalifitseeruvad õigusabi saajateks.

Kuna hartal puudub õiguslik siduvus, siis ei saa ükski isik ei oma riigi kohtus ega Euroopa Kohtus toetuda ainuüksi hartale. Lisaks harta sättele viitamisele on vajalik õiguslik alus EÜ asutamislepingus või teisese õiguse allikas. See ning osade sätete nii või teisiti pigem eesmärged kui vahetult kohalduvaid õigusnorme meenutav sõnastus võib ühelt poolt tekitada segadust ja pettumust õiguslikuna näiva teksti suhtes, teiselt poolt on äärmiselt oluline, et hartaga seonduv informatsioon leviks EL-i elanike seas ja aitaks kaasa õigusteadvuse tõusule. Niisiis, kuigi harta tekst iseenesest õiguslikku jõudu ei oma, kujutab ta endast siiski dokumenti, kust võib leida norme, mis, nagu juba öeldud, kehtivad kas erinevates EL-i õigusaktides või siis "kirjutamata õigusena".

Põhiõiguste kitsendamise võimalus on kõikide hartas kaitstud õiguste puhul horisontaalklauslina kirjas harta artiklis 52. Selles osas erineb harta EIK-st, kus iga õiguse juurde kuulub ka selle kitsenduse sätestus. Küsitavusi võib tekitada, kas harta art 52 sätestab põhiõiguste kitsendamise lubatavuse piire kitsendamise materiaalsel kriteeriumil ja proportsionaalsuse põhimõtet arvestava üldsättena ammendavalt? Harta artikli 52 kohaselt võib kõiki hartas toodud õigusi kitsendada üksnes seaduse alusel ning põhiõiguste ja vabaduste sisu (põhiolemust) austades. Kitsendused peavad vastama proportsionaalsuse põhimõttele ja on lubatavad ainult siis, kui need on hädavajalikud ning teenivad EL-i üldist huvi või teiste õiguste ja vabaduste kaitset. Artikkel põhineb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikal, eeskätt Euroopa Kohtu 13.04.2000 lahendil kohtuasjas C-292-97, *Regeringsrätten versus Roots*.¹⁸ Nii on võimalik ka tuletada, mida Euroopa Kohus mõistab EL-i üldise huvi all – selleks on kõik EÜ asutamislepingu artiklis 2 sätestatud EÜ eesmärgid ja ülejäänud huvid, mis võivad olla kaitstud erisätetes (Convent 49, 2000, 48).

3.2. Harta ja Euroopa Liidu institutsioonid

Kuigi hartal ei ole juriidiliselt siduvat jõudu, kujutab see endast Euroopa Komisjoni, Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu sõlmitud EL-i institutsioonide vahelist kokkulepet, mis on moraalselt ja poliitiliselt siduv nn *soft law*. Niisuguse mittejuriidilise kokkuleppe näitena võib tuua EÜ algusaastatele omase lepitusmenetlust käsitleva kokkuleppe aastast 1975. Selle kokkuleppe järgi tuli juhul, kui tegemist oli üldise tähtsusega või ühenduse eelarvet koormava õigusakti eelnõuga, enne eelnõu heaks kiitmist alati konsulteerida EP-ga, ka siis,

kui EÜ asutamisleping seda otseselt ette ei näinud. Institutsioonid järgisid kohtulikult mittekontrollitavat kokkulepet poliitilistest põhjustest tulenevalt üllatavalt hästi.

Harta puhul on huvitav veel asjaolu, et artikli 51 kohaselt on harta suunatud EL-i institutsioonidele. Euroopa õiguse teoreetikud on EL-i loomisest saadik kahelnud liidu õigusvõimes. Ka EL-i lepingus puudub erinevalt EÜ asutamislepingust sätestus selle kohta, kas EL-il on juriidilise isiku staatus või mitte. Üldlevinuks oli vähemasti kuni Amsterdamis lepinguni arusaam, mille kohaselt ainult ühendusel on institutsioonid ja ainult EÜ kujutab endast juriidilist isikut. EL-i eest vastutavad tema liikmesriigid.¹⁹ Kuid harta koostajad on meelega heitnud kõrvale kõikvõimalikud õiguslikud kahtlused ja suunanud harta EL-i ja selle institutsioonidele otsekuu margina sellest, et EL on tõepoolest jõudnud ajajärku, kus vajab uut käsitlemist ka selle õiguslik positsioon.²⁰ Kui isikute õigusi kaitsev harta on suunatud EL-ile tervikuna, tekib paratamatult küsimus, kas sellest tuleneb arengusuund, mille järgi ka teised EL-i organid peale EÜ hakkavad "riiklikult" toimima, piirates isikute õigusi ja väljudes seni veel riikidevahelistest suhetest? Niisiis on harta mõeldud ka iseseisva juriidilise isiku staatusega EL-i institutsioonidele ja agentuuridele, millega viimased suure tõenäosusega arvestavad.

Põhiinstitutsioonidest järgib Euroopa Komisjon hartat nii õigusaktide algatajana, täitevvõimuna kui ka EL-i aluseks olevate lepingute nn vahikoerana. Euroopa Liidu Nõukogul lasub moraalne kohustus seadusandjana ja EP-l kaasseadusandjana pidada kinni hartas toodud põhimõtetest, samuti on tõenäoline, et Euroopa Ülemkogu arvestab hartaga poliitiliste initsiatiivide andmisel. EP, teostades teiste institutsioonide üle kontrollifunktsiooni, on hartaga mitteametlikult seotud, nagu ka EP ombudsman.

Kuigi Euroopa Kohus osales harta ettevalmistamisel vaatelejana ega kirjutanud hartale alla, on ta korduvalt mõista andnud, et kavatseb võtta tõlgendamisel harta aluseks.²¹ Samuti on hartat tsiteerinud Euroopa Kohtu kohtujuristid ning EÜ esimese astme kohus on seda käsitlenud ühes oma lahendis.²²

3.3. Harta ja Euroopa Liidu liikmesriigid

Olgugi et harta on põhiliselt suunatud EL-i institutsioonidele, on liikmesriigid hartaga seotud niivõrd, kuivõrd nad kohaldavad EL-i õigust. Seega on harta artikkel 51 kooskõlas EL-i alusprintsibi, subsidiaarsuse põhimõttega. Kui liikmesriigis on aga tegemist riigisisese õiguse kohaldamisega, ei ole võimalik hartale toetuda. Praktikas võib piiri tõmbamine riigisisese ja Euroopa õiguse vahel kujuneda keeruliseks, eriti kui on tegemist ühenduse õigust ühtlustanud õigusaktiga.

Nagu juba mainitud, ei laienda harta iseenesest EL-i pädevusi ega tohiks seega põhjustada pädevusvaidlusi. Sellegipoolest erineb liikmesriikide suhtumine hartasse kardinaalselt. Kindlasti on see paljuski seotud EL-i riikide erineva ajaloolise ja kultuurilise taustaga, nii on traditsiooniliselt Saksamaal alati suuremat tähelepanu pööranud põhiõiguste ja -vabaduste kaitsele, samas kui Ühendkuningriiki ja Prantsusmaad on EL-iga seoses enam huvitanud riikliku suveräänsusega seonduv. Seega pole ime, et just Saksamaa suutis läbi suruda harta loomiseks vajaliku poliitilise otsuse ja intensiivselt juhtida harta ettevalmistamist. Weimari

vakariigi läbikukkumise kogemus on sõjajärgset Lääne-Saksamaad läbi aegade tugevasti mõjutanud ning Euroopa Kohus ei lasknud Saksamaa Föderaalse Konstitutsioonikohtu otsuses Solange I²³ sisaldanud kriitikat Euroopa ühendustes aset leidva põhiõiguste kaitse aadressil endale kaks korda teha (Limbach 2000, 417).

Praktika selgitada jääb, kas on võimalik võtta hartat mingil moel aluseks ühe liikmesriigi poolt EL-i lepingu artiklis 6 lg 1 sätestatud põhimõtete rikkumise hindamisel. EL-i lepingu artikkel 6 lg 1 ütleb nimelt, et liit on rajatud vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamise ning õigusriigi põhimõtetele, mis on ühised kõikidele liikmesriikidele. Rikkumise tagajärjed – võimalus peatada rikkuva riigi teatud õigused EL-is, sh peatada selle liikmesriigi valitsuse esindaja hääleõigus Euroopa Liidu Nõukogus – on sätestatud EL-i lepingu artiklis 7. Kui kehtiva EL-i lepingu redaktsiooni kohaselt on võimalik kindlaks teha, et mõni liikmesriik rikub tugevasti ja jätkuvalt artiklis 6 lg 1 sätestatud põhimõtteid, siis tulenevalt Austriaga seotud kogemustest piisab Nice'i lepingu järgi sellest, kui esineb selge oht, et liikmesriik võib hakata rikkuma inimõigusi, rikkumine ise ei pruugi veel aset leida. Ilmselt tuleb ka sel juhul eristada riigisisese õiguse ja Euroopa õiguse kohaldamisel toimunud rikkumisi, kuid nii või teisiti tundub tõenäoline, et vastava otsustuse tegemisel kasutavad EL-i institutsioonid ja teised liikmesriigid taustmaterjalina muu hulgas hartat. Sama kehtib EÜ poolt kolmandatele riikidele kehtestatud majanduslike sanktsioonide põhjendatuse ja legaalsuse üle kontrolli teostamisel. Siiani ei ole Euroopa Kohus veel hartat aluseks võtnud, kuid tõenäoliselt teeb ta seda tulevikus.

3.4. Harta ja võimalikud vastolud kohtupraktikas

Kindlasti ei kulge harta toime EL-i institutsioonidele ja liikmesriikidele probleemideta. Juba praegu moodustavad riigisisised kohtud, Euroopa Inimõiguste Kohus ja Euroopa Kohus põhiõiguste ja -vabaduste kaitsel nn Bermuda kolmnurga, mis kohati tekitab kohtupraktikates vastuolusid (Lenz 1999, 311) ja viib meid paratamatult järgmise küsimuseni. Isegi kui Euroopa Kohus ei saa teha järelevalvet hartast kinnipidamise üle, sest viimasel puudub õiguslik siduvus, kavatseb Euroopa Kohus võtta harta tõlgendamise aluseks, kuidas on sellisel juhul võimalik vältida Euroopa Kohtu praktika sattumist vastuollu osati ka hartas käsitletud Euroopa inimõiguste konventsioonis sisalduvate õiguste üle järelevalvet teostava Euroopa Inimõiguste Kohtuga? (Võimalike lahenduste kohta vt ka Krüger, Polakiewicz 2001, 92–105.)

Tegelikult pole siin midagi uut, juba praegu esineb kahe kohtu praktikas inimõiguste kaitsel erinevusi (Gori, Kauff–Gazin 2000, 4–8). Samuti on Euroopa Inimõiguste Kohus seisnud fakti ees, kas tal on jurisdiktsiooni otsustada EL-i institutsioonide vastu võetud aktide EIK-le vastavuse üle.²⁴ Kuid samas on Euroopa Kohus oma praktikas inspireeritud Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditest ning viimane arvestab EL-i loodud põhimõtetega. Harta preambula kinnitab, et EÜ ja EL-i volitused ja ülesanded tulenevad muu hulgas Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu väljakujunenud praktikast, mis viitab soovile neid praktikaid omavahel tulevikus kooskõlastada. Lisaks määrab harta art 52 õiguste kohaldamise ulatuse, mille järgi tõlgendatakse neid õigusi, mis oma sisult ja tähenduselt vastavad EIK-s sätestatud õigustele kooskõlas EIK-ga. Kuid ka see, millised on need õigused,

on omakorda tõlgendamise küsimus. Seega tuleb vältida kahe erineva tõlgenduse üheaegset esinemist. Eelnevaga on tihedalt seotud Euroopa Kohtu tõlgendamisruum, mis hakkab paratamatult olema väga suur, kuid peaks nii või teisiti arvestama õigusriigi kui Euroopa õiguse olulise üldpõhimõttega.

Niisiis on praegu veel vara hinnata, kas kahe kohtu vastuolu on ülepolitiseeritud ning tegelikkuses ei ole Euroopa Inimõiguste Kohtul põhjust näha Euroopa Kohtus "ohtlikku konkurenti", mistõttu Euroopa Kohus jätkab inimõiguste kaitset EL-is nii, nagu ta seda enne hartatki on teinud, või kujuneb Euroopa Inimõiguste Kohtu ambitsiooniks inimõiguste üle otsustamisel Euroopas viimase sõna õigus endale jätta.

4. Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja Eesti

Harta seab kesksele kohale ühised väärtused, demokraatlikud põhimõtted, õigusriigi printsiibi, üksikisiku ja tema tegevuse õigusliku kaitse. See on oluline maailmanägemus, mida Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel on demokraatia taastamisest saadik tulnud pidevalt õppida ja edasi arendada.

Harta kordab oluliselt EL-i ja Euroopa Ühenduse aluslepingute preambulates ja eesmärkides sisalduvat, seepärast tuleb Eestil nii või teisiti arvestada nende põhiväärtuste ja EL-i põhimõtetega.

Eesti on huviga jälginud EL-i põhiõiguste harta kujunemist. Oma seisukoha on COSAC-ile esitanud Riigikogu, kes Euroopa asjade komisjonis vastavat küsimust möödunud aasta septembris ja Parlamentaarse Ühiskomitee istungil oktoobris ka arutas. Ministeeriumid on esitanud oma arvamused harta kohta Välisministeeriumile üldanalüüsi koostamiseks. Eesti väljendas oma seisukohas, et ta peab inimõiguste ja põhivabaduste kaitset oluliseks nii praeguses kui ka tulevases EL-is ja tema liikmesriikides, kuid ei pooldanud harta vastuvõtmist õigusaktina.²⁵ On loomulik, et kandidaatriigid ei soovi mingi hinna eest EL-i laienemisprotsessi aeglustumist. Just seda kartis seoses hartale õigusliku iseloomu andmisega ka Eesti, sest harta inkorporeerimine EL-i aluseks olevatesse lepingutesse oleks kindlasti võtnud rohkem aega kui harta heakskiitmine deklaratsioonina.

Kuigi isiklikult eelistan siduvat hartat deklaratsioonile, võitis Eesti liikmesriikides üksmeele puudumise tõttu aega harta kui deklaratsiooniga harjumiseks seni, kuni selle kui tulevase õigusliku dokumendi järgimine muutub meile kategooriliseks. Tundus, et kandidaatriigid kartsid peale eurointegratsiooni aeglustumise veel seda, et siduv harta võetakse aluseks nende hindamisel ja seega muutub neile kohustuslikuks juba enne liitumist. Kõrvale jäeti asjaolu, et harta kodifitseerib EL-i põhimõtteid, mis Eesti nii või teisiti enne ühinemist peab üle võtma, ja see, et harta on peamiselt suunatud EL-i institutsioonide vastu, mistõttu selle õiguslik siduvus tagaks tulevikus paremini ka Eesti kodanike ja elanike kaitse EL-i omavoli vastu. Sellest hoolimata on EL-il kavas harta liitumisläbirääkimistel aluseks võtta, mitte küll juriidilise dokumendina, kuid vahendina põhiõiguste kaitse analüüsimisel ja tõlgendamisel kandidaatriikides.²⁶

Samal ajal kui poliitikud, riigiametnikud ning eksperdid analüüsisid harta eelnõu, on laiem arutelu ja harta tutvustus üldsusele, mõned positiivsed erandid välja arvatud, olnud tagasihoidlik. Märkimist väärivad siinkohal Riigikogu konverents "Eesti ja Euroopa Liit", mille esimeses töögrupis, tõsi küll, valitud kuulajaskonna ees, teemat põgusalt käsitleti ja edaspidise arutelu vajadust tõdeti ning Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuniku Rait Maruste artikkel Postimehes.

Pärast käesoleva artikli kirjutamist, kuid enne selle ilmumist, leidis aset veel üks suurem konverents, mille siinkohal artiklile viimast lihvi andes ära tootsin. Tegu oli Justiitsministeeriumi, Euroopa Komisjoni TAIEX Office'i ja Euroopa Nõukogu Info- ja Dokumentatsioonikeskuse korraldatud rahvusvahelise konverentsi "Inimõiguste kaitse Euroopas ja Eestis" teise päevaga, mis leidis aset 6. aprillil 2001 Rahvusraamatukogus ning oli tervenisti pühendatud EL-i põhiõiguste hartale. Loodetavasti leidsid kõik huvilised aega kuulata kõrge tasemega EL-i ekspertide esinemist.

Vahepeal on järgitud ka Rait Maruste üleskutset ning harta eesti keelde tõlgitud. Nüüd jääb üle see veel avalikkusele kättesaadavaks teha, sest mitte ainult poliitikas, õigusloomes, õiguse rakendamisel ja mõistmisel, vaid kogu EL-i ja seeläbi ka Eesti tegevuses tuleb varem või hiljem harta põhimõtetega arvestada (Maruste 2000).

Inimõiguste kaitse olulisust ja seotust sellega on Eesti kinnitanud nii oma põhiseaduses ja riigisisese õiguses kui ka rahvusvahelisel tasandil. Seega on hartas sätestatud õigused üldiselt riigisiseste õigusaktide või rahvusvaheliste lepingutega tagatud. Kuid on ka harta artikleid, mille kohta Eesti põhiseaduses täpne vaste puudub. Nt harta art 3 lg 2, mis sätestab eugeenilise toimingu, inimkeha ja selle osadega kauplemise ning inimeste reproduktiivse kloonimise keelu – seega uuemad põhiõigused, mida põhiseaduse väljatöötamise ajal veel ei tuntud. Eesti põhiseadus sisaldab üksnes keeldu allutada üksikisikut tema vaba tahte vastaselt meditsiinikatsetele. Teiste näidetena võib tuua harta artikli 18 varjupaigaõigusest, mõned õigused harta kolmandas ja neljandas peatükis ning EL-i liikmelisusega kaasnevad, üksnes EL-iga seonduvad poliitilised õigused harta viiendas peatükis. Kas sellistel juhtudel piisab põhiseaduse tõlgendamisest harta vaimus?

Hartas sätestatud õigused, mida Eestis kehtiv õigus praegu selgelt ei tunne, on aga põhjendatud ja kindlasti vajalikud ning teatud määral ka tuletatavad põhiseaduse üldistest põhimõtetest (inimväärikuse, võrdsuse, vabaduse ja õigusriigi põhimõtted).

Pärast Eesti ühinemist Euroopa sotsiaalharta (RT II 2000, 15, 93), mis Eesti suhtes jõustus 14. juulil 2000, ja harta artiklis 18 nimetatud Genfi konventsiooniga (28.07.1951 pagulasseisundi konventsioon, RT II 1997, 6, 26; 31.01.1967 pagulasseisundi protokoll RT II 1997, 6, 26; Eesti on ühinenud geograafiliste piiranguteta, 19.02.1997 ratifitseeritud; samas võeti vastu ka pagulaste seadus), ei tulene hartast Eestile teisi täiendavaid kohustusi kui need, mis niigi EL-iga ühinemisel tekivad, mistõttu ei tohiks hartaga ühinemine sellisel kujul Eestile vähemalt üldjoontes erilisi raskusi valmistada.

Siiski on kerkinud õigustatud küsimus, kas Eesti suudab tagada harta sotsiaalsete ja majanduslike õigustega seonduvaid sätteid.

Harta kolmas ja neljas peatükk on tõepoolest Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud üldisemalt. Enamasti on siiski seadustega ja Euroopa sotsiaalharta kaudu EL-i põhiõiguste hartas sisalduvad õigused kaitstud, kuid nimetatud peatükkide suhtes tuleks kindlasti läbi viia põhjalikum analüüs, eriti arvestades seda, et Eesti ei ole ratifitseerinud kõiki Euroopa sotsiaalharta artikleid.

Seega on ühelt poolt Eesti õigusloomes käsil muudatused (reformid), mille käigus viiakse ühtlasi Eesti õigus vastavusse harta teatud artiklitega. Need õigused, mis ei ole veel Eestis täielikult või sõnaselgelt kaitstud, leiavad käsitlust paljudes nii või teisiti ettevalmistamisel olevates Eesti õigusaktide eelnõudes. Nii tagatakse nt harta art 23 (meeste ja naiste võrdõiguslikkus) ning art 33 (perekonna- ja tööelu ühitamine) arvatavasti soolise võrdõiguslikkuse seadusega, mille eelnõu on valminud Sotsiaalministeeriumis.²⁷

Harta art 41 (õigus heale haldusele) ei ole Eesti kehtivas õiguses sedavõrd ulatuslikult tagatud, ent 15. novembril 2000 vastu võetud avaliku teabe seadus (RT 2000, 92, 597), Riigikogu menetluses olev haldusmenetluse seaduse eelnõu ja teised haldusõiguse reformi puudutavad seaduseelnõud²⁸ tagavad selle õiguse harta art 41 ulatuses.

Samas võib Eesti seadustes leida õigusi, mis on Eestis võib-olla isegi paremini kaitstud kui hartas. Harta reguleerib rahvusvähemuste õiguste kaitset peamiselt üldiselt harta art 21 kaudu, mis sisaldab üldist rahvusvähemuste diskrimineerimise keeldu. Eesti on rahvusvähemuste kaitseks vastu võtnud erinevaid õigusakte, mis tagavad võiks öelda et hartast kõrgema kaitse.²⁹

Loomulikult pole küsimus selles, kas harta vastab Eesti õigusele või Eesti õigus hartas sätestatule, oluline on, et oleks tagatud isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitse, sest harta sisaldab suures osas olemasolevaid õigusi, mida EL-i liikmesriigid nii või teisiti järgivad ja kaitsevad (riigisisene õigus, EIK) ning Eestil tuleb hartat järgida EL-i liikmesriigina ühenduse õiguse rakendamisel, olles selleks koguni õiguslikult kohustatud juhul, kui hartast saab tulevikus midagi enam kui pelgalt deklaratsioon.

5. Harta tulevik

Harta ei olnud läbiv teema mitte ainult Nice'i Euroopa Ülemkogul, vaid püsib huviorbiidis kindlasti ka edaspidi. Järgmisel EL-i valitsuste vahelisel konverentsil, mis esialgu on kavandatud aastaks 2004, on plaanis harta iseloom uuesti üle vaadata ning kui harta on ennast vahepeal õigustanud ja tõlgendamisel rohkesti kohaldamist leidnud, pole välistatud ka selle inkorporeerimine EL-i aluseks olevatesse lepingutesse, s.t hartale juriidilise siduvuse andmine. Sellisel juhul oleks tegemist ühinevas Euroopas toimunud loomuliku arengu õigusliku tunnustamisega. Kui deklaratsiooni kohaldatakse juriidilise iseloomu puudumisest hoolimata praktikas, tootski see kaasa olukorra, mil mõne aja pärast oleks harta liitmine lepingutega kõigest formaalsus.

Muidugi esineb ka oht, et harta praegune deklaratiivne iseloom võib mõjutada avalikku arvamust EL-i ja selle liikmesriikide tegevuse kohta negatiivsemalt kui harta puudumine, tekitades organisatsiooni suhtes usaldamatust. Loodame, et seda siiski ei juhtu.

Esineb ka arvamusi, mille järgi selleks, et tugevdada EL-i läbipaistvust ja kodanikelähedust ning edendada harta abil Euroopa ühtset identiteeti, tuleks harta legitimeerida ja lepingutesse sisseviimine otsustada üleeuroopalisel referendumil. Seesugune referendum leiaks aset kõikides liikmesriikides üheaegselt Euroopa Parlamendi valimistega 2004. aasta suvel.³⁰

Kuid sama lahtine nagu referendum korraldamine on praegu ka harta täiendamine juhul, kui see peaks tulevikus osutama uute õiguste loomisega vajalikuks. Harta ise muutmist ega täiendamist ei käsitle, ju olid harta väljatöötajad enneaegselt pimestatud harta nüüdisaegsusest. Tõenäoliselt kutsutakse täiendamiseks ja muutmiseks taas kokku vastav konvent ja täiendused/muudatused/parandused võetakse vastu lisaprotokollidena.³¹ Sellega muutuks aga harta niisama vähe ülevaatlikuks, nagu on harta pooldajate arvates lisaprotokollide rohkuse tõttu tänapäeval Euroopa inimõiguste konventsioon!

Märkused

1. Euroopa Ülemkogu 3.–4.06.1999 peetud Kölni tippkohtumise lõppdokumendiga (harta käsitleb selle lisa nr 4) võib tutvuda EL-i institutsioonide koduleheküljel: <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>, vt Cologne European Council.
2. Euroopa Ülemkogu 7.–9.12.2000 toimunud Nice'i tippkohtumise tulemustega võib tutvuda EL-i institutsioonide koduleheküljel: <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>, vt Nice European Council, ning Prantsusmaa eesistumise (2000. aasta teine poolaasta) koduleheküljel: <http://www.presidence-europe.fr/pfue/static/acces5.htm>.
3. Harta koostajate eesmärk oli valmistada ette juriidiline tekst, isegi kui esialgu hartale õiguslikku siduvust ei omistatud. Siiski on ka neid, kes harta sõnastuse küpsuses on julgenud kahelda, nt osa ettekandjaid 14.–15. detsembril 2000 Brüsselis Euroopa Komisjoni TAIEX (Technical Assistance and Information) Office'i (vt Julia Vahing, Mis on TAIEX Office? – Juridica, 1996, nr 2, 92–93) poolt kandidaatriikidele korraldatud harta-teemalisel seminaril.
4. EÜ asutamislepingu kohaselt abistavad EL-i Nõukogu ja Euroopa Komisjoni majandus- ja sotsiaalkomitee ning regioonide komitee. Mõlemal on nõuandev staatus. Majandus- ja sotsiaalkomitee koosneb majandus- ja ühiskonnaelu eri alade esindajaist, regioonide komitee liikmeteks on EL-i liikmesriikide regionaal- ja kohalike organite esindajad. EL-i ombudsman nimetatakse iga Euroopa Parlamendi valimise järel europarlamentiga samaks ametiajaks ning ta on volitatud igalt liidu kodanikult või igalt füüsiliselt või juriidiliselt isikult, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, vastu võtma kaebusi EL-i institutsioonide haldusliku omavoli juhtude kohta.
5. Portugali eesistumise ajal saadeti nii liikmes- kui ka kandidaatriikide rahvuslikele parlamentidele laiali COSAC-i (*Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaire des parlements de la Communauté Européenne* = Euroopa Ühenduse parlamentide ühenduse küsimustega tegelevate komisjonide konverents) küsitlus EL-i põhiõiguste harta kohta, kus muu hulgas tunti huvi selle vastu, kas riikide sisesed

parlamendid pooldavad hartale õigusliku siduvuse andmist või mitte. Siiski ei osalenud kandidaatriikide esindajad otseselt hartat ette valmistanud konvendi töös, nagu tegid seda liikmesriikide esindajad (igast liikmesriigist osales töögrupis kaks rahvusparlamendi liiget ja iga liikmesriigi riigipea või valitsusjuhi esindaja).

6. EL-i põhiõiguste harta lõplik tekst on avaldatud Euroopa Ühenduste Teatajas EÜT (Official Journal) 2000, 364, lk 1 ja olemas Internetis: http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_en.html.
7. Jean-Paul Jacqu , EL-i Nõukogu sekretariaadi juriidilise teenistuse direktor, harta töögrupi liige, 14.–15. detsembril 2000 Brüsselis Euroopa Komisjoni TAIEX Office'i seminaril.
8. Harta olemuse kohta vt "Regards sur l'actualit " erinumbrit august 2000: "Vers une Charte des droits fondamentaux de l'UE".
9. Vt nt Rose M D'Sa, The European Union Charter of Fundamental Rights: A Contribution to Regional Human Rights Norms? – The Australian Year Book of International Law, 1999, Vol 20, 55–82.
10. See väide on olnud harta loomise algusest peale tema koostajate ja pooldajate üks peamine argument. Seda kasutas nii Prantsusmaa riigipea kui ka valitsusjuhi esindaja harta konvendis, Guy Braibant *European Public Law Center*'i poolt Ateenas 2000. aasta veebruaris korraldatud konverentsil "Towards a Political Unification of Europe?", mis käsitles Euroopa konstitutsiooni, EL-i põhiõiguste hartat ning ühist välis- ja julgeolekupoliitikat.
11. Harta suhtes skeptiliselt esines nt Frank Vibert, European Policy Forum'i direktor Ühendkuningriigist, oma sõnavõtus "Human rights and the European Union" Ateenas 2000. aasta veebruaris korraldatud konverentsil "Towards a Political Unification of Europe?".
12. Harta art 51. Vt l hemalt ka RUDH, Vol 12, No 1–2 " La Charte des droits fondamentaux de l'UE ".
13. Euroopa Kohtu arvamus 2/94 – ECHR – Opinion of the Court of 28.03.1996 Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. – Euroopa Kohtu lahendite kogumik, EKL (European Court Reports), 1996–I 1759.
14. Nii nt  tles  hendkuningriigi välisministeeriumi juriidiline nõunik–asetäitja Martin Eaton 14.–15. detsembril 2000 Brüsselis Euroopa Komisjoni TAIEX Office'i seminaril.
15. Paavo Nikula ettekanne "The Human rights within EU – key issue in political integration" Ateenas 2000. aasta veebruaris korraldatud konverentsil "Towards a Political Unification of Europe?".
16. Euroopa konstitutsiooni vajalikkuse ja võimalikkuse kohta vt Julia Laffranque, Kas  hinev Euroopa vajab ühtset konstitutsiooni? – Juridica 2000, nr 7, 471–481.
17. Portugali eesistumise ajal liikmes- ja kandidaatriikide rahvuslikele parlamentidele laiali saadetud COSAC-i k sitlus EL-i põhiõiguste harta kohta.
18. EKL, 2000–I, 2737.
19. Vt J. Laffranque, Euroopa Liit ja Euroopa  hendus, institutsioonid ja õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 1999, 25.

20. Prof Meinhard Hilf oma ettekandes "General provisions of the Charter and relations with the European Convention on Human Rights" 14.–15. detsembril 2000 Brüsselis Euroopa Komisjoni TAIEX Office'i seminaril.
21. Barbara Brandtner Euroopa Komisjoni juriidilisest teenistusest ettekandes "The possible impact of the Charter on the Community institutions" 14.–15. detsembril 2000 Brüsselis Euroopa Komisjoni TAIEX Office'i seminaril.
22. Kohtujurist Tizzano arvamus 8.02.2001 kohtuasjas C-173/99 *Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union* (BECTU) ; kohtujurist Alberi arvamus 1.02.2001 kohtuasjas C-340/99 TNT Traco SpA; kohtujurist Jacobsi arvamus 22.03.2001 kohtuasjas C-270/99 Z versus Euroopa Parlament; esimese astme kohtu 20.02.2001 otsus kohtuasjas T-112/98 *MannesmannröhrenwerkeAG* versus Euroopa Ühenduse Komisjon, kus esimese astme kohus nentis, et kuivõrd kohtuasja aluseks olevad asjaolud leidsid aset enne 7.12.2000, s.t enne harta pidulikku heakskiitmist, ei saa kohus hartaga arvestada.
23. BVerfGE 37, 271.
24. Nt kohtuasjas *Matthews vs United Kingdom*, [1999] 28 E.H.R.R. Lähemalt vt Toby King, Ensuring human rights review of intergovernmental acts in Europe. – *European Law Review*, 2000, Vol 25, 79–88.
25. J. Laffranque, "Eesti seisukoht Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohta" – ettekanne 7. rahvusvahelise konverentsi "Eesti ja Euroopa Liit: Eesti teel muutuvasse Euroopasse" esimeses töögrupis: EL-i institutsionaalne tulevik ja rahvuslik seadusandlus, 2.11.2000 Tallinnas.
26. Informatsioon pärineb 14.–15. detsembril 2000 Brüsselis Euroopa Komisjoni TAIEX Office'i seminarilt, kus esinesid EL-i institutsioonide ja liikmesriikide esindajad ning harta väljatöötajad.
27. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse eelnõuga on võimalik tutvuda Internetis Sotsiaalministeeriumi koduleheküljel: <http://www.sm.ee/vordoiguseseadus.html>.
28. Nimetatud eelnõudega on võimalik tutvuda Justiitsministeeriumi koduleheküljel: www.just.ee ja Riigikogu koduleheküljel: <http://www.riigikogu.ee/ems/>.
29. Kasutatud Välisministeeriumis valminud harta esialgset analüüsi.
30. Jürgen Meyer, Saksa Bundestagi liige ja harta konvendi liige, oma ettekandes "The Charter of Fundamental Rights as a first step towards a European Constitution?" 7. rahvusvahelisel konverentsil "Eesti ja Euroopa Liit: Eesti teel muutuvasse Euroopasse" 2.11.2000.
31. Nii prognoosis prof Meinhard Hilf 14.–15. detsembril 2000 Brüsselis Euroopa Komisjoni TAIEX Office'i seminaril.

Kasutatud kirjandus

Alber, S., Widmaier, U. (2000). Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung. – Europäische Grundrechte Zeitschrift, Kehl am Rhein, Straßburg, Arlington, Va., Engel.

Bogdandy, A. (2000). The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union. – Common Market Law Review, Vol 37.

Bonnechere, M. (2000). Quelle garantie des droits sociaux fondamentaux en droit européen? Europe, Paris, Editions du Juris–Classeur.

Convent 49 (2000). Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union. Text of the explanations relating to the complete text of the Charter, Document 4473/00.

D'Sa, R. M. (1999). The European Union Charter of Fundamental Rights: A Contribution to Regional Human Rights Norms ? – The Australian Year Book of International Law, Vol 20.

Dutheil de la Rochere, J. (2000). L'Europe a-t-elle besoin d'une charte des droits fondamentaux? – Gazette du Palais, Spécial Gazette europeenne, Paris.

Dutheil de la Rochere, J. (2000). La convention sur la charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne. – Revue du Marché commun, Paris.

Gori, G., Kauff–Gazin, F. (2000). L'arret Matthews: une protection globale des droits de l'homme par une vision réductrice de l'ordre juridique communautaire? – Europe, Paris, Editions du Juris–Classeur.

King, T. (2000). Ensuring human rights review of intergovernmental acts in Europe. – European Law Review, Vol 25.

Klein, E. (2000). Universeller Menschenrechtsschutz – Realität oder Utopie? – Europäische Grundrechte Zeitschrift, Kehl am Rhein, Straßburg, Arlington, Va., Engel.

Krüger, H. C., Polakiewicz, J. (2001). Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa. Europäische Menschenrechtskonvention und EU–Grundrechtecharta. – Europäische Grundrechte Zeitschrift, Kehl am Rhein, Straßburg, Arlington, Va., Engel.

Laffranque, J. (1999). Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus; institutsioonid ja õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Laffranque, J. (2000). Kas ühinev Euroopa vajab ühtset konstitutsiooni? – Juridica, 2000, nr 7.

Lenz, O. (1999). Anmerkung zum Gibraltar–Urteil des EGMR. – Europäische Zeitschrift für Wirtschaft.

Limbach, J. (2000). Die Kooperation der Gerichte in der zukünftigen europäischen Grundrechtsarchitektur. – Europäische Grundrechte Zeitschrift, Kehl am Rhein, Straßburg, Arlington, Va., Engel.

Maruste, R. (2000). Inimõigused on Euroopa teema. – Postimees, 6.12.

No Spéc. Regards sur l'actualité (08.2000), no 264: Vers une charte des droits fondamentaux de l'UE.

RUDH (15.09.2000). Vol 12, No 1-2, La Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Zuleeg, M. (2000). Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte/Funktionen einer EU-Charta der Grundrechte. – Europäische Grundrechte Zeitschrift, Kehl am Rhein, Straßburg, Arlington, Va., Engel.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja Euroopa inimõiguste konventsioon

Rait Maruste (RiTo 3), Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik

Euroopa Liidu (EL) 1999. aasta tippkohtumisel Kölnis loodi Saksamaa initsiatiivil kogu, mille ülesandeks seati välja töötada Euroopa Liidu põhiõiguste harta projekt ning esitada see Euroopa Liidu Nice'i tippkohtumisele 2000. aasta detsembris. Koosseis oli esinduslik, sinna kuulusid EL-i liikmesriikide valitsuste ja parlamentide ning Europarlamendi ja Euroopa Komisjoni esindajad. Vaatlejatena osalesid töös ka Luxembourg'is asuva Euroopa Liidu Kohtu ja Strasbourg'is töötava Euroopa Nõukogu ning Euroopa Inimõiguste Kohtu esindajad. Kogu tööd juhtis Saksa Föderalse Konstitutsioonikohtu endine esimees ja Saksamaa president Roman Herzog. Valminud eelnõu vaadati üle ning kiideti heaks Biarritzi kohtumisel oktoobri alguses ning võeti vastu Nice'i tippkohtumisel.

Hartaga (ehk laiemalt Euroopa konstitutsiooniliste alustega) seonduv on tänapäeval olnud vahelduva intensiivsusega päevakorral juba alates W. Churchilli kuulsast kõnest Zürichis, kus ta tõi esmakordselt sõjajärgse Euroopa poliitilise avalikkuse ette Euroopa Ühendriikide idee. Sõltuvalt föderalistide ja unionistide vastasseisust on see mõte suuremal või vähemal määral olnud pidevalt päevakorral.

Milleks veel üks inimõiguste akt?

Uueks aktiks on kaks põhjust. Kõigepealt sotsiaalsed–poliitilised taotlused. Nimelt tajusid Euroopa poliitikud vajadust näidata skeptilisemaks muutuvaile valijaile, et nad ei sea esiplaanile mitte ainult Euroopa majanduslikku arengut, vaid peavad tähtsaks inimest, igaüht puudutavaid õigusi ja vabadusi ning soovivad muuta õigused ja vabadused EL-is enam nähtavaks. Ilmeks taotluseks oli tuua EL-i kuvandisse ja edaspidi ka praktikasse sügavam humanistlik–sotsiaalne mõõde ning selle kaudu eristuda omaaegsest sõe- ja terasetööstuste liitmise aja orienteeritusest (ainult) majanduslik–tehnilisele koostööle, samuti arvestada rohkem tänapäeva sotsiaalseid arenguid ja ootusi.

Teiseks: EL-i riigiõigusliku määratlemise otsingud. Ikka veel on õhus EL-i riigiõiguslik tulevik. Kas EL-ist tuleb midagi unitaarriiklikku, saab temast föderatsioon või konföderatsioon või midagi muud, või ongi ta mingi UPO (*unidentified political object*), ei ole veel selge. Poliitilises retoorikas ollakse ehk konföderatiivsuse tunnustamise järgus, tegelikus elus aga toimib juba paljus föderatiivne praktika (nt EL-i õiguse otsekohaldamises). Kuid selge on, et ükskõik millise vormi võtab tulevane EL, ei saa ta oma algaktist ehk põhiseadusest üle ega ümber. Kuid iga põhiseaduse olemuslik ja vast tähtsaimgi osa on *Bill of Rights* ehk see, mis on praegu kokku võetud hartas. Poliitiline valmisolek ei võimaldanud kaugemale minna.

Tähtsusetu pole seegi, et tulenevalt sotsiaalmajandusliku arengu suurest ja objektiivsest erinevusest EL-i ja sellest väljapoole jäävate riikide vahel, on paratamatu kõrgemate standardite seadmine arenenumate riikide ehk nende Euroopa inimõiguste konventsiooni (EIK) osalisriikide sees, kes on ka EL-i liikmed. Seda lubab ka EIK artikkel 53.¹

Selge on seegi, et EIK loodi teatud ajaloolistes tingimustes, ta on mõneti kitsam, selgelt poliitilise suunitlusega, ei hõlma tänapäeva elu paljusid külgi ja on kohati ehk selles mõttes maha jäänud. EIK ei kata sotsiaalseid õigusi, mida aga harta teeb. Kuidagi aga ei saa väita, et need õigused ja vabadused, mida kehtiv EIK katab, on iganenud. Pealegi, konventsiooni käsitatakse elava instrumendina (*living instrument*) ning tõlgendatakse evolutsiooniliselt,² s.o vastavalt ühiskondlike tingimuste ja arusaamade muutumisele. Küll aga on tõsi, et ta ei kata siiski nüüdisaegse elu kõiki avaldusi ja arenguid. Samas tuleb tunnistada, et mitmed EIK normid on konkreetsemad ja pakuvad laiemat kaitset kui harta vastavad normid. Selle nt võib tuua harta sätetes nn piiravate klauslite puudumist, samas kui konventsioonis on need esitatud. Konventsiooni sätete teises pooles on esitatud täpne ja laiendamisele mittekuuluv loend alustest ja tingimustest, millal konkreetset õigust või vabadust võib piirata. Hartas selline konkreettus puudub, seega on võimude suvamaär harta kohaldamisel avaram ning sellest tulenevalt õiguste ja vabaduste kaitse jällegi lõdvem.

Kas ei looda uut õiguslikku entroopiat?

Küsimus on igati põhjendatud, sest EL-i kõik praegused liikmesriigid on ju ka Euroopa inimõiguste konventsiooni osalised. Kokkulangevas õigusruumis ja osaliselt kattuvas reguleerimisesemes (aines) teise samaliigilise õigusakti kehtestamine toob kaasa tõsiseid probleeme kattuvate sätete ühetaolisel tõlgendamisel ja järelevalvel. See omakorda võib luua tarbetu õigusliku segaduse ja seeläbi üldise õiguskindluse vähenemise. Siiani hästi töötanud ja end eurooplaste silmis õigustanud ning usalduse pälvinud Euroopa inimõiguste konventsiooni ja kohtu ehk Strasbourg'i süsteemi kaotamist³ pole ju kavandatud.

Nii poliitiliselt kui ka õiguslikult on välistatud EL-i liikmesriikide väljumine konventsiooni süsteemist. Euroopa Nõukogu hoiak ja ametlik ettepanek on olnud, et EL kui institutsioon võiks astuda konventsiooni osalisriigiks. See nõuaks ühelt poolt täiendusi EL-i lepingutes ning teiselt poolt konventsioonis ja Euroopa Nõukogu hartas.⁴ Seega oleks selline ühinemine õiguslikult võimalik, kuid selleks puudub poliitiline tahe, vähemalt praegu. Ainukeseks võimaluseks jääb otsida õiguslikult korrektseid ja töötavaid heanaaberliku koosseksisteerimise võimalusi. Selliste võimaluste leidmine pole kerge ei juristile, kes ainst tunneb ja probleeme näeb, ega ka tavainimesele, lihtsale eurooplastele, kes ei pruugi sugugi aru saada, miks on ühe asja kohta kaks paberit ja kohut. Ja nii võidaksegi järjekordselt komistada ühe EL-i suurema probleemi, s.o tema õiguse selguse ja arusaadavuse ehk teistpidi – selle ülemäärase keerukuse otsa.

EIK süsteem on üles ehitatud õiguste ja vabaduste *välise* kollektiivsele järelevalvele komplimentaarsuse ja subsidiaarsuse põhimõtteil. Selle mõte on, et konventsiooniga kaitstud õigusi ja vabadusi tuleb ennekõike kaitsta osalisriikide sees rahvuslikul tasandil ning Strasbourg'i kohus sekkub ainult siis, kui riigisisel tasandil pole kaitse adekvaatselt töötanud. EIK ideoloogia ja praktika on olnud see, et konventsioonis sätestatud õigused ja vabadused on suunatud "igauhele", s.o üksikisikule, isikute gruppidele (sh ka ühingutele) ja valitsusvälistele organisatsioonidele ning kohustatud poolteks on konventsiooni osalisriigid selle avaliku võimu tähenduses.

Harta näib olevat vähemalt esialgu suunatud *sisemisele* kontrollile.⁵ Artikkel 51 lg 1 sätestab, et: "Harta sätted on suunatud Liidu institutsioonidele ja organitele subsidiaarsuse printsiipi arvestades ja osalisriikidele üksnes siis, kui nad rakendavad Liidu õigust".⁶ Harta ja EIK kooskõla loodetakse tagada harta preambula sättega, et ta rajaneb muu hulgas ka Euroopa inimõiguste konventsioonis sätestatud õigustele ja (NB) Euroopa Nõukogu Sotsiaalharta ning Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale. Konventsiooni ja harta suhte kohalt on oluline veel harta artikkel 52 lg 3. Selle järgi niivõrd, kui harta sisaldab õigusi, mis korrespondeeruvad õigustega, mida kaitseb konventsioon, peab nende õiguste tähendus ja maht olema selline, nagu on määratletud konventsiooniga.

Rõhutatakse ka, et osalisriigid peavad austama hartas sisalduvaid õigusi, järgima selle põhimõtteid ja edendama nende rakendamist lähtuvalt oma pädevusest. On vist osundamatagi selge, et see laieneb ka Eestile kui EL-i kandidaatriigile.

Mida pakub harta?

Harta on Euroopa inimõiguste konventsiooniga võrreldes tunduvalt laiem ja heterogeensem akt, mille täpsemat õiguslikku olemust on praegu raske määratleda. Harta sisaldab peale poliitiliste õiguste ja vabaduste (milles ta paljus, kuid mitte kõiges langeb kokku EIK-ga) ka sotsiaalseid ja majanduslikke õigusi, mida EIK ei sisalda.⁷ Nii nt kätkeb harta õigust isiksuse terviklikkusele, isikuandmete kaitsele, haridusele, kunsti ja teaduse vabale viljelemisele, ettevõtlusele, asüülile, meeste ja naiste võrdsusele, laste õigusi, õigust keskkonna, tarbija ja tervise kaitsele, õigust kultuurilisele, usulisele ja keelelisele eripärale, vanurite ja puudega isikute õigusi, töötajate õigust informatsioonile ja kollektiivvaidlustele ning kohastele töötingimustele, õigust heale ja läbipaistvale valitsemisele ning juurdepääsu dokumentidele jne.

Paljud harta normid on pigem põhimõtted ja eesmärgid kui otsekohaldatavad õigusnormid. Seetõttu on nende allutamine kohtulikule kontrollile ehk nende kohtulik hindamine ja lahendamine (nn *justiciability*) vägagi küsitav. Harta toob sisse solidaarsuse ja võrdsuse mõisted ning määratleb EL-i kodanike õigused. Expressis verbis tuuakse sisse ka proportsionaalsuse põhimõte (art 51 lg 1). Normide ülesehitus ja sõnastus viitab nende kui konstitutsioonilise normi iseloomule.

Kas harta jääb poliitiliseks deklaratsiooniks ja eesmärgiseadeks või saab temast õiguslikult siduv leping, on veel lahtine ning sõltub sellest, kui kiiresti ja kuidas suudetakse jõuda kokkuleppele EL-i riigiõiguslikus arhitektuuris.

Harta elluviimise järelevalvemehhanism pole veel selge. Kuivõrd, mis vormis ja ulatuses laieneb hartale kohtulik, kuivõrd poliitiline järelevalve, ilmneb lähemas tulevikus. See pole veel Eestile oluline. Küllalt tõenäoline aga on harta põhisisu paigalejäämine, ning see on küll Eestile oluline.

Mida tähendab harta Eestile?

Õiguslikult praegu ei midagi, küll aga poliitiliselt. On päevselge, et harta on eesmärgi- ja standardiseade kogu EL-ile ning hakkab täitma konstitutsioonilist rolli Euroopa Liidu kogu tegevuses. Nii poliitikas, õigusloomes kui ka –rakenduses. Seepärast on igati mõistlik tõlkida harta kiiresti maakeelde, teha ta avalikkusele kättesaadavaks ja selles kirjas olev endale selgeks ning arvestada hartas seisvat nii käimasolevas kui ka eelseisvas õigusloomes ja koolituses. Seda tuleb teha nii või teisiti, parem siis juba kohe. Äärmiselt asjakohane oleks hartas fikseeritud poliitikas arvestada ning kogu õigusloome üles ehitada harta norme ja põhimõtteid arvestades. Praegu ehk võib kohustatute ring piirduda veel spetsialistide ehk nendega, kes tegevad poliitikas ja õigusloomes. Loodetavasti aga on see juba lähitulevikus meie kõigi ühine õigus ja hool. Tervikuna on harta kahtlemata väga oluline samm õiguste ja vabaduste edendamisel ning tänapäeva elu, vaadete ja väärtustega kooskõlla viimisel.

Märkused

1. Ei saa siiski mööda vaadata asjaolust, et harta initsiatiivi kohal seisab riikide I ja II klassi jagamise vari, kus ühte gruppi jäaksid konventsiooniga kaetud riigid, teise aga need, mis on kaetud konventsiooni ja hartaga. Selleteemalist arutelu võib leida ka harta väljatöötamisega kaasnenud diskussioonide materjalidest. Probleem on olemas, sest kogu senine inimõiguste dogmaatika ja ideoloogia on olnud üsna üheselt kinni inimõiguste universaalsuse idees ja selles, et inimõiguste sisustamises ning kohaldamises puudub koht topelt- või erinevatele standarditele. Ilmne on, et harta tähendab ja toob kaasa teatud korrektsioone selles ideoloogias. Kuigi minu väide on, et harta initsiatiivi üheks teguriks on ka EL-i liikmesriikide soov, et nende õiguste ja vabaduste kaitstuse ja demokraatia üle ei otsustaks Ida-Euroopa kohtunikud (vt J. Laffranque, Kas ühinev Euroopa vajab ühtset konstitutsiooni? – *Juridica*, 2000, nr 7, lk 480), ei ole see siiski minu väljamõeldis ning neid kahtlusi on jagatud–hinnatud vägagi kõrgetasemelistes sõnavõttudes (vt nt: echr.coe.int/gen/speeches/wildhaber/2000/EU vt Charter 7 March 2000).
2. Vt nt *Burghartz v. Switzerland*, Judgment, 22.02.1994, A nr 280–B, par 28.
3. Usaldust Strasbourg'i süsteemi vastu näitab suur pöördumiste arv ning selle pidev ja kiire kasv. Kohtusse saabunud pöördumiste arv aastas on ületanud 10 000 piiri ning on kasvanud üle viie korra viimase seitsme aasta jooksul. Vt Speech by Luzius Wildhaber at European Ministerial Conference for Human Rights, Rome, 3 November 2000.
4. Vt Opinion ECJ 2/94.
5. Sellele viitab ka harta art 51 lg 2, mille kohaselt harta ei kehtesta ühendusele või liidule uusi pädevusi või ülesandeid ega modifitseeri lepingutega määratletud pädevusi ja ülesandeid.
6. Autori tõlge.
7. Harta sisaldab muide ka norme, millel puudub *expressis* verbis vaste Eesti Vabariigi põhiseaduses, nt õigus isiksuse terviklikkusele, õigus heale administratsioonile jmt.

Millised on Eesti eeldused olla jätkusuutlik väikeriik?

Ahto Oja (RiTo 3), SEI–Tallinn, Säästva Eesti Instituut, säästva ühiskonna programmi juht

Jätkusuutlik arendamine on jätkuv dialoog erinevate maailmavaadete ja väärtushinnangutega inimeste vahel selleks, et ka meie lapsed saaksid omi dialooge pidada.

1. Alguseks

On lihtne öelda, et ilm on hukas. Palju raskem on seda arusaadavalt, *usutavalt* ja argumenteeritult tõestada. Mis võib tunduda hukutavana lähiajal, ei pruugi seda teps mitte olla sadade ja tuhandete aastate lõikes. Mõni kuulutab kurjalt, et kliima soojeneb, samavõrra on *uskujaid*, et kliima võib hoopis külmeneda, õigus võib olla mõlemal, sest saja- ja saja tuhande aastasi trende ei saa lihtsalt võrrelda. Kummal on õigus, seda näitavad järgmised millenniumid. Kui *uskuda*, et looduseadused kehtivad, on siiski võimalik looduseadustest tuletatud keskkonnatasakaalud ja keskkonnas toimuvad aineringed välja arvutada: teatud päikesekiirgust saav teatud mullaviljakusega hektar toodab teatud hulga biomassi, mis sisaldab teatud koguse energiat, mille käigus omakorda seotakse teatud kogus süsinikku, jne (Arrow jt 1995, 520–521). Maailmas on välja töötatud kümneid metoodikaid, nn säästvuse näitajaid, kuidas inimese survet keskkonnale mõõta, riike võrrelda ja tulevikusuundumusi ennustada. Ikka selleks, et langetada päevapoliitikas riigile ja rahvale paremaid, kindlust, küllust ja tulevikuusku tagavaid otsuseid.

Käesolevas artiklis kaardistan Eesti positsiooni jätkusuutlikkuse maailmakaardil, tuues välja *Eesti eeldused* olla jätkusuutlik väikeriik eetilisel, institutsionaalsel, sotsiaalsel, majanduslikul ja ökoloogilisel. Väidan, et viiest eeldusest ainult ühel on võtme- ja konventsionaalsesse arengusse murrangut toov ning epohhi loov tähendus. Loodetavasti on Eesti jätkusuutlikkuse eelduste kirjeldamisest abi meie riigile oluliste otsuste ettevalmistamisel ja vastuvõtmisel nii Riigikogu kui ka inimese tasandil.

1.1. Küsimus säästvusest algab küsija eetilise loodussuhte määratlemisega

Küsimusele Eesti säästvuse eeldustest vastavad erinevalt (keskkonna)ökonomit, (keskkonna)jurist, (keskkonna)insener, (padu)roheline, (keskkonna)psühholoog jne. Insenerile on keskkonnaprobleem – *säästev arendamine* – tehniline, mistõttu lahendus peitub paremates, ökoefektiivsemates tehnoloogiates või puhastusseadmetes. Ökonomit arvutab jällegi, mis üks või teine asi maksab. Kuna temale on väärtuse mõõdupuu raha, siis pole ju küsimust – parim lahendus on see, mis vähem maksab või kuhu säästud investeeritakse. Juristile on probleem ja lahendus seadusandluse parandamises – rohkem ja täpsemaid seadusi – ja asi vask. Äärmusrühmade arvates tuleks ellu viia äärmuslikke lahendusi – keelata, loobuda, sundida. Keskkonnapsühholoog taas uurib ja seletab nii probleemi kui ka lahendust inimese peas pesitseva konstruktiga, mille abil inimene seletab ja mõistab maailma. Kuivõrd keskkond oma piiratud vahendite, talumis- ja

taastumisvõimega on selle konstrukti osa, sõltub inimese haridusest, infost, mõtlemis-, seostamis-, analüüsimis- ja sünteesimisvõimest.¹

Illustreerime ühele ja samale küsimusele 3 erineva vastuse saamise võimalust Šotimaa näitel. Ian Moffatt kogus kokku Šotimaa kohta tehtud arvutused ja uuringud, leidmaks vastust küsimusele, kas Šotimaa on säästev. Tabelis 1 toodud vastustest saame järeldada ainult üht: ei ole olemas universaalset säästvust, sest kui ühe meetoodika järgi on Šotimaa säästev, kahe järgi mitte ja kahe järgi pole vahet, siis milline vastus on "õige" – kas Šotimaa on siis säästev või mitte? Tabel 1 näitab kujundlikult, et vastus sõltub uurimismetoodikast, mille valik omakorda sõltub uurija väärtushinnangust. Seda teadvustamata võib vaidlema jäädagi, kas Šotimaa või mõni teine riik, piirkond, linn või küla on säästev või mitte. (Moffatt 1996, 130; Bossel 1999, 48–56).

Tabel 1. Kas Šotimaa on säästev?

Tabelis toodud lühendid tähistavad erinevaid jätkusuutlikkuse mõõtmise meetoodikaid. Lühendite tähendused: *AEANNP* – *Approximately Environmentally Adjusted Net National Product* – ligikaudselt keskkonnakoormust kajastav rahvuslik netotoodang; *PAM* – *Pearce–Atkinson Measure* – Pearce–Atkinsoni mõõde; *NNP/K* – *Net Primary Production and Carrying Capacity* – primaarne netotoodang ja keskkonna taluvusvõime; *EF/ACC* – *Ecological Footprint and Appropriated Carrying Capacity* – ökoloogiline jalajälg ja kaalutud taluvusvõime; *ISEW* – *Index of Sustainable Economic Welfare* – säästva majandusliku heaolu indeks.

Metoodika	Ühik	Jätkusuutlik	Vahet pole	Jätkusuutmatu
AEANNP	miljon naelsterlingit	jah		ei
PAM	miljon naelsterlingit	ei		jah
NNP/K	kilokalorit/per capita		jah	
EF/ACC	ha/per capita	ei		jah
EF/ACC	miljon naelsterlingit		jah	

2. Milline ühiskond on säästev, jätkusuutlik, s.t suudab jätkuda?

Ühiskonna korraldus on säästev, kui igasuguse tegevuse planeerimisel ja elluviimisel arvestatakse ühe inimpõlve jooksul süsteemselt ja tasakaalustatult inimest, tema materiaalseid ja vaimseid vajadusi, inimese (*majandus*)tegevust nende vajaduste rahuldamiseks ning *keskkonda* (oma piiride ja taluvusvõimega), kus inimene toimetab. Eetilise suhtumise alus laieneb Inimeselt Elukeskkonnale, kus eetilise arvestamise objektidena käsitletakse kõiki elus- ja elutuid olendeid ning ökosüsteeme, lõppkokkuvõttes planeeti Maa tervikuna (Oja, Raukas 1999, 9–10).² Inimest puudutavaid eeldusi kirjeldan

kolmest aspektist: inimese ja looduse suhe (eetilised), inimsuhted ja seadused (institutsionaalsed) ja inimarengu indeks (sotsiaalsed eeldused).

2.1. Inimese ja looduse suhe ehk Eesti jätkusuutlikkuse eetilised eeldused – kilde uuringutest

Olemasolevast kirjandusest võime välja tuua Eesti eeldused olla eetiliselt jätkusuutlik inimese ja looduse suhte otsese või kaudse kirjeldamise kaudu. Lauristini ja teiste 1985. aastal avaldatud sotsioloogilise uuringu põhjal võib välja tuua järgmised eelistused: 73% küsitletud ekspertidest pidasid looduse tasakaalu hoidmist keskkonnakaitse eesmärgiks, 63% elu säilimist meie planeedil, 55% ühiskonna ja looduse suhte mõistlikumat korraldamist, 53% tervise kaitset. Elanike jaoks oli esimesel kohal tervisekaitse 66%. Vastanutest 59% pooldasid looduse tasakaalu hoidmist ja elu säilitamist, 4. kohal oli 45 protsendiga tehnika arengu uute suundade avastamine. "Erinevused ekspertide ja elanike vahel olid üsna väikesed: pingeridade sarnasust statistiliselt olulisel tasemel näitab Spearmani astakorrelatsiooniseose suurus $rs=0,79$. Kummaski pingereas jäävad tagaplaanile subjektiivsemat laadi väärtused (inimese sisemaailma rikkus, meeldiv ümbrus). Ühiskondlike motiivide nii suurt ülekaalu igapäevase elu kvaliteediga seonduvate eesmärkide ees võib hinnata mitmeti: näha selles kõrget teadlikkust või hoopis keskkonnateadvuse teatud deklaratiivsust (vähest seost argielu probleemidega). Tundub, et ei spetsialistid ega ka elanikkond seosta isiksuse esteetilist ja eetilist arengut ning sellest tulenevat teadlikku miljöökujundust keskkonnakaitse ja loodushoiuga. Kas pole just nende ühendamises üks võimalusi jõuda abstraktsetelt eesmärkidelt ökoloogilise kultuuri tegelike avaldumisvormideni igapäevases elus?"³ (Lauristin jt 1985, 379; Oole, Kasemets 2000, 10–20).

SEI–Tallinna avaldatud uuringus "Inimene ja keskkond" (Kaasik jt 1996, 39) leiavad 57% nendest, kellele suhtlemine loodusega on väga tähtis, et kodanikel lasub põhiline vastutus keskkonnakaitse eest. Kurvastuseks on 50% täpselt vastupidisel arvamusel.

Hiiumaal 1994. aastal läbi viidud sotsioloogilise uurimuse tulemusena 65% vastajatest uskus, et looduses peitub salapäraseid või meist kõrgemaid jõude. Huvitav on seejuures märkida, et vastus ei sõltunud haridusest. Samas seostusid sõnaga "mets" kõige rohkem sellised mõisted nagu rahu, seened ja marjad, puit ning küte. Metsa puhul olid järgnevateks seostuvateks mõisteteks vabadustunne, puhkus, rõõm ja pühadus. "Merega" seostus enim rand, järgnesid puhkus, rahu, vabadustunne, rõõm ning pühadus. "Püha paika" märkivate sõnade edetabelis olid võrdsel kolmandal–neljandal kohal 22%–ga vastajate koguhulgast sõnad "kirik" ja "kabel" ning "mets", "hiis", "puud". (Uljas jt 1996, 23–24).

Argo Moori järgi (Moor 1998, 104) ühe Eestis läbi viidud uuringu alusel usub kaks inimest kolmest, kes käituvad puuga kui elava olendiga, et puul on hing. Sama uuringu kohaselt üle poole usuvad, et puud tunnevad valu, ja neljandik ei tea, kas tunnevad. Neljandik inimesi on puult andeks palunud teda langetades või oksa murdes.

Stefanie Langi läbi viidud küsitluse vastajatest ligi 60% jaoks assotsieerus "loodusega" mets. Samuti assotsieerus "loodusega" pooltele vastajatele vesi, 40%–le elu, loomad ja taimed,

30%-le maastikud, tunded aktsioonid, neljandikule õhk, puhtus ja ilu ning viiendikule head tunded. Seevastu sõnaga "keskkond" assotsieerus pooltele vastajatele ümbruskond, kolmandikule vesi, õhk ja inimese ning keskkonna suhe. Viiendikule vastajatest assotsieerus sõnaga "keskkond" degradeerumine. 99% vastajatest oli nõus väitega: "Looduses ma puhkan ja taastun". 84% vastajatest nägi inimest looduse osana ja aktsepteeris väidet, et kõik, mis juhtub loodusele, mõjutab ka inimkonda. 77% vastanutest oli nõus väitega: "kui sa ei austa looduse ilu, siis sa ei saa käituda loodussõbralikult". Kolm neljandikku vastajatest (täiesti ja osaliselt nõus kokku) nõustus väitega, et planeet Maa on nagu kosmoselaev, millel on piiratud (keskkonna)ruum, tagavarad, saaste sidumisvõime jne (Lang 1999, 29–32, 42). *Eetiliselt on eestlane pigem jätkusuutlik kui jätkusuutmatu*. Uskumise tasandil ei välistata, et loodusel võib olla iseeneslik väärtus, mingi kõrgem vaim/jõud, igal juhul tuleb loodusega arvestada, ei tohi talle haiget ega kurja teha ning oma tegude eest looduse suhtes tuleb kanda täit vastutust. Ehk Tiit Merenäki sõnadega "Algava, 21. sajandi filosoofia põhiküsimus on, kas me suudame kõige kõrgemal mõtlemistasemel oleva liigina sõnastada meie planeedi tarvis uue mõtlemisviisi. ... Me ei peaks Eestis siinjuures sugugi häbenema boreaalses (reliktses) mõtlemises peituvaid ökoloogilise eksistentsi võimalusi ja sellest tulenevalt oma biofilosoofilist traditsiooni" (Merenäkk 2000, 36).

2.2. Inimsuhted ja seadused ehk Eesti jätkusuutlikkuse institutsionaalsed eeldused

Eesti institutsionaalse jätkusuutlikkuse kõikide eelduste kaardistamine vääraks omaette uuringut. Piiratud ruumi tõttu mainime siinkohal olulisemad. Eesti on osa rahvusvahelistest säästva arendamise võrgustikest, alates ÜRO, Euroopa Liidu, Läänemere (Agenda 21) ja lõpetades lähinaabritega. Põhiseadus sätestab looduse (varad) kui rahvusliku rikkuse. Ainulaadsena maailmas on meil säästva arengu seadus (RT I 1995, 31, 384; RT I 1997, 48, 792). Käesoleva aasta algusest jõustus keskkonnamõtjude hindamise ja auditeerimise seadus (RT I 2000, 54, 348). On ridamisi harukondlikke lühema- ja pikemaajalisi strateegiaid, on 6 nn baasstrateegiat,⁴ on peaministrit nõustav säästva arengu asjatundjate komisjon säästva arengu programmi üksikküsimuste läbitöötamiseks. On vabariigi valitsuse otsus alustada Eesti säästva arengu riikliku strateegia väljatöötamist, mille koordineerimine on delegeeritud Keskkonnaministeeriumile. Projekti "Eesti 21" tegevused⁵ olid ehk ühed Eestis tuleviku üle alanud diskussiooni käivitajad: millist Eestit me tahame oma lastele; kas on mõistlik korrata Lääne ületootmis-ületarbimise arutut amokijooksu (Oja 2001) või on arukam õppida teiste kogemustest ja töötada välja Oma Tavatud Lahendused (Oja jt 1999, 55–66). Strateegilise planeerimise ja seadusloome tasandil on Eesti jätkusuutlikkuse institutsionaalsed eeldused pigem head, minimaalne institutsionaalne baas on olemas.

2.3. Eesti Inimarengu Indeks kui Eesti sotsiaalse jätkusuutlikkuse näitaja

Sotsiaalset jätkusuutlikkust hindame inimarengu indeksi järgi. Eesti inimarengu indeks oli 1998. a 0,801. Sellega olime maailmas 46. kohal, kõrge inimarengutasemega maade nimekirja lõpetamas, just enne keskmise tasemega maid (Eesti inimarengu aruanne 2000, 14). Pooled Euroopa Liidu liikmesriigid on esimese 15 seas, esimese ringi kandidaatriigid kolmandas, neljandas ja viiendas kümnes.

Globaalses mõttes oleme liiga jätkusuutlikud, s.t ei anna "piisavat" panust üleilmsesse rahvastiku kasvu plahvatusse. Rahvastiku taastumise kohalt oleme pigem jätkusuutmatud, stabiilse rahvastiku taastumise jaoks peaks summaarne sündimuskordaja olema 2,1, viimastel aastatel on see pidevalt langenud ja oli 1999. a 1,24 (Eesti inimarengu aruanne 2000, 107). Kui nii edasi, siis on reaalne oht kultuuriliselt lahustuda globaliseerivas maailmas, kuna me ei suuda tagada oma kultuuri säilimiseks minimaalselt vajalikku ühte miljonit inimest. Põhjamaade kogemus näitab, et sündimus ei suurene pikaajaliselt, vaatamata otsestele finantstoetusprogrammidele. Pigem on eelduseks saavutada stabiilne rahvastik Maarjamaal, usk ja kindlus Oma Riigi Tulevikku. Nii sotsioloogilised uuringud (Elanike ... 2000) kui ka emotsionaalsed väljaütlemised (üliõpilas)ajalehtedes kajastavad pigem pettumust Oma Riigis ja usalduse langust Päevakangelastest Poliitikute Lehmakauplemisele. Sellised signaalid kindlasti ei lisa kodanike kindlustunnet tuleviku suhtes, ei ahvatle välismaal head palka teenivaid tippspetsialiste ja –teadlasi pelgalt isamaalisusest "koju tagasi pöörduma, et Eestit üles ehitada" ja paneb pigem pagema need viimased üksikud missioonitundest veel "kodumaad teeninud" (Oja 2000). Kas see võiks Lugupeetud Lehmakauplejaid ka midagi tundma või mõtlema panna, mida ükski indeks ei mõõda?

Kokkuvõttes formaalne eeldus Eesti sotsiaalseks jätkusuutlikkuseks ei ole halb, võrreldes naabritega, eriti lõunapoolsetega. Samas kodanike võõrandumine riigist, sotsiaalne õiglustunne, mida on raske mõõta, pigem pärsvad Eesti jätkusuutlikkuse sotsiaalseid eeldusi.

3. Eesti jätkusuutlikkuse majanduslikud eeldused

Rahvusvaheliselt on säästvate majandusindikaatorite väljatöötamise eestvedajad olnud OECD ja Maailmapank. OECD on välja töötanud säästva ühiskonna indikaatorite sarja (OECD Proceedings 2000; Towards ...2000). Maailmapank arendab jätkusuutliku säästmise (JS) indikaatori⁶ süsteemi. "Antud metodoloogia eeldab, et erinevad kapitalivormid on asendatavad ühest vormist teise. Seega ei pruugi loodusvarade ammendumine ja keskkonna degradeerumine – majandusliku tootmise tõttu – olla sugugi ühiskonna heaolu vähendav seni, kuni osa varude kaevandamisest saadud tuludest investeeritakse teistesse kapitalivormidesse. Alternatiivsed majandus- ning sektoraalsed poliitikad, mis soodustavad materiaalsete põhivarade amortisatsiooni ja loodusvarade ammutamisest saadud tulude tarbimist, pakkumata sealjuures täiendavaid investeeringuid inimressursside arenguks, võivad kaugemas tulevikus vähendada kogu rahvuslikku kapitalibaasi (või rikkust), mis on heaolu genereerimise alus. Antud jätkusuutliku arengu indikaatorid keskenduvad seega lisaks rahvusliku rikkuse hindamisele ka kapitalivoogude hindamisele. Lahutades välismaise netolaenamise kodumaistest koguinvesteeringutest, saame kodumaise kogusäästmise. Lahutades kogusäästmisest materiaalsete põhivarade kulumi, saame kodumaise netosäästmise, mida võib käsitleda ühe makro-majanduskasvu peamise indikaatorina. *Jätkusuutlik kodumaine säästmine* on arvatud, lahutades netosäästmisest loodusvarade ammendumise ja keskkonnakahjustustega kaasnevad kulud ning liites investeeringud inimkapitali. Tulemusena saame jätkusuutlikkuse indikaatori, mis lahti mõtestatult annab vastuse küsimusele, kuidas rahastatakse praegust riigi/ühiskonna

arenguprotsessi (välislaenud, põhivarade amortisatsiooni maksed, loodusvarude ammutamine) või mille arvelt see protsess toimub (keskkonna saastamine, inimressursside halvenemine). Positiivne jätkusuutlik netosäästmise kõver näitab säästliku majanduse arengutrendi, mille tulemusena ühiskonna kogukapitaliväärtus (või rikkus) tõuseb. Vastupidiselt negatiivne jätkusuutlik netosäästmise kõver viitab sellele, et ühiskond tarbib praegust kapitalibaasi tulevase majandusarengu arvelt (s.t areng on mitte-jätkusuutlik). ... Antud jätkusuutlike indikaatorite väljatöötamine ja rakendamine Eestis võimaldaks seega hinnata avaliku sektori poliitikate mõju majanduse pikaajalisele arengule, mis põhineks selgesti määratletud eesmärkidel ja objektiivsetel hindamiskriteeriumidel. See omakorda võimaldab objektiivsemalt määratleda riigi tegelikku rikkust ning majanduse arengupotentsiaali ja piiranguid, võttes arvesse ka tulevaste põlvkondade vajadusi." (Nömmann 2000, 7–8).

Maailmapanga ülevaates oli 1997. a andmetel Eesti jätkusuutlik kodumaine säästmine 8,2% SKP-st, täpselt sama suur kui Suurbritannial (Hamilton 2000, 10–11). Nii et ühele Euroopa Liidu (EL) liikmesriigile oleme selle näitaja alusel juba "järele jõudnud"! Valikuliselt on EL-i riikide ja kandidaatriikide, 5 suurima JS ja suurima CO₂ –ga riikide vastavad näitajad toodud tabelis nr 2.

Tabel 2.

Riik	Kodumaine kogusäästmine	Kulutused põhivarale	puhasäästmine	Hariduskulutused	Energiaammendumine	mineraalsete ressursside ammendumine	Metsa ammendumine	CO ₂ kaaskulud	JS
5 esimest suurima JS-ja									
Singapur	51,2	13,2	38,1	2,2	0	0	0	0,5	39,8
Botsvaana	44,7	13,3	31,4	6,9	0	0,8	0	0,3	37,2
Hiina	42,7	6,2	36,5	1,9	0	0,5	0,6	2,4	34,9
Malaisia	44,4	9,3	35,1	4,8	4,1	0,1	2,1	0,7	32,9
Panama	32	7,2	24,8	5	0	0	0	0,4	29,5
Euroopa Liit ja kandidaadid koos									
Iirimaa	33,1	9,2	23,9	5,1	0	0,1	0	0,3	28,7
Ungari	26,9	8	18,9	5,2	0,4	0,1	0	0,7	23
Holland	26,3	11,7	14,6	6	0,1	0	0	0,2	20,3
Belgia	22,3	10,1	12,2	4,9	0	0	0	0,2	16,9
Slovakkia	28,4	15,4	12,9	5	0	0	0	1,3	16,6
Austria	23,5	12,9	10,5	4,9	0,1	0	0	0,1	15,2
Tshehhi	28,4	17,2	11,2	5,3	0,4	0	0	1,3	14,8
Soome	24,6	16,7	7,9	7,2	0	0	0	0,2	14,8
Hispaania	21,4	11,4	10	4,8	0	0,1	0	0,2	14,5
Rootsi	21,3	13,3	8	6,6	0	0,1	0	0,1	14,4
Itaalia	22,3	12,4	9,9	4,2	0,1	0	0	0,2	13,9
Saksamaa	22,4	13,2	9,2	4,4	0,1	0	0	0,2	13,4
Sloveenia	23,1	16,9	6,2	7,1	0	0	0	0,4	12,9
Poola	18,1	8,9	9,3	5,7	0,6	0,3	0	1,7	12,5
Leedu	16	7,1	8,9	4,4	0	0	0	1	12,3
Prantsusmaa	19,7	12,9	6,8	5	0	0	0	0,1	11,6
Eesti	18,4	10,5	7,9	4,3	1,7	0	0	2,3	8,2
Bulgaaria	17,4	10,1	7,3	4	0,5	1,3	0	2,7	6,7
Rumeenia	14,5	7,6	6,9	3,5	3,3	0,1	0	2,1	4,9
Läti	9,6	11,7	-2,1	6,5	0	0	0	1,2	3,1
Ainukesed riigid, mille kulutused süsinikdioksiidile on Eestist suuremad lisaks Bulgaariale, ehk selle näitaja järgi 5 viimast									
Usbekistan	18,6	4,4	14,2	7,7	8,2	0	0	2,4	11,4
Mongoolia	17,5	7,6	9,9	5,9	0	9,6	0	6,2	0,1
Ukraina	16,3	18,4	-2,1	4,6	3	0	0	3	-3,4
Kasahhi	13,5	7,4	6,1	0	18,5	0	0	5,5	-17,9
Azerbaidžhaan	9,5	14	-4,5	0	21,8	0	0	5,1	-31,4

Tabelit vaadates leiame üllatavalt, et (I) viis suurimat jätkusuutliku säästmise näitajatega riiki ei ole meile sugugi harjumuspärased Lääne heaoluühiskonnad, vaid traditsiooniliste jaotuste järgi pigem arengumaad; (II) ka Euroopa Liidu liikmesriikide ja kandidaatriikide järjestus on küllalt ebatraditsiooniline: kandidaatmaa Ungari edestab enamik EL-i liikmeid. Muidu ennast edukaks pidav Eesti on esimese ringi kandidaatide seas viimane, samas kui II ringi kandidaat Slovakkia edestab Austriat, Soomet, Hispaaniat, Rootsit, Itaaliat ja Saksamaad; (III) Eestist suuremad kulutused süsinikdioksiidile on Euroopa riikidest ainult Bulgaarial ja kuuel mitte-Euroopa riigil. Kas see omamoodi Euroopas II koht tagantpoolt ei peaks panema mõtlema neid otsustajaid, kes Eesti energiamajanduse üle otsuseid langetavad. Selles vallas on tulevik tume, praegune süsinikdioksiidi maks saab lähitulevikus ainult kasvada, ja mitte natuke, vaid kardetavasti kümneid kordi. Eestis on täna CO₂ saastekahju hüvitis 0,48 euro/t, mis 1000 liitri bensiini või diisli põletamisel võrdub 0,8576 euroga. 1998. a oli diisli CO₂ emissioonimaks kiloliitri kohta Taanis 36, Soomes 36,40, Hollandis 38,30, Norras 53,90 ja Rootsis 120,30 eurot. Viimasest faktist tulenevalt on raske üldistada Eesti jätkusuutlikkuse majanduslikke eeldusi, oleme suhteliselt keskmisel positsioonil, välja arvatud energia tootmine ja sellest tulenevad keskkonnatasakaalude rikkumine, eelkõige suure negatiivse süsinikubilansi tõttu, mis lähitulevikus läheb Eestile kõvasti maksma.

4. Eesti jätkusuutlikkuse ökoloogilised eeldused

Ökoloogilise jätkusuutlikkuse mõõtmiseks on mitmeid meetodikaid, nagu nt elava planeedi indeks (Living Planet Report 2000, 1–2), keskkonnaruum⁷, ökoloogiline jalajälg (ÖJ)⁸, primaarne neto toodang⁹, keskkonna taluvusvõime¹⁰ (Moffat 1996, 67–68). Neist Eesti jaoks on arvutatud keskkonnaruum (Lahtvee 1995, 8–9) ja ökoloogiline jalajälg (Living Planet Report 2000, 27). Elava planeedi indeks on 1970. aastast, kui see oli 100%, vähenenud 1999. aastaks 67%-ni. Eesti ökoloogilist jätkusuutlikkust kirjeldame ökoloogilise jalajälje meetodikat kasutades.¹¹

Eesti on maailmas 14. kohal ...

...aga kahjuks 152 riigi hulgast tagantpoolt, s.o ökoloogilise jätkusuutlikkuse (või hoopis jätkusuutmatuse?) edetabelis, mis on arvutatud 152 riigi kohta – kõigi nende, kelle rahvaarv ületab ühe miljoni. Arvutamise aluseks on 1996. a ÜRO statistika. Lisaks ökoloogilisele jalajäljele on arvutatud ökoloogiline defitsiit (ÖD) ehk puhverdusvõime, s.t kui palju on igal riigil tinglikes pinnaühikutes aasta siduvat loodust. Mida suurem on ÖD ehk puhverdusvõime, seda säästvam on riik.

Saasta järgi inimese kohta "edestame" selliseid Euroopa Liidu liikmesriike nagu Saksamaa (16.), Suurbritannia (18.), Belgia ja Luksemburg (22.), Holland (23.), Kreeka (25.), Itaalia (26.), Hispaania (27.), Austria (28.) ja Portugal (35.). "Alla jääme" Taanile (5.), Iirimaa (7.), Soomele (9.), Rootsile (11.) ja Prantsusmaale (12.). Selles edetabelis oleme Hongkongiga (13.) juba "võrdsed" (Living Planet Report 2000). Tabelis 3 ja joonisel 1 oleme jätkusuutliku säästmise indikaatorile lisaks toonud samade riikide kohta ökoloogilise jalajälje ja ökoloogilise defitsiidi. Ja pilt on hoopis teine: edu hinnaks on suur ökoloogiline jalajälg, s.t surve loodusele ja üldjuhul negatiivne (v.a Põhjamaad) ökoloogiline defitsiit. Tabel kirjeldab ilmekalt Lääne tsivilisatsiooni keskendumist ainult majandusliku kapitali kasvule keskkonna

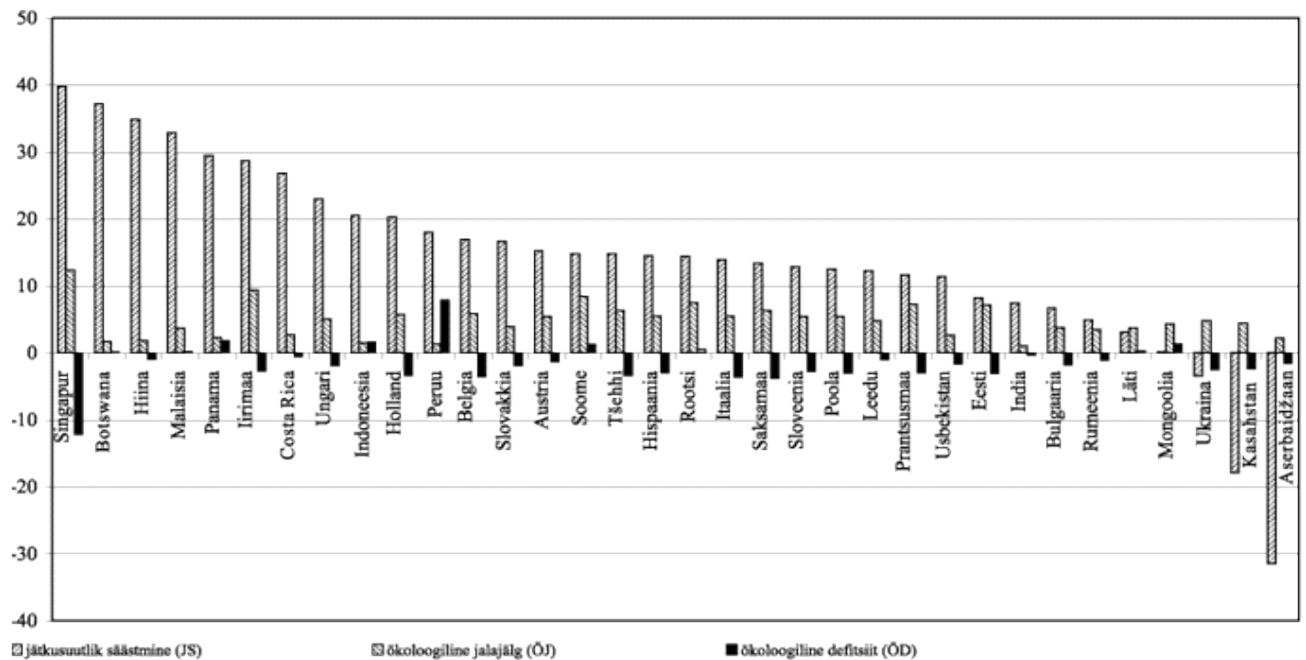
ja inimkapitali arvelt. Säästva arendamise sisu on teiste sõnadega kõigi kolme kapitali võrdeline kasvatamine.

Ökoloogilise jätkusuutlikkuse seisukohalt ei saa küll Põhjamaadele ja/või Iirimaaale "järele jõudmist" eesmärgiks seada. Pigem vastupidi, jätkusuutliku ühiskonnakorra loomisega, Säästva Eesti Idee tegeliku elluviimisega võiksime olla eeskujuks nii mõnelegi traditsioonilisele kasumiusksele heaoluriigile.

Tabel 3

Riik	JS	Riik	ÕJ sihtarv on 2,18	Riik	ÕD
5 esimest suurima JS-ja					
Singapur	39,8	Singapur	12,35	Singapur	-12,21
Botswana	37,2	Botswana	1,68	Botswana	0,24
Hiina	34,9	Hiina	1,84	Hiina	-0,96
Malaisia	32,9	Malaisia	3,68	Malaisia	0,29
Panama	29,5	Panama	2,35	Panama	1,82
Euroopa Liit ja kandidaadid koos					
Iirimaa	28,7	Rumeenia	3,49	Soome	1,32
Ungari	23	Läti	3,74	Rootsi	0,48
Holland	20,3	Bulgaaria	3,81	Läti	0,33
Belgia	16,9	Slovakkia	3,94	Leedu	-1,04
Slovakkia	16,6	Leedu	4,76	Rumeenia	-1,1
Austria	15,2	Ungari	5,01	Austria	-1,3
Tshehhi	14,8	Poola	5,4	Bulgaaria	-1,8
Soome	14,8	Sloveenia	5,4	Slovakkia	-1,92
Hispaania	14,5	Austria	5,45	Ungari	-1,94
Rootsi	14,4	Hispaania	5,5	Iirimaa	-2,72
Itaalia	13,9	Itaalia	5,51	Sloveenia	-2,77
Saksamaa	13,4	Holland	5,75	Hispaania	-2,98
Sloveenia	12,9	Belgia	5,88	Prantsusmaa	-3,01
Poola	12,5	Tshehhi	6,3	Poola	-3,05
Leedu	12,3	Saksamaa	6,31	Eesti	-3,1
Prantsusmaa	11,6	Eesti	7,12	Holland	-3,35
Eesti	8,2	Prantsusmaa	7,27	Tshehhi	-3,37
Bulgaaria	6,7	Rootsi	7,53	Belgia	-3,58
Rumeenia	4,9	Soome	8,45	Itaalia	-3,59
Läti	3,1	Iirimaa	9,43	Saksamaa	-3,83
Ainukesed riigid, mille kulutused süsinikdioksiidile on Eestist suurem					
Usbekistan	11,4		2,65		-1,7
Mongoolia	0,1		4,3		1,37
Ukraina	-3,4		4,76		-2,49
Kasahhi	-17,9		4,45		-2,4
Azerbaidžhaan	-31,4		2,18		-1,54
Valik riike väikese ökoloogilise jalajäljega					
India	7,4		1,06		-0,32
Peruu	18		1,33		7,9
Indoneesia	20,5		1,48		1,7
Kostariika	26,8		2,77		-0,6

Joonis 1



Maailmas on keskmiselt vaja inimese kohta 2,18 tinglikku pinnaühikut, et olla ökoloogiliselt tasakaalus. Eesti pindalast 4 522 726 ha on moodustavad metsaga kaetud ja põllumajandusmaad kokku 81,3%, mis teeb süsinikku siduvaks pinnaks 3 676 976 ha, jagades selle rahvaarvuga 1 370 500 (Eesti inimarengu aruanne 2000), saame inimese kohta 2,68 ha produktiivset maad. Meil on looduslike tingimuste poolest eeldus olla ka ökoloogiliselt tasakaalus. Kuid millest tuleb siis maailma keskmise säästva taseme 2,18 tingliku pinnaühiku ületamine enam kui 3 korda (eestlase jalajälg on 7,12 tinglikku pinnaühikut)?

Teadagi, see on meie kõigi "sõber" põlevkivi, mida primaarenergia tootjad "pühaks lehmaks" peavad (Randla jt 2001, 8). "Parim, mida me teha saame, on otsida ja analüüsida energeetikale ja maakasutusele teistlaadseid lahendusi. Eesti süsihappegaasibilanss on 20 miljoni tonniga kahjumis. Selles mõttes elame looduse poolt eeldatud tasakaalulisest võimalusest kuni kümme korda üle jõu.

Meie kõnepruuki on jõudnud mõiste keskkonnaruum. See on sisuliselt energia ja aine muundamise ning kasutamise ja tarbimise reeglite kogum, millest kinnipidamisel võib sisseharjutud mugavusi jätkuda kauemaks. On aga selge, et keskkonnaruumi reeglite eiramisel jääb see ruum inimkonnale lihtsalt kitsaks. See ei tähenda, et see ruum jääks aga kitsaks mingitele teistele liikidele. Ökosüsteemis on iga niši taga järjekord neist olenditest, kes on alati valmis meie asemele astuma. XXI sajandi majanduslike muutuste põhjuseks pole mitte nafta lõppemine, vaid sellele eelnev keskkonnaruumi ammendumine. Uue majanduse alus on keskkonnaruumi avardamine ning taastamine.

Eesti võimalused näivad sellest lähtekohast imehead ning võtmeküsimuseks on eelkõige maakasutuse põhimõtete muutmine järgmise 10 aasta jooksul. Üldiselt võiks seda muutuste ahelat kutsuda keskkonnareformiks.

4.1. Alternatiiv põlevkivile

Eesti oludes on möödapääsmatu vajadus leida lähema 10–15 aasta jooksul alternatiiv põlevkivile nagu ka muudele fossiilse päritoluga kütustele. Tehnoloogiliselt on mõeldavad mitmed lahendused: tuuleenergia kasutamine, taastuvate bioloogiliste kütuste kasutamine ning vahetu päikesekiirguse muutmine elektriks. Päikeseenergia vahetu elektriks muutmise suhtes on Eestis oldud küllaltki skeptilised, kuid 1999. aastal avaldatud KPMG uuringust (KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, Hollandis) ilmneb, et päikeseelektri tootmise peamine takistus on just suures mahus päikesepaneelide tootmise puudumine. Majandusliku huvi tekkepiiriks loetakse taset 500 MW summaarse võimsusega päikesepaneeli aastas. Praegune maailma tootmise tase on ehk kümnendik või veelgi väiksem. Tootjad ootavad, et tekiks nõudlus, ostjad jälle, et hind langeks. Selline nõudlus võib tekkida just keskkonnanõuete karmistumisega fossiilenergeetika suhtes.

Pole püsiv tuul nagu pole püsiv ka päikeseenergiast saadav elekter, mistõttu on neile lisaks vaja ladustatavast toormest toodetud energiat. Eesti oludes sobiks selleks biomass. Taastuva energeetilise ressursina tulevad kõne alla puit (puidujäätmete, võsahakke jne näol: Eestis tekib ca 2 000 000 m³ aastas), põhk (teraviljakoristuse kõrvalsaadus 3000 kg/ha) ning muudetud maakasutusest tulenevatel määrgaladel kasvatatav biomass (roog, hundinui, paju.) Eesti vajadustest võib sellise päritoluga biomass katta kuni 55% elektrienergia vajadustest (Mander jt 2001). Siinses tekstis ei peatu me detailsemalt puidujäätmete ning põhu võimaliku energeetilise kasutamise temaatikal, vaid demonstreerime võimalusi, mida annab Eesti keskkond määrgalatekkelise energeetilise biomassi tootmiseks.

4.2. Mäld ehk määrgalapõld

Eestis on praegu ainsateks arvestatavateks biomassi kasvukohtadeks põllud ja metsad. Nagu näitab ökoloogiline maastikuanalüüs, on Eestis potentsiaalseid mälde, määrgalalisi taimede kasvukohti ligi 600 000 hektarit. Määrgaladel on taimekasv määrgatavalt intensiivsem ning määrgalaline ökosüsteem loob eeldused kümneid kordi intensiivsemaks CO₂ sidumiseks, kui seda võimaldavad metsad. Sõltuvalt tingimustest võib määrgala parasvöötmes siduda aastas taimede risoomi ja huumusse kuni 30 tonni süsinikku hektari kohta. Arvestades ka seda, et mäld on samal ajal energeetilise biomassi kasvualaks, tekib huvitav sünergia: kasutades energeetilise toormena biomassi, vähendame vajadust fossiilsete kütuste järele ning samal ajal seob määrgalataimede juurte ning mullasüsteem ka muude allikate poolt tekitatud CO₂-e. Hästi kavandatud määrgalalise tootmissüsteemi puhul võib selline CO₂ sidumise võime muutuda ka eksportartiklik. Meie seome teie süsihappegaasi – võivad ehk eestlased pakkuda teenuseid teistele riikidele ja rahvastele.

4.3. Eesti tänane CO₂ bilanss

Emissioon:

Põlevkivienergeetika 12 000 000 t(CO₂)/a

Muu fossiilse päritoluga energeetika 9 000 000 t(CO₂)/a

Kuivendatud maade mineraliseerumine 10 000 000 t(CO₂)/a

Sidumine:

Metsade seotud CO₂ 8 000 000 t(CO₂)/a

Loodusele võlg: -23 000 000 t(CO₂)/a

Juhul kui rahvusvaheliselt kehtiks CO₂ maks 10 USD CO₂ tonni kohta, suureneks meie maksukoormus 3,7 miljardi krooni võrra. Käivad ka arutelud selle üle, et CO₂ maks võiks olla 50–100 USD iga CO₂ tonni eest! Sel juhul räägiksime juba tugevalt muudetud majandusmudelitest.

CO₂ bilansi prognoos mällupõhise energeetika korral. Kasutuses oleks nt 300 000 ha märgalasid, millelt kogutud biomassiga käitatakse jõujaamu, mille elektritootmise kasutegur oleks 20%. Arvestades väikejaama suuremat elektritootmise kasutegurit, võiks sellisel moel toota kuni pool praegu vajaminevast elektrienergiast. Arvestamata muude taastuvate energiaallikate kasutamist, näeks sellisel juhul meie CO₂ bilanss välja järgmine:

Emissioon:

Põlevkivienergeetikast 6 000 000 t(CO₂)/a

Muu fossiilse päritoluga energeetika 9 000 000 t(CO₂)/a

Kuivendatud maade mineraliseerumine

(enamik kuivendatud maid oleks taasniisutatud) 1 000 000 t(CO₂)/a

Sidumine:

Metsade poolt seotud CO₂ 8 000 000 t(CO₂)/a

Märgalade poolt seotud CO₂

(juurtesse ja mulda akumulunud 80 t(CO₂)/ha) 24 000 000 t(CO₂)/a

+16 000 000 t(CO₂)/a

Erialakirjanduses toodud andmed viitavad, et märgalade süsiniku deponeerimisvõime võib küündida kuni 130 t süsihappegaasini iga hektari kohta. Selline märgalapõhine majandusmudel võimaldaks eksportida *2,5 miljardi krooni väärtuses* (eeldusel, et 1 t CO₂ maks on 10 USD) süsihappegaasi sidumisvõimet neile, kellel need eeldused puuduvad.

4.4. Mäld biomassi tootmiskohana

Väga toitainerohkel alal (mingi saasteallika läheduses) võib märgalataimede pealsete biomassi tootlikkus kuivainena küündida 4–5 kg/m². Vaevata kasvatab märgala 1,5–2 kg kuivainet 1 m² kohta. Loodusliku tsükli tõttu huvipakkuvaimad taimed on roog ja hundinui, mis kasvuperioodi lõppedes ka loomulikult veest vabanevad. Energeetiliselt on see kasulik, sest kaob vajadus eraldi kuivatussüsteemide järele. Eestis on hinnanguliselt 500–600 tuhat hektarit alasid, millel on looduslikke eeliseid olla toomismärgalad.

Põllumajanduslikku tootmisse on üritatud neist rakendada osa need on kuivendatud alad. Praegu on poldrite ja muude kuivendatud alade toidutootmise mõttes põllumajanduslikus kasutuses hoidmine liigkulukas. Paljudes kohtades ka võimatu. Enamgi veel; endised liigniisked alad, mida on kuivendamisega üritatud muuta põllumajanduslikeks, toodavad mineraliseerudes süsihappegaasi peaaegu samapalju kui põlevkivijõujaamadki. Maksimalne teoreetiline biomassi tootmise potentsiaal, mis on Eesti liigniisketel või niisutamisega

taastatavatel potentsiaalsetel märgaladel, vastab ligikaudu *20 TWh primaarenergiale, mille abil oleks võimalik käitada kuni 900 MW ulatuses hajali paiknevaid jõujaamu, mille elektritootmise kasutegur oleks 20%.*(Strandberg jt 2000).

Eespool mainitud tsitaadi autorid on välja arvutanud nii sellise keskkonnareformi teostamiseks vajamineva investeeringute kogumaksumuse – 15 miljardit EEK – kui ka kapitali tootluse, mis jääb 6,8 ja 16% vahele.

Sellise keskkonnareformiga saaksime lahti oma 14. kohast jätkusuutmatute riikide edetabelis. Esialgsed arvutused näitavad, et Eesti ökoloogiline defitsiit muutuks praegusest – 3.1 jämedalt +3. Sellega oleksime edukalt oma *ökoloogilised jätkusuutlikkuse eeldused* ära kasutanud ja võiksime saada eeskujuks mitte ainult Kesk- ja Ida-Euroopale, vaid kogu Lääne tsivilisatsioonile. Tõestades tegudega, et säästvalt on võimalik elada ja investeerida kõrge tootlusega, elukvaliteedis sealjuures kaotamata. Autori arvates oleks see piisavalt suur murranguline konkurentsieelis, et pretendeerida Eesti Nokia nimele. *Eesti Nokia ei ole "kummitahas", vaid jätkusuutlik väikeriik kõigis oma toimimismehhanismides, juhul kui me suudame kõik oma jätkusuutlikkuse eelised ära kasutada!*

Lõpetuseks

Kas ka avalik sektor sellise keskkonnareformi oma prioriteediks seab, riiklike investeeringute programmi lülitab või otsustab hoopis pikaajalisi võlakirju emiteerida, näitab aeg. Asjatundjad on oma arvutused ja ettepanekud teinud ja tõestanud, kuidas saavutada pikaajaline konkurentsiedu, kuidas seni deklareeritud jätkusuutlikkust ka tegelikkuses ellu viia, säilitades tänase heaolu taseme ja kasutades Eestil täna, siin ja praegu olevaid eeliseid. Nüüd on järg teie käes, proudad ja härrased otsustajad!

Märkused

1. Keskkonnapsühholoogi jaoks on isegi suurem probleem, kuidas teadvustatud keskkonnaoht avalduks konkreetsetes ostu- jt tarbimisvalikutes. Deklaratiivselt on enamik inimesi keskkonnakaitse poolt, igapäevases elus poes sisseoste tehes on seda "poolt olemist" ellu viia märksa raskem. Kui nt üksikisiku tulumaks tõuseks 1% võrra, siis kui palju valijaid (loe poliitilisi erakondi) seda tegelikult tänases Eestis toetaksid? Alternatiiv üksikisiku tulumaksu tõstmisele võib olla aga maksude ümberorienteerimine tulumaksult nt ressursimaksu ja saastemaksude suurendamisele ja tulumaksu vähendamisele, nii et üldine bilanss oleks tasakaalus, mida ka ökoloogiliseks maksureformiks kutsutakse (Oja 1998, 1275; Heidmets 2000; Annist jt 2000).
2. Esitatud säästva ühiskonna määratlus on inimese ja looduse tasakaalukeskne. Näitena inimkesksest (inimene on kõige mõõt) määratlusest toome siinkohal järgneva seletuse: "Säästev areng/arendamine – sihipäraselt suunatud areng, mis tagab inimeste elukvaliteedi paranemise kooskõlas loodusvarade olemi ja ökosüsteemide taluvusvõimega. Säästev areng taotleb tasakaalu sotsiaalsfääri, majanduse ja keskkonna vahel ning täisväärtusliku ühiskonnaelu pikaajalist jätkumist praegusele ja järeltulevatele põlvetele..." (Annist jt 2000, 54).

3. Ühe sellise võimalusena võib käsitleda ka ideed Riigikogu uuest, nn tulevikukomisjonist, mis vaataks Eesti arengut pikaajaliselt ja strateegiliselt.
4. Eelmise aasta 23. märtsist pärineb valitsuse kabinetiotsus, milles nimetati Eesti 6 baasstrateegiat: koalitsioonileping, majanduse keskpikk arengukava, IMF-i memorandum, riigieelarve strateegia, riiklik arengukava ja valitsuse tegevuskava Euroopa Liiduga integreerumiseks. Samas öeldi, et ministeeriumid peavad edaspidi erinevaid arengustrateegiaid koostades nendest juhinduma (Postimees, 23.03.00). Baasstrateegiate (kokku 900 lk) esialgse hindamise tulemusena võib väita, et nad pole omavahel kooskõlas, on *lühiajalised* või *keskpikad* (pikim on aastani 2004), millest ka küsimus, kuidas saavad need olla aluseks valdkondade *pikaajaliste* strateegiatele ja arengukavadele? Millise kuuest baasstrateegiast ja mille alusel valib endale konkreetse valdkonna arendaja või kasutab ta valikuliselt endale sobivaid tekstilõike 900 lk kogumahust? Autori arvates puudub Eestil praegu eelmainitud 6 baasstrateegiat ühendav riiklik säästva arengu pikaajaline strateegia ja tegevuskava, mis seoks omavahel eeltoodud baasstrateegiad.
5. ÜRO Arenguprogrammi, Keskkonnaministeeriumi ja SEI-Tallinna koostööprojekt "Eesti 21 – võimaluste loomine 21. sajandi säästva arendamise tegevuskava (Agenda 21) elluviimiseks Eestis" algas 1997 ja lõppes 2001. a veebruaris. Koostööprojekti raames loodi säästva arengu andmebaas interneti aadressil <http://www.agenda21.ee>, anti välja "Säästva arengu sõnaseletusi" ja "Kohalik Agenda 21", toetati Eesti Säästva Metsanduse töörühma, tehti analüüse, konverentse, erakondade debatte, meedia rolli ümarlaudu. Anti välja kogumik "Eesti 21. sajandil. Arengustrateegiad, visioonid, valikud".
6. Ingl k "Genuine saving as sustainability indicator".
7. Ingl k Environmental Space.
8. Ingl k Ecological Footprint.
9. Ingl k Net Primary Production.
10. Ingl k Carrying Capacity.
11. Lühidalt iseloomustab ökoloogiline jalajälg inimese survet keskkonnale, mida arvestatakse arvestuslikes pinnaühikutes inimese kohta. Öj mõõdab toidu, toodete ja energia tarbimist antud territooriumil võrrelduna bioloogiliselt produktiivse maa või mere pindalaga ehk ressursside hulgaga, mida on vaja tarbimise rahuldamiseks ja saaste absorbeerimiseks (sidumiseks –looduslikeks komponentideks lahutamiseks, et neid taaskasutada aineriingetes). Kuna ökosüsteemidel on erinev produktiivsus ja saaste sidumisvõime, siis vastava koefitsiendiga läbi arvutades saadaksegi arvestuslik pinnaühik. Ökoloogilise jalajälje (kui surve) ja bioakumulatsiooni (kui sidumisvõime) vahe avaldub ökoloogilise defitsiidina (ÖD). Mida suurem positiivne ökoloogiline defitsiit on, seda jätkusuutlikum on riik. Ja vastupidi (<http://www.panda.org>).

Kasutatud kirjandus

Annist, A., Jüssi, M., Oja, A., Post, R. (2000). Säästva arengu sõnaseletusi. Tallinn: SEI väljaanne nr 1.

Arrow, K., Bolin, B., Costanza, R., Dasgupta, P., Folke, C., Holling, C.S., Jansson, B.-O., Levin, S., Mäler, K.-G., Perrings, C., Pimentel, D. (1995). Economic Growth, Carrying Capacity, and the Environment. Science vol 268. American Association for the Advancement of Science.

Baltic Environmental Forum (2000). 2nd Baltic State of the Environment Report based on environmental indicators. Riga. BEF.

Bossel, H. (1999). Indicators for Sustainable Development: Theory, Method, Applications. A Report to the Balaton Group. Winnipeg, Manitoba Canada. International Institute for Sustainable Development.

Eesti inimarengu aruanne (2000). Tallinn.

Elanike usaldus valitsuse vastu on järsult langenud (2000). Eesti elanike usaldus poliitiliste institutsioonide vastu on langenud viimase viie aasta kõige madalamale tasemele. – Postimees, 7. dets.

Hamilton, K. (2000). Genuine Saving as a Sustainability Indicator. The World Bank Environment Department Papers No 77 Towards Environmentally and Socially Sustainable Development.

Heidmets, M. (2000). Mis on keskkonnasõbralik käitumine tänases Eestis? Eesti sotsiaalteaduste I aastakonverentsi septsiooni "Keskkonnahoiakud ja keskkonnakäitumine" teesid. Käsikiri. Tallinna Pedagoogikaülikool, keskkonnapsühholoogia õppetool.

Kaasik T., Peterson K., Kaldaru, H. (1996). Inimene ja keskkond. Muutused eesti keskkonnateadvuses 1983–1994, võrdlusjooni maailmaga. SEI–Tallinn.

Lahtvee, V. (1995). Säästliku Eesti suunas. Tallinn. Eesti Roheline Liikumine.

Lang, S. (1999). Results from the Opinion Poll on: Nature Concepts, Environmental Consciousness and Behaviour in Estonia. University of Köln. Baltic Environmental Forum. The Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe.

Lauristin, M., Timak, R., Vihalemm, P. (1985). Keskkonnateadvus – arusaamad ja hinnangud. – Eesti Loodus, nr 6.

Living Planet Report (2000). WWF–World Wide Fund For Nature. Gland. Switzerland. Interneti väljatrükk seisuga 18. jaanuar 2001, <http://www.panda.org>.

Mander, Ü., Strandberg, M., Märing, T. & Remm, K. (2001). Wetlands as Essential Basis for Sustainable Development: Estonian Case. Proc. Of the 3rd Int. Conf. On Ecosystems and Sustainable Development (trükkimisel).

Merenäkk, T. (2000). Saabuv sajand ja Eesti biofilosoofia. – Tekst ja loodus. Tartu: Eesti Kirjanduse Selts.

Kodanikeühiskond, kolmas sektor ja sotsiaalne kapital

Rein Ruutsoo (RiTo 3), Tartu Ülikooli üldpolitoloogia õppetooli professor

Eestile sobivaim kodanikeühiskonna tulevikumudel on veel avatud poliitilisele diskussioonile. Kuid üldisem kokkulepe kodanikeühiskonna kesksest tähendusest Eesti ühiskonna sotsiaalsete ja poliitiliste reformide lõpetamiseks on saavutatud. Kodanikualgatuse arendamise üldiselt tunnustatud eesmärk on Eesti ühiskonna *avatus* suurendamine. See tähendab osalusdemokraatia arengut kõigil tasandil ja valdkondades.

Ühiskonna *avatus* mõõdupuu indiviidile on selle kui *elumaailma*, eneseteostamise keskkonna avatus. Ühiskonna seisukohalt tähendab avatus kõikide eluvaldkondade tõhusat lahtiriigistamist, kodanikualgatuse ja ühistegevuse toetamist ning koos sellega ühiskonna aineliste vahendite mitmekesistamist. Kodanikualgatuslikkus liidab ühiskonda arendades osalusmaailma ja täiendab formaalseid suhteid elavate inimsuhetega. Kodanikualgatuse arendamise keskne ülesanne on tõhustada turusuhete ja nõupidava demokraatia arengut ühiskonna resotsialiseerimise kaudu. Seega tuleb korraga üle saada nii postkommunistliku ühiskonna kui ka modernistliku elukorralduse postmodernistlikuga asendumisel tekkivatest probleemidest.

Avatus kui määratlematuse kasv, kuid majandusjõudude vaba mäng ei tähenda automaatselt ühiskondliku stabiilsuse ja indiviidide vabaduse ning arenguvõimaluste lisandumist (Arblaster 1996). Avatus eelkõige *negatiivse vabaduse* mõttes suurendab vältimatult ühiskonna tasakaalustamatust ja killunemist. Majanduse terminoloogiat kasutades on turumajandus kindlasti parim võimalus hästi struktureeritud ja mõõdetavate *kapitalide* akumulatsiooniks, kuid ei ole universaalne keskkond ühiskonna tõhusaks toimimiseks kõikide oluliste *kapitalide* suurendamisel. Ühiskonda sidustavaid enesekorraldusliku jõuga vahetussuhteid tuleb käsitleda kapitalidena. Kuid need kasvavad siis, kui soodustada neisse investeerimist (Coleman 1990). Kodanikeühiskonna alusidee on ühiskonna avatuse lisamine osalemise suurendamise kaudu. Osalusühiskonna ideaal tähendab võimalikult selliste individualiseeritud sidususviiside toetamist, mis ei piira, vaid aitavad suurendada kõikide tegelikke valikuvabadusi, juurdepääsu oma saatuse kujundamisele. Kodanikualgatuse universaalne tähtsus ühiskonna kui sotsiaalse koosluse arenguks tuleneb tõigast, et selle vahendusel saab suurendada sotsiaalse kapitali "investeeringuid", sellest kujuneb alus sotsiaalse kapitali kasvule, s.t toetab koostööd, lisab informeeritust ja sotsiaalsete võrgustike kasvu.

Kodanikualgatuse arengu toetamise muudab keerukaks see, et peame hakkama saama mitme muutusega korraga: kõrvuti siirdumisega Lääne tehnoloogilisele standardile toimub süvamurrang ka ühiskonna korralduse sotsiaalsetes põhimõtetes ja elukorralduslikus tehnoloogias. Kõigi nende murrangutega toimetulek omavalitsusliku võrgustiku toe, riiklikult rahastatud koolituse ja tugiõpetuseta pole resotsialiseerimata üksikindiviidi võimuses. Kalapüüdmisele õhutamise, s.t kala asemel õnge andmine pole lahendus, sest küsimus on uute oskuste õppimises, s.t õige õnge õigesti valmistamises. Ujuma õpitakse tõepoolest üksnes vees, selleks vajalike oskuste korralik omandamine ei ole darvinistliku iseõppimisega

võimalik – hind on liiga kõrge. Toimiv kodanikeühiskond ja kolmas sektor on innustav, säästev ja suhteliselt odav õppimis- ning investeerimiskeskond.

Nüüd, kümme aastat pärast iseseisvumist aga on selge, et Eesti vajab kiiret tegutsemist kodanikeühiskonna elavnemise toetamiseks (seda ei saa luua) ka hoopis käegakatsutavamatel ja praktilisematel põhjustel. Ilmne on: midagi olemuslikku on vaja muuta, et pidurdada ühiskonna killunemist ja kodanike desotsialiseerumist, mis ühelt poolt on andnud põhjust kõnelda riigi *võõrandumisest* ja teisalt kasvatanud pikaajalise töötuse ning tõrjutuse kaudu asotsiaalide hulka. Viimaste alla tuleb liigitada laiem grupp inimesi, kui seda tavaliselt tehakse – nimelt kõik need, kelle tsivilisatsiooniline sobimatus, ebakompetentsus on nad asetanud väljapoole aktiivset ühiselu ja muutnud nende taasintegreerimise ühiskonda väga keerukaks.

Kodanikualgatus ja ühiskonna sidusus

Põhjusi, miks Eestis pole kodanikeühiskonda piisavalt tähtsustatud, on mitmeid – nii Eesti kui ka avaramalt globaalse ühiskonna arengujärgus. Kiiresti institutsionaliseerual ühiskonnal on kalduvus rõhutada või näha selle seoseid eelkõige struktuurafunktsionalistlikus võtmes (Coleman 1990, 300–302). Kuid arengu niisugusel ühekülgsusel on väga ilmne negatiivne tagasimõju nii Eesti demokraatia kui ka majanduse edenemisele. Ehitatakse ju mitte majandust ja riiki, vaid kogu ühiskonda, ehkki on saanud mantraks korrata fraasi "ühiskonda pole olemas" (laen Margaret Thatcheri hoopis pikemast mõttekäigust, arendatuna Briti väga arenenud ühiskonnas).

Kodanikualgatus ja ühiskonna panuse suurenemine kogu maa arengus on "tuleviku Eesti projektis" nähtavasti keskne. Kodanikeühiskonnale omaste ühiseluliste joonte väljakujunemine viiks mitte ainult edasi, vaid teatavas mõttes ka lõpetaks 80. aastate lõpus alanud demokraatlikud reformid, liberaaldemokraatliku turumajandusühiskonna institutsionaalse rajamise. Sõnal "lõpp" oleks selles kontekstis spetsiifiline tähendus "süsteemsuse" mõttes, sest Eesti ühiskond ei saa nähtavasti kunagi valmis. Kuid selles, nagu igas nüüdisaegses ühiskonnas, peavad olema esindatud tõhusad ühiselu isereguleeruvad sidustamise ja tagasisidestamise viisid. Mõjus tagasisidestus, ühiskonna ja indiviidi vastastikune mõju on suur defitsiit meie ja mitte ainult meie ühiskonnas. Kodanikeühiskonna sisu, et ta võiks seda rolli täita, aga vajab veel selgeks rääkimist. Et praegu seostatakse kodanikeühiskonda eelkõige *kolmanda sektoriga*, on suuresti valitseva majandushegemoonilise ühiskondliku mõttelaadi tunnus. Võimalik, et tegemist on stiihilise tähendusnihkega, aga teisalt – jõuline kodanikualgatus töövõtjate huvide kaitsel, looduskaitse, kultuurielu toetamine jne ei vasta õige mitme sotsiaalse grupi erahuvidale.

Majanduskesksus ilmselt kitsendab kodanikeühiskonna mõtet. Sedalaadi arutlused toetuvad, nagu juba kakskümmend aastat tagasi osutati, "alasotsialiseeritud inimese kontseptsioonile" (*undersocialised concept of man*) (Coleman 1990). Kolmas sektor on ju ikkagi majandusvaldkond, see toodab eelkõige kaupu ja müüb *privaatselt* tarvitatavoid teenuseid. Kolmas sektor on peamiselt materiaalsete vahetusväärtuste tootmise ja vahendamise piirkond. Kodanikeühiskonna alus on kodanik kui sotsialiseeritud ühiskonna- ja eneseteadlik olend. Kodanikeühiskond kui ühismaailma sidustaja ei saa olla sektoriline – sõna ise osutab

eelkõige sotsiaalsuhete ja kodanikevooruste üldisele hüvelisusele. Kodanikeühiskond on modernse ühiskonna peamine suhtlus-, koostöö- ja vahetuskeskkond. Selle sihipärane kujundamine sotsiaalseks investeerimiskeskonnaks on nüüdisaegse sotsiaalse mõtte raskuspunkt.

Nagu igal iseareneval eluvaldkonnal (samuti turul) on ka kodanikeühiskonnal arenev reeglistik, mis kujuneb kahel alusel – ühiselu alusnormidest ja elu loomulikust anarhiast. Kodanikualgatuse laiendamine on tõhusaimad viise kasutada ära inimeksistentsi olemuslikku loovat vastuolu olemise reeglistatuse ja samal ajal indiviidi eneseteostamise, autonoomia ja vabaduspürgimuste vahel. Eneseteostus võib võtta erineva suuna. Olemuselt on kodanikualgatus nagu iga teine suhe – mäng, mille ühiskond võib ja kohati suudab muuta osaks metamängust. Metamängulise mõõtme suurenemisel peaksid kooperatiivne ja vastastikune tegevusstrateegia hakkama domineerima "safaristrateegiate" ja "võitja võtab kõik" strateegiate üle. Just sedalaadi muutuste esilekutsumine on tähtis kogu ühiskonna arengule. Kodanikeühiskonna arendamine on midagi sarnast soodsa investeerimiskliima loomisega majanduses.

Arenenud kodanikeühiskonda võib majanduse keeles väljendatuna iseloomustada kui pikaajalise tasuvusega stabiilset investeerimiskeskonda. Ka kodanikualgatuses on tagasi saamise ootus loomulik, küsimus on üksnes selles, kuidas investering välja võetakse – selle kujundab avaliku võimu loodud reeglistik. Nagu kõik üld- või avalikku huvi esindavad normid, on kodanikeühiskonna reeglistatus sedalaadi avalik hüve, mis ei teki ainult turu mõjul, nt teenuste müümisest, vaid vajab jõudsaks arenemiseks ka ühiskonna-filosoofilist nägemust ja seda toetavat poliitilist otsust (McLean 1993). Kui on võimalik pidada arukaks investeerimist haridusse ja seda toetavat hariduspoliitikat, siis miks mitte kõnelda kodanikeühiskonna poliitikast?

Nagu halvasti reguleeritud majanduskeskkond, nii toetab ka sotsiaalselt alapidustatud või moraalselt alakapitaliseeritud kooslus vahetusseoseid, kus ülekaalvaldamisest ja petmisest saab valitsev suhtlusstrateegia. Kuid küünilisus, egoism jne pole indiviidide, vaid alakapitaliseeritud ühiskondade eksistentsi peegeldus. Ajalooliselt on ühiskonna ellu panustavate kooperatiivsete metamängude tekkimist toetanud religioonid (moraalse kapitali tõhusamaid akumulierimise viise), mille üks sekulariseerunud ja sotsiaalse kapitali loomise seisukohalt mitte just esmane vorm on ka filantroopia. Filantroopia on tingimata vajalik osa kodanikualgatuses, kuid see on ainult üks küllaltki kultuurispetsiifiline kihistus teatavat tüüpi kodanikualgatuses. Eesti ühiskonnas pole paraku ei religioonil ega religiooni sekulariseerunud vormidel, nn tsiviilreligioonidel enam kuigi olulist kohta. Seega saab lahendus peituda üksnes või peamiselt indiviidi refleksiivsuse – ühiskonna ja enesemõtestamise kasvus.

Suur osa kodanikualgatuses on motiveeritud eelkõige avalikust huvist parandada elu kvaliteeti – keskkonda – kas turvalisuse, teabelise läbinähtavuse, juurdepääsevuse vms suhtes. See tähendab eelkõige selle toimimise ennustatavuse ja juurdepääsetavuse lisamist. Kord juba rohkem või vähem avalikust huvist tõuget saanud kodanikeühiskonna kasutamise keskseid paradokse on tõik, et selles on raske jäneist sõita. Kodanikeühiskonna voorusi saab

kasutada üksnes ise vändates, neid ei saa ära kasutada ise kaasa loomata ja arendamata, see on hüve, mis tarvitades lisandub. See ei tähenda, et kodanikeühiskonna üksikuid osi ei ähvardaks vahel tõsiselt korporatiivistumine.

Makrotasemelt vaadates on kodanikeühiskonna väljakujunemine otsustav samm riigikeskse ühiskonna lammutamisel omavalitsuslikkuse, osalusdemokraatia ja sotsiaalmajanduse tugevnemise suunas. Mikrotasandil aga tugevdab see ühiskonnaelu muutumist kodanikukesksemaks. Sama oluliselt kui institutsioonid kujundavad teadlikud kodanikud ühiskonna ilmet ja tegelikult annavad sellele tsiviliseeritud (*civilized*) vormi. Paraku ei ole Eestis oluliseks peetud ka kodanikuideoloogiat kui sotsiaalfilosoofia haru.

Põhjamaade teadlaste äsjased uurimused toovad esile tõsiasja, et peale elanikkonna üha sügavama majandusliku polariseerumise postkommunistlike Euroopa riikide hulgas liigub Eesti ühiskond uue poliitilise *suletuse* poole, jagunemise suunas hästiorganiseeritud, hierarhiliselt üksteise peal ja kohal asetsevateks sootsiumideks, kuni riigivõimu usurpeerimiseni nn võrgustikriigi näol (Steen 1998). Eesti ühiskond on rühmadeks jagunenud ka etnilisel põhjal. Mittekodanike vähene integreeritus ühiskonna ellu on küll ajaloolise tagapõhjaga, aga ka kindlakäelise poliitika saavutus, mis pole hinnanud ja on pigem kartnud kodanikeühiskonnas peituvat jõudu.

Nii poliitiline võõrandumine, etnilise kuuluvuse kattumine poliitilise staatusega kui ka desotsialiseerumine osutavad ühiskonna ohtlikule desintegreerumisele – selle üksikute osade iseseisvumisele ühiskonna kui terviku suhtes, kuni suurte raskuste tekitamiseni selle tervikuna toimimises. See pole sotsiaalselt paratamatu või inimeste loomulike annete tohutu erinevuse tagajärg. Ühiskonna desintegreerumisel on suur osa veel hiljuti ainuvõimalikuna tundunud ultraliberaalsel ühiskonnafilosoofial. Inimese substanttsiaalne võrdsus samastatakse ontoloogilise võrdsusega – neid olevat üksnes vaja "heita vabadusse". Paraku muutuvad nad üha enam ebavõrdseks, kuni selleni, et moodustavad isesuguseid sotsiaalseid liike. Erinevalt sotsiaalsetest klassidest pole liigid enam üksteisega sümbiootiliselt seotud. Postmodernse filosoofia toel on seda lõhenemist võimalik isegi õigustada – inimesed moodustavadki loomulikke kooskondi, kes elavad vabalt valitud eelistuste kohaselt ja kujundavad koosluste hierarhia. Tegelik vabadusega pole niisugusel kihistumisel enam palju pistmist.

Sotsiaaldarvinistlik ühiskonnafilosoofia on võimalik (Hayekit on põhjendatult käsitletud kui sotsiaaldarvinisti). Selle hind on väga kallis (rahaliselt ja moraalselt) mitte ainult ebatüüpilisele indiviidile, vaid ühiskonnale tervikuna. Sest kui mitte olla sotsiaaldarvinistlikult järjekindel, siis pole inimeste ja probleemide eest pääsu. (Muidugi võib ka arutada malli järgi, et "pole ühiskonda, pole probleemi".) Kuid on ka teistsuguseid filosoofiaid, mis argumenteerivad selle poolt, et "ühiskond on olemas", ja on olemas nii solidaarsus – kui ka kodanikeühikonnana.

Eesti pole otsustanud, kas tema eeskuju on USA või Põhjamaad. Valitsuskoalitsioonis leidub mõlema mudeli retoorilisi eestkõnelejaid. Ajaloolis-kultuuriliselt kuulub Eesti loomulikult nn talupojariikidest välja arenenud Põhjamaade hulka. Alternatiivseiks alusmodeliteks olevates riikides on arusaam kodanikeühikonnast väga erinev, kuid üsna kategooriliselt eitavad ka

USA liberaalsed sotsiaalfilosoofid kodanikeühiskonna ja kolmanda sektori kokkulangevust. Alles viimasel aastakümnel on ka Põhjamaades hakanud laiemalt levima kolmanda sektori arendamise ideoloogia, mis aga ei tähenda loobumist Põhjamaade mudelist. Kodanikeühiskonna arendamise strateegia kasuks otsustades teeb Eesti otsustava valiku oma ühiskonnamudeli kinnistamisel.

Kodanikeühiskond – sotsiaalse kapitali Sampo?

Pole kahtlust, et mitte mingid võtted peale ühiskonna radikaalse avamise *konkurentsiks, osalemiseks, õppimiseks* jne ei suuda murda kihistumist, tekkinud barjääre. Kuid kõik need sotsiaalsete suhete tüübid või alaliigid peavad olema tugevasti toetatud. Kodanikeühiskonnale avarama integreeriva olemuse avamine liitub selle sotsiaalse sisu avamisega *sotsiaalse kapitali* vahendusel.

Poliitiliste reformide põhisuunitlust saab küllalt hästi iseloomustada popperliku avatud ühiskonna kontseptsiooni vahendusel. See lähenemine muretseb eelkõige ühiskonna institutsionaliseerimise, selle formaliseeritud struktuuride hea korraldatuse pärast ja hoiatab kollektiviseerimise eest. Kuid kollektiiv ja kollektiviseerumine on mõjusate sotsiaalsete omaduste kandjad. Edukail institutsioonidel peab olema ka kollektiivi pehmeid omadusi (Putnam 1993). Eesti arenguraskused osutavad, et ühiskonna avatuse teine külg on selle institutsioonideväline taasintegreerimine, mis on lahutamatu kodanik–inimlikustamisest, selle sotsiaalsest mõõtmest. Nimelt ei saa ühiskonda integreerida teisiti kui koostöös, ühistegevuse kaudu, mida ei looda, vaid mis tekib ise. Osalemine, nagu demokraatia laiemalt, ei ole seega ainult küsimus formaalses vabaduses – see on tegelike võimaluste probleem, küsimus nendest sotsiaalsetest võimalustest, mida indiviid saab tegelikult kasutada ja loob oma huvide väljendamiseks ning eesmärkide saavutamiseks.

Sotsiaalse kapitali idee pärineb majandusteadlastelt, kes püüdsid mõista, kuidas saab võimalikuks väliselt halastamatul konkurentsil põhinev koostöö ja miks mõned samades formaal–õiguslikes tingimustes tegutsevad inimesed ja institutsioonid on teistest edukamad, nende tegutsemine parem. Sotsiaalse kapitalina hakati käsitlema niisuguseid sotsiaalseid suhteid, mis andsid indiviidile teatava autonoomia ja võimaldavad tal teostada oma eesmärgi sõltumata tema struktuurselt–institutsionaalselt määratletud kohast ühiskonnas. Sotsiaalse kapitalita ei toimi ükski ühiskond.

Sotsiaalset kapitali kui käegakatsutavat asja muidugi ei eksisteeri. See on teoreetiline konstrukt (nagu kõik ühiskonnateoreetilised kontseptid) sotsiaalsete suhete laadi, nende kvaliteedi iseloomustamiseks. Ja just sotsiaalse kapitali kontseptsioon annab mõõdupuu kõrvutamaks eri ühiskondi, mis majanduslikus ja poliitilises terminoloogias (turu– ja plaanimajandus, despootia ja demokraatia) pole ühismõõtmes hästi võrreldavad (despootia on demokraatia vähesus?).

Eesti probleem pole sotsiaalse kapitali üldisem puudumine. Ühiskond ju toimib, kuid tihtipeale väljaspool institutsioone ja nende kõrval või koguni nende vastu. Missugust sotsiaalset kapitali toodetakse, sõltub eelkõige usaldusest teatud tüüpi suhete kui edustrateegia eelduste suhtes. Muidugi on olemas nõukogudeaegsed harjumused või

mõtteviis. Kuid inimesed pole enamasti mitte loomult halvad, vaid lihtsalt praktilised. Küsimus on selles, millist käitumisstrateegiat inimesel on võimalik valida ja tulus eelistada. Ametnike korrupsioon, institutsioonide mitteusaldamine jne pole üksnes inimeste omaduste, vaid nende institutsioonide omaduste probleem. Paternaalsed ja klientsuhted toimivad modernsete, institutsionaliseeritute kõrval nii kaua, kui neile pole alternatiivi ja nende edukuses pole ka põhjust kahelda. Nähtust, mis ühiskonda koos hoiab, vana struktuuri konserveerib ja uute käitumismudelite tekkimist pidurdab, saabki iseloomustada sotsiaalse kapitaliga seonduvate ideede vahendusel.

Richard Rose eristab eelmodernset, modernset, postmodernset ja antimodernset sotsiaalset kapitali. Eelmodernsed ja antimodernsed sotsiaalse kapitali vormid kui sotsiaalse kontrolli, karjääri ja individuaalse toimetuleku strateegia vahendid olid kaalukad suletud nn riigisotsialistlikus ühiskonnas ja teisenduvad postsotsialistlikus ühiskonnas (Rose 1999a). Modernse ühiskonna tekkimiseks peab pääsema domineerima niisugune sotsiaalne kapital, mis toetab avalikku institutsionaalset korraldust. Kapitalide ja ühiskonna ühitamatus on ajuti paratamatu, kuid lõpeb tavaliselt ühe ümberkujundamisega teise poolt. Täna Eestis on oluline kapitalide ja institutsioonide erinevus. Selle vastuolu ületamise eeldus on selgem arusaam ühiskondlike suhete loomusest ja avalik toetus niisuguste sotsiaalsete suhete tekkimisele, kuhu ka inimesed võiksid investeerida. Nad võivad ju nt tagada oma edu, tulevikku investeerida nii varjatud käendusringe toetades kui ka avalikke ühendusi edendades. Avatud ühiskonnas on neil valida, kas toetuda vanale kapitalile või ühinedes taotleda ebaõiglase elukorralduse muutmist. Riigi ülesanne on teadlik poliitiline toetus privaatsete, ühiskonna suletust toetavate kapitali vormide ületamisele ja modernse sotsiaalse kapitali kui eelkõige avaliku hüve tekitamine. See on peamine viis kodanikulise käitumise tekkimiseks.

Sotsiaalse kapitaliga seotud ideede rakendamine võimaldab keskenduda indiviidi eneseteostuse ja ühiskonna sotsiaalse (on võimalik ka antisotsiaalne) (enese)organiseerimise erinevatele tahkudele. Liberaalse ja suhtlemisalt vaatenurga asjatultki terav vastandumine indiviidi vabaduse ja võimaluste kõrvutamisel pehmendub sotsiaalse kapitaliga liituv ideestiku kontekstis. Pierre Bourdieu, James Coleman ja Robert Putnam üsnagi erinevaid arusaamu sotsiaalse kapitali vormidest ja laadist ning nende võimalusi on Eestis praegu loomulikum käsitleda üksteist ühiskonnaelu paremal mõistmisel täiendavate kui konkureerivatena. Pierre Bourdieu, James Coleman ja Robert Putnam esindavad lähenemisviise, mis laiendasid oluliselt meie arusaamu ühiskonna ja indiviidi vastastikustest seostest, sellest, millisel määral kedagi võib ikkagi pidada oma õnne sepaks, miks kala asemel õnge ulatamise retoorika võib jääda enamasti üksnes vastutuse enda kaelast ära lükkamiseks ja kuidas demokraatia erinevad vormid peaksid üksteist täiendama.

Pierre Bourdieu lähenemine on oluline, sest toetub Euroopa ajalooliste ühiskondade kogemusele sellest, et vägagi pikk, juba mitu sajandit poliitilist demokraatiat ja kodanlike vabaduste ühiskonda taastoodab ja isegi laiendab sotsiaalseid ning grupilisi lõhesid (traditsiooniline eliit hoiab vankumatult oma kohta tipus). Eestiski on mõttekas arvestada Bourdieu uurimustega, mis muudavad küsitavaks atomistliku taustaga lausliberalistliku ideoloogia, mille kohaselt formaalne üheõiguslus ja poliitiliste vabaduste kindlustamine on

küllaldane tingimus, et tekiks avatud ühiskond, et inimeste elušansid võrdsustuksid, s.t et igaühele on juba sünniga antud õng. Bourdieu osutab, et sotsiaalse päritoluga kaasa antud erinevad kapitalid taastoodavad elukaarel raskesti ületatavat ebavõrdsust. Nimelt on niisugused kapitalid nagu majanduslik kapital, hariduskapital, sümboolne kapital jne omavahel väga tihedasti seotud, üks kapitali liik on muundatav teiseks, aga mitte alati ühesuguse eduga ja kõigis suundades. Nii on majanduskapital konverteeritav hariduskapitaliks, mis omakorda kasutab sümboolset ja kujundab sotsiaalse kapitali. Mitte just sama eduga ei saa teisendada kultuurilist kapitali. Ajaloolised, päritud (perekondlik-sugukondlikud) võrgustikud moodustavad väljaspool asujale suletud, võimsaid sotsiaalseid võrgustikke. Seega sünniga omandatud sotsiaalne kapital kui tagavara võib kõikide teiste sotsiaalsete kapitalidega võrreldes osutada ühiskonnaliikmete ebavõrdsust taastootvaks ülivõimsaks jõuks (Bourdieu 1986). Teiste sõnadega – formaalne võrdsus ei suuda kuidagi ületada pärimuslikku ebavõrdsust. Kuid probleem pole ainult see, et ühiskond jääb suletuks, vaid ka see, et tohtu hulk selles leiduvat inimkapitali läheb ühiskonnale kaotsi.

Majanduselu korralduse küsimustest lähtunud James Coleman vaatab ühiskonnale indiviidi silmade läbi ja sellega rõhutab sotsiaalsete võrgustike erilist tähtsust ühiskonna avamisel. Võrgustikud saavad etendada olulist rolli juhul, kui need (1) rajanevad nii tugevatel indiviididevahelistel seostel, et suudavad toetada kohustuste, ootuste ja vastastikuse suhtlemise arengut, (2) toodavad teavet ning (3) on seotud normide ja tõhusate sanktsioonidega. Sotsiaalne kapital kui spetsiifiline võimalus kasvab koos kodanikeühenduste külluse ja ühiskonna tsiviliseerituse tasemega. (Coleman 1988). Coleman ja tema uurimissuuna arendajad rõhutavad (Nan Lin 1999; Granovetter 1973) just sotsiaalse kapitali niisuguseid külgi nagu usaldus ja võrgustikud ning võrgustike erilaadseid hargnemisi.

Kodanikeühiskond soodustab koostööd ja koos sellega toodab usaldust. Demokraatlikud võrgustikud seonduvad eelkõige kodanikeühendustega, mis kujutavad endast üldisemalt kättesaadavat sotsiaalse jõu allikat. Võrgustikke luuakse mitmetel kaalutlustel, kuid demokraatlikele normidele rajatuna kujutavad need endast ühishüvet (Flora 1998). Ühishüvelised ühendused on avalikud, vabatahtlikud ja demokraatlikult juhitud. Ka siis, kui ühendus on loodud egoistlikel kaalutlustel, s.t üksikindiviidi sotsiaalse liikumisvabaduse ja edu suurendamiseks, antakse sedakaudu ühiskonna käsutusse kõigile soovijatele avatud võimalus (nagu nt ühendus, mille liikmeks saavad vabalt astuda kõik huvilised). Sedakaudu seonduv sotsiaalse kapitali areng eelkõige kodanikeühiskonna arenguga, aga laiemalt selle kättesaadavuse mõttes avaliku sotsiaalse maailmaga.

James Colemanide ideed on olnud kasulikud ka postkommunistlike ühiskondade eduka teisenemise uurimisel. Richard Rose'i postkommunistliku Venemaa eluolule keskendunud uuringud võimaldavad näidata, kuidas eelmodernne, antimodernne ja modernne sotsiaalne kapital soodustavad põhimõtteliselt erinevalt organiseeritud ühiskonna ja ühiselutüüpide arengut. Sotsiaalse kapitali kui *üldiselt kättesaadava hüveulatus* sotsiaalses lõimestikus on mõõdupuu otsustamisel ühiskonna tegeliku avatuse ja demokraatlikkuse, selle modernsuse üle (Rose 1999a; Rose 1999b).

Muidugi – kodanikeühiskonna areng on stiihiline, seega ei saa sotsiaalne kapital kasvada ja hargneda kogu ühiskonnas ühtlaselt ja korraga. Kodanikualgatuslike organisatsioonide arengus toimib tugevama käe reegel. Hästi organiseeritud ühendus suurendab esialgu selle eestvedajate eeliseid ja sulgeb välja, vähendab mitteorganiseerunute võimalusi. Seega tekib küsimus, kas kodanikualgatuslikkus vajab peale seaduste raamistiku veel organisatsioonilist reguleerimist ja tuge. Kas mingit liiki ühenduste tekkimist ei pea lausa soodustama?

Robert Putnami ja tema mõttekaaslaste, aga ka oponentide neotocquevilliaanlik ideestik on erakordselt oluline just praeguses mõttevahetuses Eesti kodanikeühiskonna tuleviku üle. Neotocquevilliaani huvitab mitte niivõrd indiviidi elu edu, kuivõrd ühenduste roll ühiskonna tsiviliseerimisel (*civic culture*), s.t selles elu inimväärses muutmisel. Usaldus on sotsiaalse kapitali keskne kujundaja. Usalduse kasvul on kaks allikat – vastastikune normikujundus ja kodanikualgatuslikud, avalik–huvilised (*civic*) võrgustikud.

Putnami probleem: kas ja kuidas mõjutab ühiskonna kui sotsiaalse maailma kvaliteeti see, kui erinevate kodanikualgatuslike ühenduste osa ja esindatus sotsiaalses elu muutub? Mis juhtub ühiskonnaga siis, kui üht tüüpi ühendused (nt teenuse müüjate ühendused) tõrjuvad välja teised (vabatahtlikud) ja mõned ühenduste tüübid (nagu kodanike õiguste kaitselised) lakkavad üldse olemast. See on juba küsimus mitte niivõrd ühenduste erinevast modernsuse tasemest, kuivõrd modernsuse enda teisenemisest ja selle mõjust kultuurile. Kodanikeühiskonnas tekib väga erinevaid ühendusi, kuid mitte kõigi nende roll sotsiaalse kapitali loomisel pole sama (Stolle, Rochon 1998).

Kodanikualgatuslike ühenduste ebaühtlase maailma elutegevuste repertuaar moodustab ansambli (rohelistest meeleavaldusest kuni teenuste müümiseni). Seega seovad kodanikeühendused erinevate eesmärkide, väärtuste, organisatsioonikultuuriga inimesi. Järelikult toodavad ühendused üsnagi erinevat sotsiaalset kapitali. Kolmandaks sektoriks nimetatud majandusliku tegevuse haru liitub servapidi kodanikeühiskonda eelkõige kui majandustegevuse üsna personaliseeritud ja suuresti peamiste rühmade vahendusel toimiv ühistegevuse vorm. Kolmas sektor erineb kodanikeühiskonnast kui majandustegevuse vorm (*social economy*), kuid sarnaneb sellega kui ühistegevuse viis. Kolmanda sektori majandusvõrgustikus toimuv kaupade/teenuste vahetamise oluline lisaväärtus, vahel soovimatultki loodav lisatoode on *usaldus ja respekt*. Kodanikualgatusliku, rohujuurelise ühiskonnaelulise nähtusena toetab kolmas sektor inimeste koostööd, ka siis, kui sellest saab nt teenuste müümise vormis elatise hankimise viis. Sedalaadi suhetes taanduvad kodanikeühiskonna sellised olulised jooned nagu usaldus ja vastastikulisus selgelt majanduslikku laadi kasumit tootva vahetuse ees.

Kodanikeühiskonnal on loomulikult palju esinemisviise, kus on oluline koht ka erahuvil, kuid selle ühe vormi kodanikeühiskonna üldnimeks muutmine viib kõrvale kodanikualgatusel mõttest. Kodanikeühiskond on avatud ühiskond, kus individid suudab tänu võimalusele lülituda võrgustikku märgatavalt suurendada oma võimalusi. Kodanikeühiskond on eelkõige avalik hüve, seda liiki hüve, mis on põhimõtteliselt kõigile juurdepääsetav, jagamatu ja erastamatu.

Usaldus, koostöövalmidus jne kui ühiskondliku mentaliteedi mõõdupuud viitavad kodanikualgatuse tähtsusele ühiselu turvamisel, nii nagu see avaldub *tsiviilkultuur*kaudu (Sandefur, Laumann 1998). Selge see, et kolmanda sektori teenuseid pakkuvad ühendused kujundavad hoopis teiselaadseid käitumismalle ja sotsiaalseid suhteid kui nt rohelised, inimõiguste kaitsele ja looduse säilitamisele ning globaliseeruva röövmajanduse peatamisele keskendunud ühendused. Seega ei piisa ühenduste formaalsest arvust ja liikmeskonnast ühiskonna käsutuses oleva sotsiaalse kapitali hulga ja kvaliteedi iseloomustamiseks. Igas ühiskonnas taastoodetakse ilmselt väga mitmesuguseid sotsiaalsete kapitalide valimikke, komplekte, mis sobivad edukaks tegevuseks eri valdkondades. Ühiskonnal on nähtavasti mõistlik poliitilise eesmärgina toetada kodanikeühiskonda kui võimalikult mitmekesist kooslust (ametiühingutest kuni laulukoorideni), mis on kultuuri toetuspunkt.

Eesti kodanikeühiskonna kujunev ilme on seega suuresti ühiskonna toetuspunktiks olevate sotsiaalfilosoofiate ja poliitilise tahte probleem. Bourdieu, Coleman ja Putnam esiletoodust kodanikualgatuse ja sotsiaalse kapitali seostes nähtub, et Eestis praegu kohati domineeriv kodanikeühiskonna ideoloogia ei arvesta neid ülesandeid, milles on nähtud kodanikualgatuse peamist panust.

Kodanikualgatuse võimalustest Eestis sotsiaalse kapitali valguses

Möödunud aasta sügistel intervjuumeetodiga kogutud andmestik andis olulist uut teavet kodanikeühiskonna olukorra kohta Eestis. Ühelt poolt täienes pilt institutsioonide ja ühenduste võrgustike laadist ning ulatusest. Nende probleemide tõsidus (kõrvutatud statistikalise optimismiga) aimus juba eelmisest uurimusest (Lagerspetz, Ruutsoo, Rikman 2000). Intervjuud andsid sissevaate Eesti kodanikeühiskonda kvalitatiivselt uue teabena selle käsutuses oleva *sotsiaalse kapitali* jaotumise ja kättesaadavuse kohta. Sotsiaalse kapitali problemaatika tähtsustub eriliselt paljude muude võimaluste – füüsiliste ja institutsionaalsete kapitalide vähesuse või koguni puudumise kontekstis. Kogutud andmestiku täielikum analüüs seisab ees. Siiski on selgumas üldisem pilt *sotsiaalsest kapitalist*, ühiskonna mitteinstitutsionaliseeritud sidustusest nii võrgustike tõhususe kui ka usalduse mõõtmes.

Sotsiaalsed, keelelised ja teabelised vahed ühiskonna eri sektorite vahel on suured. See mõjutab oluliselt usalduslikkuse kasvu. Suuresti juhukogemusele, eelhoiakutele, senise arengu tasakaalustamatusele jne rajanevad ühiskonna kesksete sektorite (äri-, avaliku ja kodanikeühiskonnalise tegevusvaldkonna) kontaktid taastoodavad doonorikeskseid ja ülimuslikke suhteid ning piiravad kodanikualgatuse iseseisvust. Kodanikualgatus pole teiste eluvaldkondade suhtes veel kindlasti jõudnud partneri rolli.

Kodanikualgatus rääkimise keel on allpool poliitilise otsustamise (parlamendi) tasandit valdavalt kolmanda sektori keskne. Kodanikeühiskonnast kõneldes kasutavad ühiskonna eri sektorite esindajad sageli raskesti haakuvat ja dialoogi mitte toetavaid arutlusi võimust ning kahtlustest. Mitme kõrgametniku ja ka äri sektori esindaja arvates jaguneb ühiskond kodanikualgatusest rääkides nii, et kolmas sektor esindab luusereid. Nii nõukogude tüüpi kollektivismi kui ka Põhjamaade heaoluühiskondade kodanikeühiskonnamudelit kritiseeriv

retoorika pidurdab modernsele euroopalikule ühiskonnale loomulike sotsiaalse solidaarsuse ja osalemise ideede tegelikku omaksvõtmist.

Samas peaaegu puuduvad intervjueeritute vastustes arenenud kodanikeühiskonnaga maade sotsiaalse majanduse (*social economy*) seostega haakuvad arutlused sektorite koostöövõimalustest, tööjaotusest ja kolmandast sektorist kui võimalikust majanduskonkurendist. Teenuste pakkumise piirkonna ümberjagamisel üsna keskne mittetulundusliku ja tulundusliku sektori vahekorda ja suhteid kujundav problemaatika on Eestis veel tagaplaanil.

Kohalike omavalitsuste ja kodanikualgatuslike ühenduste nägemus sellest, mis võiks olla ühishuvide piirkond, on juba mitmeti diferentseeritum. Ehkki nende esindajate arvamused on palju normatiivset retoorikat, on üldisema poliitika ja ideoloogia tasandil tekkimas kujutlus ühisest tegevuskeskkonnast, mille omadusi soovitakse koos parandada. See puudutab nii võrgustikke kui ka usaldust. Omavalitsuste poolt vaadatuna on usalduse küsimus üsna oluline – nõustutakse paratamatusega, et ebaausaid inimesi (fonditühjendajaid, puuke) on küllalt palju. Leiab kinnitust kodanikualgatuse paradoks: kodanikeühiskond tarbib juba loodud sotsiaalset kapitali, kuid areneb sedavõrd, kuivõrd on võimeline seda ka ise tootma – lisama uusi võrgustikke ja kasvatama usaldust. Just selles suhtes ollakse jõutud murdepunkti. Reformid võivad olemasolevat kapitali ka vähendada. (Nt siis, kui omavalitsustest kui teenuse tellijatest kujuneb oma töötajatest kolmandat sektorit etendav käepikendus.)

Selle ohu pehmendamine sõltub sotsiaalsest kapitalist, mida loovad ühiskonna läbinähtavust suurendavad, majanduslike võimaluste kasutamist reguleerivad, sotsiaalselt olulist teavet vahendavad jms avaliku huvi esindused, katusorganisatsioonid jt. Paraku on ka teateid katsetest siduda kodanikualgatus poliitilise võimuga – allutada üldhuvilisi kodanikeühendusi parteilisele huvile. Poliitilisel ülemvõimul on ajalooliselt olnud tähtis roll kodanikualgatuse sotsialiseerimisel. Kuid katusasutuste jõule rajanev korporatiivne hegemoonia on vastuolus kodanikeühiskonna avatuse taotlusega ja tähendaks tegelikult kodanikeühiskonna idee tõsist diskrediteerimist. Seega kõrvuti teenuste müüki toetava kolmanda sektori edendamisega on eriti oluline nende ühenduste toetamine, mis keskenduvad ühishuvide kaitsmisele, ühiskonna läbinähtavuse suurendamisele. Nõrkadele sotsiaalsetele eeldustele (nõrk kodanikumoraal, mittetäielik seadustik jne) toetuv ja tugevate korporatiivsete sidemetega omavalitsusreform ei suurenda sotsiaalset kapitali. Reformi tulemus võib olla *usaldamatuse kasv*, premodernsete klientsuhete kasv ehk modernse sotsiaalse kapitali endeemiline vähenemine.

Kodanikualgatuslikud ühendused, teenuste pakkujad ja omavalitsusesindajad kogevad seejuures tekkivat sotsiaalse kapitali hõredust erinevatel viisidel. Teabelise võrgustiku arendamisega seonduv on esikohal omavalitsuste, aga ka ühenduste ja nende katusorganisatsioonide vaatenurgast. Kodanikualgatuslikud ühendused seisavad silmitsi usalduse küsimusega. Mida lähemal rohujuure tasandile, seda paremini toimib ühenduste ja inimeste endi vastastikune ekspertiis. Edasine uurimistöö peaks aitama diferentseerida

usalduse/usaldamatuse eri tasandeid ja allikaid – informeerimatus, negatiivsed kogemused, hoiakud jne – ja koos sellega kavandama nende ületamise viise.

Poliitikute hulgas valitsev üldisem konsensus kodanikualgatuse osatähtsuse suurendamise vajadusest kogu ühiskonnas põimub üsna realistliku pildiga ja vägagi kriitilise suhtumisega selle tegelikesse väljavaadetes lähiajal. Erinevalt riigiametnikest, kes tihti täidavad poliitilist otsust kui tööülesannet, tajuvad nad paremini ühiskonna kui terviku arenguvajadusi. Samas on nende endi sotsiaalne kapital hoopis rohkem kui ametnikel juba selgelt seotud poliitilise võimu sotsiaalse kapitaliga. Teiste sõnadega: erinevad nägemused kodanikeühiskonnast hakkavad saama poliitilist esindust. Samas peegeldavad nad eri ühiskonnakihtide ebavõrdsust oma huvide kaitsmisel.

Kokkuvõtteid

Meie uurimused kinnitavad, et Eesti kodanikeühiskonna arendamisel ja selle probleemide mõistmisel on oluline roll sotsiaalse kapitaliga seonduval. Kolmanda sektori arendamine pole ainult selle täiendamine, vaid on tõsine väljakutse kodanikualgatusele. Üha keerulisemaks muutuv koostöövõrgustik suurendab märgatavalt nõudlust usalduse ja demokraatia järele. Seda saab leevendada eelkõige kodanikualgatuse niisuguste valdkondade kaudu, mis toetavad kodanike vooruste ja ühiseluliste väärtuste kaitset ning arendamist.

Kolmanda sektori roll üldise kodanikukultuuri, "tsiviilkultuuri arengus" on küsimuse sedalaadi püstitus, mis ei mahu veel uurimuslikult hõlmatavasse probleemikäsitusse. Nägemus kodanikeühiskonnast kui usalduse ja koostöö genereerijast vajab arendamist. Kolmas sektor ei ole ainult elukorralduslike ja majandusküsimuste lahendamise viis, vaid ühiselu norme, tavasid, väärtusi jne tõhusalt mõjutav keskkond. Uurimused kinnitavad, et ühiskonna sotsiaalse kapitali kui ühishüve kasvu üks kindel tingimus on selle läbipaistvuse suurendamine (info kättesaadavus, avaliku võistluslikkuse kindlustamine), aga ka ühishüvelist tegevust soosivate struktuuride tekke toetamine (nt avalike fondide toetamine jms kaudu). Kui kolmanda sektori arendamisega ei kaasne kodanikeühiskonna arengut selle laiemas tähenduses, võib kolmanda sektori demokraatiat toetav areng osutuda ajutiseks ja lühiaegseks, sest sotsiaalse kapitali vähenedes kujunevad hõredad võrgustikud kergesti korruptsiooni ja käenduse võrgustikeks. Kolmas sektor väärtustab premodernseid – mitteformaalseid, perekondlikke, paikkondlikke jne – suhteid, püüdes neid samas tsiviliseerida (reeglistada), avada ja siduda nad kodanikukultuuriga. Kolmanda sektori arendamise risk on selles, et mitte küllalt modernses keskkonnas võib see hakata suurendama premodernsete sotsiaalsete kapitalide osatähtsust.

Samas on kolmas sektor kodanikualgatuse struktuuris asendamatu jõud ühiskonna vaimse kliima parandamisel, usalduse kasvamisel, kogemuste omandamisel koostööks ning ühiskondlikuks dialoogiks sel viisil, et see suurendaks ühiskonna kui terviku käsutuses olevat tsiviliseeritust ehk summaarset sotsiaalset kapitali.

Kasutatud kirjandus

Arblaster, A. (1996). Liberalism After Communism. – James Meadowcroft, *The Liberal Political Tradition. Contemporary Reappraisals*. Edgar Elgar, Cheltenham UK – Brookfield US, 159–176.

Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. – John G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press, 241–258.

Coleman, S. J. (1988). Social Capital and Creation of Human Capital. – *American Journal of Sociology*, Vol 94, Supplement, 95–120.

Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. The Belknap Press of Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts and London England.

Flora, L. J. (1998). Social Capital and Communities of Place. – *Rural Sociology*, Vol 64, No1/64:1, 485–506.

Granowetter, M. (1973). The Strength of the Weak Ties. – *American Journal of Sociology*, Vol 78, No 6, 1360–1361.

Lagerspetz, M., Ruutsoo, R., Rikmann, E. (2000). Olemisest osalemiseni? Eesti kodanikualgatused hetkeseis ja arenguvõimalused. – *Akadeemia*, nr 2 (131), 269–299

McLean, I. (1993). *Public Choice*. In Introduction. Balckwell: Oxford UK, Cambridge, USA.

Nan Lin (1999). Building Theory of Social Capital. – *Connection*, Vol 22. 1, 29–51.

Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NY: Princeton University Press.

Rose, R. (1999a). Modern, Premodern and Antimodern Social Capital in Russia. – *Studies in Public Policy*. University of Strathclyde: Glasgow, No 324.

Rose, R. (1999b). What does the Social Capital Add to individual Welfare? An Empirical Analyses of Russia, *Studies in Public Policy*, University of Strathclyde: Glasgow, No 318.

Sandefur, R. L., Laumann, O. E. (1998). A Paradigm for Social Capital. – *Rationality and Society*, Vol 10, No 4/10:4, 481–501.

Steen, A. (1998). *Between Past and Future: Elités, Democracy and the State in Post-Communist Countries. A Comparison of Estonia, Latvia and Lithuania*. Ashgate: Aldershot – Brookfield USA – Singapore – Sidney.

Stolle, D., Rochon, R. Th. (1998). Are All Associations Alike? – *American Behavioral Scientist*, Vol. 40, No 5, 46–65.

Koostöökokkulepped Suurbritannias ja mida meil on neist õppida

Daimar Liiv (RiTo 3), ÜRO Arenguprogrammi projektijuht 2000–2001

1998. aasta lõpukuudel sõlmisid Inglismaa, Šotimaa, Walesi ja Põhja-Iirimaa mittetulundussektori esindajad oma valitsustega üldised koostöökokkulepped. Inglise keeles kasutati nende lepete tähistamiseks terminit *compact* ja selle nime all said need tuntuks kogu maailmas. Eelmises Riigikogu Toimetistes¹ käsitles Rein Järvelill lühidalt Inglismaa mittetulundussektorit ja Inglismaal valitsuse ning mittetulundussektori vahel sõlmitud raamkokkulepet.² Rein Järvelill lõpetas artikli viitega Sir Kenneth Stowe'i väljendatud mõttele, et iga maa peab ise valima oma kultuurilisele ja ajaloolisele traditsioonile sobiva tegevuskava kodanikeühiskonna arenguks ja hoiduma pimesi teistes ühiskondades toimivate mudelite kopeerimisest.³ Sellega tuleb kindlasti nõustuda ja Eesti kodanikeühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) ettevalmistamisel on seda teadlikult arvesse võetud.

Suurbritannia *compact*'ide tähtsus Eesti riigi- ja mittetulundussektorile (aga ka paljude teiste maade vastavaile sektoreile) seisneb eelkõige selles, et mittetulundussektor oma mitmekesisuses leiab nende kaudu esimest korda selge tunnustuse kui riigivõimule võrdväärne partner. Samuti tunnustatakse mittetulundussektori tähtsat rolli riigi ja kodanikkonna koostöö korraldamisel. Vahest veelgi olulisem aga on nende koostöökokkulepete puhul see, et lisaks tunnustamisele käsitlevad lepped süstemaatiliselt vastastikuse koostöö põhialuseid ja annavad sellele selged institutsionaalsed (korralduslikud) raamid. Laiemas plaanis toimub ka mõlema sektori normaalseteks suheteks ülimalt vajaliku vastuvõetava ja arusaadava ühise keele ning mõisteaparaadi loomine (Morison 2000).

Suurbritannias sõlmitud koostöölepete, seal kajastuvate põhimõtete ja nende sõlmimisele viinud protsesside tundmine on üleminekuperioodis elavatele riikidele (aga ka, nagu tohutu huvi nende lepete vastu terves maailmas näitab, paljudele arenenud ja nn kolmanda maailma riikidele) oluline väga praktilisel põhjusel – lepetes on kontsentreeritult kirjas viimase 30 aasta jooksul vastavas valdkonnas toimunud teadusliku uurimistöö tulemused ja praktiline kogemus avaliku võimu ning mittetulundussektori koostöö korraldamisel demokraatlikus riigis.

Peaaegu kõigi endise idabloki riikide ühiskonnaelu üks iseloomulik joon on laialdast tähelepanu pälvinud demokraatlikult valitavate võimuorganite moodustamise ja plaanimajanduse turumajandusega asendamise kõrval olnud iseseisva ning poliitilisest võimust suhteliselt sõltumatu mittetulundussektori teke. Tulenevalt mittetulundussektorile iseloomulikust paljususest ja killustatusest, demokraatliku organiseerumise aeglusest ja tema käes olevate otseste materiaalsete võimaluste vähesusest (võrreldes ärisektori ja üleminekuaja riigiga), pole paraku riigi ja mittetulundussektori vahel loodud korrastatud suhteid. Poliitiline ja majanduslik võim pidi üleminekuaegadel kõigepealt lahendama iseenda ümberkujundamisega seotud küsimused. Alles teatud esialgse majandusliku ja poliitilise stabiilsuse saavutamise järel jääb neil piisavalt aega suhete korrastamiseks mittetulundussektoriga. Kindlasti on üleminekuriiikides see aeg vajalik ka mittetulundussektori uute liidrite kujunemiseks ja organiseerumiseks. Millal riigi ja

mittetulundussektori koostöovajaduse uuel tasemel teadvustamise ja korrastamise aeg mingis konkreetsetes riigis kätte jõuab, sõltub sisemiste arengute kõrval ka välismõjudest. Eelkõige sellest, millise poliitilise kultuuriga ennast seostatakse ja millised arengud toimuvad vastavas kultuuris.

Vaadates arenguid endises idablokis, võib julgesti öelda, et tulenevalt Suurbritannia arengutest ja nende mõjust Euroopa Liidule on järsult tõusnud huvi just suhete korrastamiseks seni avalikkuse tähelepanu alt suhteliselt kõrvale jäänud valdkonnas. Nii on Suurbritannia compact'idega sarnaneva koostööprogrammi juba vastu võtnud Horvaatia valitsus⁴ ning sel kevadel toimub seal Rahvusvahelise Mittetulundusõiguse Keskuse korraldusel suur sotsiaalsele partnerlusele pühendatud konverents, mille põhiteema on raamkokkulepped ja suhted mittetulundussektori ning avaliku võimu vahel laiemas plaanis.

Eesti arengud

Eesti võib oma kiire majandusliku ja poliitilise arenguga eespool toodu kontekstis ennast kindlalt pidada endise idabloki juhtgruppi kuulujaks. Eesti mittetulundussektor ja riigivõim teadvustasid vajaduse korrastada mittetulundussektori ja avaliku võimu suhted juba 1999. aasta kevadsuvel. Just siis tekkis Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu ning ÜRO Arenguprogrammi koostööprojekti "Eesti mittetulundussektori jätkusuutlikkuse tugevdamine" raames idee alustada Eesti kodanikeühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK) ettevalmistamist. Oluline on siinjuures, et Eesti poliitikud ja mittetulundussektor jõudsid omavaheliste suhete korrastamise vajaduse tunnetamiseni iseseisvalt. Suurbritannia compact'idest saadi teadlikuks alles protsessi käigus ja need osutusid suurepäraseks õppematerjaliks kokkulepete ettevalmistamisel.

Nüüdseks on EKAK tekst sisuliselt valmis, kuid selle tegemisel on olnud kõigile osalejatele palju õpetlikku. Vaatamata mõlema poole siirale tahtele võimalikult kiiresti asjaga edasi liikuda, ei valminud EKAK tekst loodetud kiirusega. Selle peamiseks põhjuseks tuleb pidada EKAK eelnõu koostamise esialgu enda kanda võtnud mittetulundussektori juhtide vähest arusaamist niisuguse dokumendi sisust, ülesehitusest ja selle vastuvõtmisele eelnevatest protseduuridest. Just see on koht, kus brittide kogemustest oleks tulnud ja tuleb tulevikuski õppida.

Mida oleks meil õppida inglaste kogemustest?

Jagaksin need küsimused selguse huvides kaheks. Esiteks käsitleksin võrdlevalt inglaste kogemuste valguses koostöökokkulepete–arengukontseptsioonide ettevalmistamisega seotud protseduurilisi ja organisatoorseid küsimusi ja teisena lepete sisu kohta käivaid probleeme.

Koostöökokkulepete ettevalmistamise ja rakendamise protseduurilised–organisatoorsed küljed

Suurbritannias oli kokkulepete väljatöötamise peamine mootor leiboristide ja nende uue liidri Tony Blairi selge arusaam mittetulundussektori rolli tunnustamise ja temaga koostöö

selgetele alustele viimise vajadusest ning selle kasulikkusest ühiskonnale. Kokkulepete sündimisele eelnesid ulatuslik teadustöö ja konsultatsioonid mittetulundussektoriga enne 1997. aasta mais toimunud valimisi. Valimistele läksid leiboristid juba väga selge tegevuskavaga. Nimelt olid nad nn Deakini komisjoni aruandele ja eespool nimetatud konsultatsioonidele tuginedes välja töötanud küllaltki detailse ja põhjendatud tegevusprogrammi koostööks kolmanda sektoriga.⁵ Nii olid leppe sõlmimise teoreetilised ja mitmed praktilised küljed leiboristide valimiskampaania osa ja aitasid kaasa nende suurele valimisvõidule.

Uurides Eesti erakondade valimisprogramme 1999. aasta Riigikogu valimisteks, leiame enamikus neist ainult mõned üldised fraasid, mis on pühendatud koostööle mittetulundussektoriga. Sellele vaatamata võib julgelt öelda, et meiegi erakonnad olid aru saamas kolmanda sektori kaasamise kasulikkusest poliitilise võimu teostamisse. Siinkohal tuleb kindlasti mainida, et 1999. aasta suvel ja sügisel ette valmistatud ning 14. detsembril sõlmitud "Eesti erakondade ja kolmanda sektori katusorganisatsioonide koostöömemorandum" ning sellega moodustatud erakondade ja mittetulundussektori esindajate *Koostöökoda* on unikaalsed nähtused kogu maailmas. Koostöökoja tegevusest ning selle käigus tõusetunud probleemidest on tulevikus palju õppida niisuguste koostöölepete–kontseptsioonide väljatöötamisel teistelgi riikidel ja see väärib käsitlemist eraldi artiklis. Suurim erinevus Suurbritanniast oli EKAK ettevalmistamisel siiski see, et Eestis olid kaasatud peaaegu kõik tegusad erakonnad ja seda ei ole kunagi käsitatud kui kitsast kokkulepet valitsuse ning mittetulundussektori vahel, vaid kui laiemat ühiskondlikku kokkulepet. Selline lähenemine leidis kõige selgemat kinnitust 5. detsembril 2000 toimunud Riigikogu kolme komisjoni ja suuremate mittetulundusühenduste ühisseminaril "Kodanikuühiskonna arengu strateegiad Eestis".⁶ See on tulevikku silmas pidades ülioluline ja annab lootust, et võimaliku võimuvahetuse järel Toompeal ei hakata kord juba kokku lepitud, omaks võetud ja fikseeritud koostööpõhimõtteid riigi ja kolmanda sektori vahel poliitilistel kaalutlustel prügikasti viskama.

Ainult poliitiliste erakondade teadlik ja tegus kaasalöömine ei taga tasakaalustatud ja tegelikkuses toimivate koostöölepete–kontseptsioonide ettevalmistamist ja elluviimist. Mittetulundussektori valmisolek ja osalemine lepete ettevalmistamises ning rakendamises on vähemalt sama oluline.

Kaheldamatult ei saa praegust Eesti kolmandat sektorit pidada sama arenenuks ja tegusaks kui Suurbritannia oma. Kuid see ei tähenda, et meie mittetulundussektor ei ole valmis niisuguste kokkulepete sõlmimiseks või et ta ei vaja neid. Vastupidi – EKAK ettevalmistamine on juba andnud ja annab edaspidigi väga suure tõuke mittetulundussektori arengule ja tema rolli teadvustamisele. Nii nagu Inglismaal, nii on ka Eestis kokkuleppekontseptsiooni ettevalmistamine toonud mittetulundussektori hajutatud organisatsioonid kokku ja aidanud kaasa uute sidemete sõlmimisele ning kogemuste vahetamisele. Eriti oluliseks tuleb siinjuures pidada I Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua kokkutulemist protsessi lõppfaasis 3. veebruaril 2001. Niisugune avatud kogu andis kõigile mittetulundusühendustele võimaluse osaleda ja esitada oma muudatus- ning parandusettepanekud EKAK-le. Ümarlaua poliitilis-juriidilisele alusele tuginenud

organiseerimispõhimõtte aga võimaldas moodustada Esinduskogu, kus on esindatud mitte ainult katusorganisatsioonid, vaid ka tavalised mittetulundusühingud, sihtasutused, vähemuste organisatsioonid ning seni täielikult esinduseta mitteformaalsed ühendused (seltsingud). Ühiste huvide, eesmärkide, kuid ka kohustuste ja heade tavade teadvustamine kaasneb sellega. EKAK ettevalmistamine avas paljudele iseseisvusajal tekkinud mittetulundusorganisatsioonidele esimest korda selge väljundi riigielu poliitilisele tasandile, võimaldades neil tajuda oma olemasolu tähtsust ja vajalikkust ka laiemas kontekstis.

Sellele vaatamata tuleb tunnistada, et kolmanda sektori kaasamine polnud meil esialgu kõige läbimõeldum just protseduuriliselt. Suurbritannia koostöölepete ettevalmistamisel pöörasid mittetulundussektori esindajad erilist tähelepanu võimalikult laia aktiivse arutelu tekitamisele. Nii peeti Inglismaal väga tähtsaks isegi väiksemate mitteformaalsete ühenduste ja vähemusi (mustanahalised) esindavate organisatsioonide süstemaatilist kaasamist, korraldades neile ka eraldi arutelusid ning lisades vastava osa koostööleppe lõppteksti.⁷ Meil pöörati EKAK ettevalmistamise esimesel etapil (kuni sügiseni 2000) liiga palju tähelepanu suurematele katusorganisatsioonidele ja jäeti teised organisatsioonid teadlikult ning aktiivselt tegevusse kaasamata. Peaaegu täielikult jäid alguses eemale kohtadel tegutsevad mittetulundusühendused, mitteformaalsed (juriidilise isiku staatusega) kodanikeühendused ja mitmesuguseid vähemusgrupe esindavad ühendused. Sellele puudusele pöörati suurt tähelepanu EKAK ettevalmistamise teisel etapil (alates sügisest 2000), mil viidi läbi 15 EKAK-d tutvustavat ning seda arutavat maakondlikku seminari-ümarlauda ligikaudu 400 osavõtjaga. EKAK eelnõu avaldati üleriigilises ajalehes⁸ ning tehti kõigile asjast huvitatutele kättesaadavaks Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu Interneti-leheküljel.⁹ Ka avaldati peaaegu kõigis kohalikes lehtedes artiklid, mis EKAK-d seletasid. Lisaks saadeti EKAK seminar-ümarlaudade ettepanekuid arvestades täiendatud eelnõu ja selle ettevalmistamist tutvustavad seletused umbkaudu 3000 elektronpostiaadressi omavale mittetulundusühendusele ja paluti neil avaldada arvamust.

Teiseks ei olnud esimesel etapil EKAK ettevalmistamine piisavalt avalik ja läbipaistev. Paljude ettepanekute saatus jäi tegijaile arusaamatuks ja need ei leidnud kusagil kajastamist. Suurbritannias oli üks oluline põhimõtte see, et püüti tagada toimuva läbipaistvus ja osalistele teadmine oma tähtsusest ehk muuta *compact*id mittetulundussektori "omaks dokumendiks". Ühe meetodina selle saavutamiseks püüti igale ettepaneku tegijale anda täpset teavet selle kohta, mis tema ettepanekutest on saanud. Ka Eestis saadi ettevalmistusprotsessi formaliseerimise vajadusest aru, sest EMSL-i nõukogu soovitas 2000. aasta kevadel projekti tollastel juhtidel EKAK menetlemisel kasutada sarnast kirjalikku protseduuri nagu Riigikogus seaduseelnõudega töötamisel. 2000. aasta sügisest alates seda ka rakendati ja kõik laekunud ettepanekud riputati Internetti üles.¹⁰

Kolmandaks tekitas Eestis veidi segadust EKAK tervikteksti ettevalmistamise eest selgelt vastutava kogu puudumine ettevalmistamise esimesel etapil. Kuigi EKAK erinevate osade väljatöötamiseks moodustati mitu ekspertgruppi, ei suutnud selline hajutatud süsteem tagada kvaliteetse teksti valmimist. Selleks on vaja moodustada (nagu näitab Suurbritannia ja tänaseks ka Eesti kogemus) üks tugev keskne ekspertkogu, kelle otsene vastutus oleks tervikteksti ettevalmistamine. Kogemus näitab sedagi, et selle kogu liikmeid ei tule valida

esindusprintsipi järgides, vaid arvestades komisjoni liikmete pühendumust, kolmanda sektori tundmist ja akadeemilisi teadmisi ning kogemusi riiklike dokumentide ettevalmistamisel. Niisuguses koosseisus ekspertkomisjonid suutsid nii Suurbritannias kui ka Eestis lühikese ajaga ette valmistada dokumendiprojektid, mis olid piisavalt läbi töötatud ja vormis, mis võimaldas laiemat mõtestatud arutelu ning pani aluse soovitud tulemuse saavutamisele.

Neljandaks, ka Suurbritannias ei olnud alguses selged mittetulundussektori kui terviku esindamisega seotud küsimused. Erinevalt Eestist aga ei püüdnud sealsed katusorganisatsioonid moodustada näiliselt kõikehõlmavat "katuste katus". Nad andsid endale selgelt aru, et sektor on liiga mitmetahuline ja erinevate osade huvid liiga vastandlikud selleks, et üks organisatsioon saaks esindada kogu kolmandat sektorit. Kuigi katse luua "katuste katus", kes esindaks kogu sektorit ja jagaks ka riigilt tuleva raha, Eestis tehti ja mõningad asjatundmatud ning halvasti informeeritud poliitikud ja kõrged riigiametnikud seda (ilmselt ka omakasu silmas pidades) esialgu toetasid,¹¹ tuleb kõigil asjaosalistel tänaseks tunnistada, et mittetulundussektori esindamisonopoli on demokraatlikus ühiskonnas võimatu luua ültalt alla (kui seda üldse on võimalik luua). Selleks on sektor liiga eripalgeline ja tsentraalse juhtimise mudelitega pole midagi peale hakata. Samal seisukohal oli enamik 12 Eesti maakonnakeskuses toimunud EKAK–d arutanud seminar–ümarlaudadel osalenud organisatsioone. Küll aga on tervitatav senise kindla "turuliidri" EMSL–i kõrvale konkurendi tekkimine. Loodetavasti suudavad need kaks organisatsiooni omavahel ja I Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaual valitud Esinduskoguga hakata sektori üldiseid huve silmas pidavat koostööd tegema.

Koostöökokkulepetega seotud sisulised küsimused

Suurbritannia koostöökokkulepped sisaldavad väga olulist kokkuvõtet teoreetilisest uurimistööst, mida on tehtud viimastel aastakümnetel mittetulundussektori ja riigivõimu vahelkordade ning võimaliku koostööraamistiku uurimisel. Kõik Suurbritannia kokkulepped sisaldavad väikeste erisustega viite põhiosa – üksteise tunnustamine, esindamisega seotud küsimused, tänapäevase ja efektiivse eduka partnerluse (koostöö) põhialused ja head tavad, vahenditega (rahastamisega) seotud küsimused ja koostöölepe rakendamise, arendamise ning aruandlusega seotud küsimused. Oluline on fakt, et Suurbritannia kokkulepetes nähakse ette üpris selged institutsionaliseeritud edasise koostöö vormid lepete arendamiseks ja rakendamiseks. Väikesed erinevused koostöölepete rõhuasetuses ja vormis tulenevad Suurbritannia eri piirkondade erinevast sotsiaalmajanduslikust arengust ja ajaloost. Nii nt leiavad Inglismaa koostöökokkuleppes eraldi käsitlemist mustanahaliste ja muude rahvusvähemuste ühendustega seotud küsimused, Põhja–Iirimaa omas rõhutatakse eraldi vajadust tunnustada erinevusi ja töötada rahumeelselt kogu ühiskonna õitsenguks, Šoti ja Walesi koostöölepped aga toovad mõlema poole (valitsuse ja mittetulundussektori) kohustused välja lausa paralleelse tabelina.

Võrreldes EKAK esialgset eelnõu ja Suurbritannia koostööleppeid, torkab kohe silma, et EKAK puhul ei ole selgelt teadvustatud riigivõimu ja kolmanda sektori toimimise erinevusi ning vajadust luua selge koostöömehhanism. Ka tundub, et kolmanda sektori esindajad ei

suutnud EKAK esimeses versioonis sõnastada selgelt punkte, mis kajastaksid kolmanda sektori huve ja lahendamist vajavaid probleeme koostöö korraldamisel riigiga. Nt ei leidnud EKAK esialgses, 2000. aasta suveks valminud toorikus peaaegu üldse kajastamist toetuse saamine riigilt kolmanda sektori infrastruktuuri arenguks ja teadusuuringute teostamiseks, kodanikeühenduste õigus kritiseerida riigivõimu tegevust, kartmata finants- või muid sanktsioone, õigus esitada oma kandidaate riigivõimu moodustatavatesse ja kontrollitavatesse sektori tegevusega seotud nõukogudesse, komisjonidesse ja muudesse organitesse. Aga just nende ja paljude muude küsimuste sihikindel selgitamine EKAK-s on vajalik nii meie poliitikutele, ametnikele kui ka kolmandas sektoris töötavatele inimestele.

Keskendumine üksikutes valdkondades erinevate probleemide lahendamisele koostöö aluspõhimõtete piisava selgitamiseta muutnuks EKAK sisuliselt hetkeolukorda tutvustavaks dokumendiks, millel on väga väike mõju tegeliku teadvustatud koostöö arendamisele. Veelgi enam – koostöö aluspõhimõtete ja heade tavade selge fikseerimine (ühise "kee" kujundamine probleemide käsitlemiseks)¹² ning koostöömehhanismide institutsionaliseerimine on meie praeguses olukorras ülimalt vajalik. Loomulikult peab EKAK käsitlema ka kodanikuharidusega seotud probleeme, avalike teenuste osutamist, õigusloomes osalemist jne. Kõik need küsimused on iseloomulikud meie praegusele olukorrale, kuid need on ka palju laiemad ja üldisemad, mida annab väga hästi kajastada seoses koostöö aluspõhimõtete ja heade tavadega.

Kokkuvõtteks

Avaliku võimu ja mittetulundussektori suhete korrastamine on tihedasti seotud uue paradigma väljakujundamisega ühiskonnas ja selle vastuvõtmisega mõlema osalise poolt. Suurbritannias sõlmitud koostöökokkulepped on suurepärane ja väga hästi korrastatud abimaterjal avaliku ja mittetulundussektori koostöökokkulepete-kontseptsioonide ettevalmistamisel. Kogemus, mis nende ettevalmistamisel ja rakendamisel on saadud, on hindamatu mitte ainult brittidele, vaid ka kõigile teistele rahvastele. Selle kogemuse rakendamine ja oma panuse andmine kahe sektori suhete arendamisse sõltub ainult meie enda tahtmistest ja teadmistest. Kogemused, mis on saadud EKAK ettevalmistamisel, on unikaalsed kas või juba selle tõttu, et elame ju alles kujunevas, äsja totalitarismi ikke alt vabanenud riigis. Tärkava demokraatia õrnusest tulenevalt peab nii mõndagi küsimust, mille ees meie poliitikud ja mittetulundustegelased seisavad, käsitlema arenenud demokraatiaga riikidest erinevalt. Artikli maht lubas käsitleda ainult murdosa neist küsimustest, millele britid on juba lahenduse leidnud. Eestis seisab oma lahenduste leidmine ja kinnistamine veel ees, kuid kindlasti annavad brittide kogemused meile ja meie kogemused teistelegi rahvastele palju kasulikke näpunäiteid kahe sektori koostöö korraldamiseks tänapäevaste demokraatlike arusaamade järgi.

Märkused

1. R. Järvelill, Kolmas sektor meil ja Inglismaal. – Riigikogu Toimetised, 2/2000, lk 221 – 224.
2. Siinkohal tuleb meeles pidada, et tegelikult sõlmiti neli erinevat kokkulepet Suurbritannia eri osade – Inglismaa, Šotimaa, Walesi ja Põhja-Iirimaa – valitsuste ja

mittetulundussektorite vahel. Need kokkulepped erinevad Suurbritannia eri piirkondade erinevast arengust ja traditsioonidest tulenevalt ülesehituselt ja suunitluselt märkimisväärselt, kuigi alusfilosoofia on kõigil sarnane.

3. Vt märkus 1, lk 223.
4. Vt <http://www.uzuvrh.hr/eng/suradnjaENG.htm>.
5. Building Future Together – Labour's Policies for Partnership between Government and the Voluntary Sector (1997) (Ehitame koos tulevikku – Leiboristide poliitika (tegevuskava) koostöö (partnerluse) arendamiseks valitsuse ja vabatahtliku sektori vahel).
6. Ühisseminari materjalid leiab Riigikogu internetileheküljelt aadressil: <http://www.riigikogu.ee/konverentsid>.
7. Vt Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community sector in England, *Issues relating to community groups and black and minority ethnic organisations*, punktid 11–13.
8. Vt Foorum (Päevalehe mittetulundussektori tegemisi käsitlev lisa), 27. oktoober 2000.
9. Vt <http://www.ngo.ee>.
10. Ettepanekute saamiseks korraldati 13 seminar-ümarlaual ajurünnakud ja nende käigus valminud tabelid on samuti kättesaadavad Internetis: <http://www.ngo.ee>.
11. Vt Siseministeeriumi ja EKLE vahelise koostöölepingu punkti 1.2 lõppu: "...Pooled peavad väga oluliseks Siseministeeriumi kui riigi siseelu korraldava oma riigi kodanikule omase riikliku maine kujundamist" ja punkti 1.7.: "Taotledes ja planeerides riigieelarvelist toetust ühissektori organisatsioonidele, teevad pooled koostööd selle protsessi igas staadiumis, töötavad välja, avalikustavad ja rakendavad toetuste eraldamise kriteeriumid, korra ning toetuste summad."
12. Ühise keele kujundamise vajadust ja tähtsust ning Suurbritannias selle loomisel ette tulnud raskusi kirjeldab suurepäraselt J. Morison. Vt märkus 1.

Kasutatud kirjandus

Compact between Government and the Voluntary and Community Sector in Northern Ireland (1998): <http://www.nicva.org/compact.html>.

Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England (1998): <http://www.homeoffice.gov.uk/acu/compact.pdf>.

Compact between the Government and the Voluntary Sector in Wales (1998): <http://www.official-documents.co.uk/document/cm41/4107.htm>.

Koostöömemorandum. – Riigikogu Toimetised 1, 2000, lk 258.

Minutes of the Annual Meeting between Government and Representatives of the Voluntary and Community Sector to Review the Operation and Development of the Compact: <http://www.homeoffice.gov.uk/acu/compmeet.htm>

Memorandum of Cooperation Between Estonian Political Parties and Third Sector Umbrella Organisations: <http://www.riigikogu.ee/rval/rito1/artiklid/summary.htm#10-1>.

Morison, J. (2000). The Government–voluntary sector compacts: governance, governability, and civil society. – Journal of Law and Society, 98–132.

The Scottish Compact (1998): <http://www.scotland.gov.uk/library/documents-w3/comp-00.htm>.

Majanduslikust ühistegevusest Eestis: omandiõigusega kodanikega ei ehita kodanikeühiskonda

Jaan Leetsar (RiTo 3), Eesti Ühistegelise Liidu juhatuse esimees

Kommunistliku maailmasüsteemi lagunemise järel on maailma majanduspoliitiline seisund tugevasti muutunud. Viimase kümne aasta jooksul on eriti arenenud globaliseeruv nn transnatsionaalne kapitalistlik süsteem ja selle tähendust on Eestis hakatud alles hiljaaegu analüüsima poliitökonoomia ning majandusteaduse kategooriates/põhiküsimustes, *sh kuidas kasvatada Eesti rahva tulusid ja vähendada kulusid, kes omandab tulud ja kes kannab kulusid, milline majanduspoliitiline vahend on kõige sobivam põhiseaduses ette antud eesmärkide saavutamiseks*. Rahvusvahelised ja teiste riikide kapitaliühingud on väga kiiresti tunginud endistesse postsotsialistlikesse maadesse, sh Eestisse.

Peamiselt odaval tööjõul ja loodusvaradel põhinevad globaliseerunud transnatsionaalsed kapitaliühingud viivad puhaskasumina Eestist välja juba arvestatava osa rahvuslikust kogutoodangust. Orienteerivate hinnangute kohaselt küündis see 2000. aastal 10–15 miljardi Eesti kroonini (u 10 000 krooni inimese kohta aastas). Ühelt poolt on see rahahulk, mille võrra me vaesume, teisalt annab see meile mõningase ettekujutuse *ka majandusliku ühistegevuse puudumise hinnast*. Hästi korraldatud majandusliku ühistegevuse puhul oleks võimalik jätta suur osa sellest rahast Eestisse ning kasutada rahvuslikes huvides (haridus, tervishoid, maamajandus, rahvuskultuur, vanurite probleemid jne). Põhimõtteliselt samades küsimustes ühispanganduse teemal on kirjutanud professor Mart Sörg, kes näitas, et ka riigi sees toimub tugev raha ümberjaotamine linna kasuks. Nt 1998. aastal viisid kommertspangad ainuüksi Virumaalt välja 579 miljonit krooni ja seda raha ei reinvesteerita maapiirkondadesse tagasi.¹ Hoiu-laenuühistute ja ühistuliste kindlustusseltside olemasolul võiks rahavoogusid riigi sees ümber korraldada nii, et rohkem raha jääks maapiirkondadesse. Tulenevalt võimalusest jätta Eestisse ühistegevuse vahendusel miljardeid kroone, on põhjendatud ka ühistuliste organisatsioonide olemasolu ning ühistegevuse igakülgne arendamine ja riiklik toetamine. Paraku on see seni jäänud peamiselt üksikute entusiastide tegevuseks, arvestatavast riiklikust toetusest ei ole põhjust kahjuks rääkida.

Käesoleva artikli eesmärk on juhtida avalikkuse tähelepanu majandusliku ühistegevuse võimalustele ning meenutada ühtlasi nii Euroopa õiguskultuuri kui ka teaduse ajaloolisi tõsiasju – esiteks, Antiik-Kreekas ja vanas Roomas olid kodanikuõigustes reeglina üksnes omanikud, ja teiseks, hilisematest majandusteaduse klassikutest Smithist, Ricardost jt alates on mõiste *kodanlik turuühiskond* vasteks *kodanikeühiskond*, kus rahvusliku valitsuse ja parlamendi ülesandeid on muu hulgas turu seadusandlik korraldamine õigusliku ja majandusliku ebavõrdsuse vastu töötamiseks oma riigi kodanike huvides.

Ühistutel ja aktsiaseltsidel on väga suured erinevused

Ühistuil on kapitaliühingutega võrreldes väga suured erinevused eeskätt tulude ja kasumi jaotamise mehhanismis. Ühistute puhul jäävad tulud ja kasum liikmetele, s.o sellesse ringi, kus nad tekivad. Raha kasutamise otsustavad need inimesed, kes ühistegevuses osalesid. Kui

me nt klientidena ei saa mitte kuidagi mõjutada Hansapangas tekkivate miljardiliste tulude- kasumite kasutamist, siis ühistute puhul otsustab tulude ja kasumi jaotamise liikmete üldkoosolek. Eraettevõtja eesmärk on alati võimalikult suure kasumi teenimine kellegi- millegi arvel, ühistute puhul on tegemist liikmele suunatud nn omaabisüsteemiga, kus keegi kellegi arvel kasu ei saa. Normaalselt toimivais ühistuis võib iga liige olla kindel, et tema arvel ei saa keegi tulu. Samas on ühistute kõige suurem vaenlane kasumiahne liige, kes püüab teiste liikmete arvel teenida. Need on põhitõed, mida peame teadma ja oma tegevuses ka silmas pidama.

Kuigi nt ühistule või aktsiaseltsile kuuluvad ettevõtted võivad väljastpoolt paista täpselt ühesugused ning nad toodavad ka ühtesid ja sama kvaliteediga tooteid, on nad seestpoolt vaadatuna siiski väga erinevad. Eeskätt on erinevused omandisuhetes ning raha liikumises ja jaotamises. Tabelis 1 on esitatud põhilised erinevused ridade kaupa.

Tabel 1. Põhilised erinevused ühistute ja kapitaliühingute (aktsiaseltside) vahel

ÜHISTU	AKTSIASELTS
Ettevõtted on liikmete, teenuste kasutajate omandis.	Ettevõtted on aktsionäride omandis, kes enamasti ei kasuta ettevõtete teenuseid.
Liikmeks olek (saamine) seostatakse kliendi ja omaniku samasuse tingimusega.	Omanik ei kasuta kliendina ettevõtte teenuseid.
Maksab oma liikmetele tooraine eest nii kõrgeid hindu kui võimalik.	Ostab toorainet tootjatelt nii madala hinnaga kui võimalik.
Müüb kaupu ja teenuseid oma liikmetele nii madala hinnaga kui võimalik.	Müüb kaupu ja teenuseid kõikidele nii kõrgete hindadega kui võimalik.
Otsib turul tasakaalu nõudmise ja pakkumise vahel, reguleerib liikmete huvides turgu ja vastutab stabiilse turu olemasolu eest.	Ei otsi turul tasakaalu, vaid püüab saada müügitulu suurendamisega rohkem raha, pole kohustust tootjate huvides turgu stabiliseerida.
Tagab oma liikmetelt tooraine kokkuostu.	Ei taga klientidelt tooraine kokkuostmist.
Maksab liikmetele sama kvaliteediga tooraine eest võrdset hinda.	Diferentseerib hindu vastavalt oma huvidele, teeb vajadusel eelistusi ja tekitab ebastabiilsust.
Tulud (kasum) jaotatakse proportsionaalselt liikmete vahel vastavalt liikmete poolt osutatud (kasutatud) teenuste mahule.	Kasum jaotatakse aktsionäride vahel vastavalt aktsiate arvule.

Ost ja müük on osa liikmetele suunatud äritehingust. Kui on saadud lisatulu, lisanduvad sellele hiljem tagasi- ja juurdemaksed ning muud omahinna tasemel soodusteenused.	Ost ja müük on terviklik tehing, mingeid lisamakse tooraine tootjatele või klientidele ei tehta.
Äritegevus suunatud esmalt liikmetele, seejärel vastavalt kokkulepetele teistele klientidele.	Äritegevus on avalik ja üldine, klientuur piiramatu.
Investeeringuid teevad liikmed ja kahjum kaetakse liikmete osamaksu ulatuses.	Investeeringud kasseeritakse klientidelt, kahjumi katavad aktsionärid aktsiate ulatuses.
Kõigil liikmetel võrdne hääleõigus – üks liige, üks hääle; volinikel proportsionaalselt teda volitanud liikmete arvule.	Aktsionäri hääle arv proportsionaalne aktsiate arvuga, aktsiate kontrollpakk otsuste vastuvõtmisel määrav.
Võim (strateegia kujundamine, kontroll) kuulub liikmetele, teenuste kasutajatele.	Võim kuulub aktsionäridele, kontrollpaki omanik dikteerib oma tahte.
Esiplaanil liikmete-kasutajate huvid.	Esiplaanil aktsionäride rahalised huvid.
Eesmärgiks teenuste osutamine ja raha teenimine liikmetele.	Eesmärgiks raha teenimine aktsionäridele, kontrollpaki omanik kontrollib oma huvides raha liikumist.
Tegevuspoliitika määravad liikmed, teenuste kasutajad oma eesmärgi silmas pidades.	Tegevuspoliitika määravad aktsionärid, sisuliselt aktsiate kontrollpaki omanik.

Allikas: Leetsar 1999a, 42.

Kokkuvõttes näemegi, et ühistute ja kapitaliühingute (aktsiaseltside) vahel on väga suured ja põhimõttelised erinevused. Ühistud on loonud liikmed liikmete jaoks, aktsiaseltsid on asutanud aktsionärid raha teenimiseks. Seejuures tuleb märkida, et ühistegevus on vaid vahend tulude õiglaseks jaotamiseks ühistu liikmete vahel. Majandusliku ühistegevusega on kasulik liituda ka eraettevõtjail ja väikestel aktsiaseltsidel, mis on esmatasandil kahtlemata konkurentsivõimelised ning perspektiivsed. Tundub, et väljavaateid on sellistel keskühistel, mis tegelevad rahvusvahelise kaubanduse ja turundusega ning mille liikmeiks on konkurentsivõimelised aktsiaseltsid, osaühingud ja ühistud.

Eesti ühistegevus oli maailmas parim

Rahvusvahelise Ühistegevusliidu (ICA) president Lars Marcus ütles 1988. aastal, et Eesti ühistegevus oli 1940. aastal üks maailma paremaid (Ühistegevusest Eesti Vabariigis 2, 1998, 9–10). Kahtlemata olid selles väga suured teened Jaan Tõnissonil ja Konstantin Pätsil (Ekbaum, Inno 1962, 186–228; Leetsar 1999b, 27–46). Esimene neist tegutses tugeva teoreetikuna ühistegevuse valdkonnas umbkaudu 40 aastat (oli peale riigivanema ameti ka

Tartu Ülikooli ühistegevuse professor). President K. Pätsi initsiatiivil loodi aastail 1932–1936 riigivõimu abil ja toel väga tugev keskühistute süsteem, mis paralüseeris kasumiahnete eraettevõtjate tegevuse eeskätt põllumajanduse valdkonnas (Leetsar 1999b, 45–46). Kuigi ühistegevuse riigipoolne toetamine ei meeldinud juba tookord nendele inimestele, kes püüdsid põllumehe arvel rikkaks saada, suutsid toonased riigijuhid luua sellise majandussüsteemi, mis teenis eeskätt maarahva huve. Tuletame lugejale meelde, et toona oli majandusliku ühistegevusega otseselt seotud ligi 284 000 perekonda (Ekbaum, Inno 1962, 207). See oli Eesti rahvaarvu silmas pidades väga suur hulk. Eesti pangandusturust kuulus 52% ühistulistele pankadele ja krediidiühistutele, kindlustusturust 49% ühistulistele kindlustusseltsidele, ühiskaubanduse kontrolli all oli 25% jaekaubandusest, 98% võist toodeti ühistulistes meiereides, 64% piiritusest kartuliühistutele kuuluvates piiritusevabrikutes, 75% seemneviljast saadi seemneviljaühistutest jne (Ekbaum, Inno 1962, 227). Need protsendid näitavad, et ühistud sisuliselt kontrollisid turgusid ning kujundasid seal ka hindu. Maarahval oli motivatsioon maal elada ja tööd teha.

Praegu on teised meist paremad

Eesti I ühistegevuskongress toimus 1997. aastal. Sellest võtsid osa Rahvusvahelise Ühistegevusliidu Euroopa president Lars Hillbom ja Eesti Vabariigi peaminister Mart Siimann, kes esinesid ka ühistegevust toetavate ettekannetega (Ühistegevusest Eesti Vabariigis 2, 1998, 9–10, 76). Kongress võttis vastu asjakohase otsuse (samal, lk 80–83), kus muu hulgas märgiti, et taasiseseisvunud Eestis on ühistegevuse arengul olnud väga tõsiseid probleeme. Kongress seadis eesmärgiks, et majandusliku ühistegevusega tuleks hõivata vähemalt 25% elanikkonnast ja tulundusühistud peaksid kontrollima vähemalt 20–25% turundustegevusest, põllumajanduses, metsanduses ja kalanduses vähemalt 50%. Neid eesmärgi ei ole tänaseks saavutatud. Samal ajal märgime, et nt Soomes, Rootsis, Taanis, Saksamaal, Ameerika Ühendriikides jm on ühistegevuse osatähtsus panganduses umbes 30–35% (maapiirkondades üle 60%), piimanduses koguni 90–95%, kindlustuses küünib kuni 50 protsendini jne (Leetsar 1996, 48–63; Shaars 1994, 111–113).

Poliitilisel tasandil ei ole taasiseseisvunud Eestis olnud selget seisukohta ühistegevuse arengu küsimustes. Ühistuile jäeti 1992. aastal tagastamata nendelt ära võetud maa ja varad. Samuti jäeti taastekkinud, verisulis ning vajaliku kapitalita ühistud keerulises iseseisvumis- ja erastamisprotsessis omapead ning vastamisi kiiresti arenevate aktsiaseltsidega. Viimaseid toetasid jõuliselt võimsad välismaised majandusmonopolid, kellel olid omad huvid. Väga kiiresti hõivasid aktsiaseltsid kõik olulisemad turud, sh täielikult pangandus- ja kindlustusturu, metsanduse, kalanduse. Suurte raskustega õnnestus säilitada ühistuline kaubandussüsteem (ETK), mis oli aastaid majandusraskustes ning kus on ka tõsiseid siseprobleeme – liikmed-omanikud ei tunneta veel peremeheks olekut ning nii sai võimalikuks, et tegevjuhtkonnad ärastasid varasid. Viimasel ajal on ETK süsteemi majanduslik olukord paranenud ning Eesti esmatarbe- ja toidukaupade turust on ETK süsteemi kontrolli all keskmiselt umbes 25%, maapiirkondades 60–80%. Suurte raskustega on arenenud ka ühistuline piimandussüsteem. Peamiselt piimatootjate omavahelise usaldamatuse tõttu on suudetud piimandusturust hõivata ainult 20–25%, mis teiste Euroopa

riikidega võrreldes (keskmiselt üle 95%) on tagasihoidlik. Teistel maamajandusaladel on ühistegevuse osa kahjuks peaaegu tähtsusetu.

Mida oleks ühistegevuse arenguks vaja?

Ühistegevuse arendamiseks on filosoofiamagister Mart Rootslase arvates ka tänapäeval, nii nagu sada aastat tagasi, tarvis kolme lähtetingimust (Rootslane 2000).

- *Rahva arusaama, et ühistegevus on tulus ja valik.* Selleks, et ühistud hakkaksid ühiskonnas edukalt toimima, on Mart Rootslase arvates vaja ületada nn kriitiline mass ehk ühistegevuse kasulikkuses peab Eesti oludes olema veendunud vähemalt 100 000 inimest.
- *Ausameelseid isikuid ehk liidreid,* kes omakasupüüdmatult ühistute arendamisel ja juhtimisel tegutsevad. Need saavad esile kerkida "kriitilisest massist". Kui pole vajalikus ulatuses rahva arusaama, pole ka ühistutele piisavalt liidreid.
- *Sündsat korraldust* ehk eeltingimusi ja sobilikku keskkonda ühistute tegevuseks. Tingimustes, kui turul võimutsevad kõlvatu konkurentsi olukorras rahvusvahelised globaliseerunud ettevõtted, on välistatud täiuslik konkurents ning ühistute areng pärsitud. Sellises olukorras vajab ühistegevus arenguks seaduslikke võimalusi.

Eespool nimetatud lähtetingimuste saavutamine on võimalik ainult ühistegevusalaste teadmistega.

Eesti Ühistegelise Liidu tegevusest

Eesti Ühistegeline Liit asutati 1919. ja taastati 1992. aastal. Põhikirjaliselt on Eesti Ühistegeline Liit seadnud oma missiooniks Eesti ühiskonnas kaks tegevust:

- ühistegevuse propageerimine ja ühistegevusalaste teadmiste levitamine Eesti ühiskonnas (ühistegevuse õpetamise viimine koolidesse, nõupäevade, seminaride ja konverentside korraldamine, ühistegevusalaste trükiste koostamine ja väljaandmine jms);
- Eestis registreeritud ühistuliste organisatsioonide üldiste huvide kaitsmine Riigikogus, valitsuses ja teistes organisatsioonides (osalemine seadusloomes, läbirääkimised valitsuse esindajatega, lobitöö jne).

Tegevuse tõhustamiseks korraldas Eesti Ühistegeline Liit käesoleva aasta veebruaris Jänedal strateegiaseminari, millest võttis osa 24 aktiivset ühistegevuse asjatundjat, kes koostasid SWOT analüüsi (vt lisa) ning kavandasid abinõud ühistegevuse arendamiseks. Ameerika Ühendriikide põllumajandusministeeriumi ühistegevuse osakonna algatusel toimusid nädal hiljem Jänedal õppepäevad (osales üle 30 inimese), mille käigus ameeriklased õpetasid meid ühistegevuse valdkonnas. Nõupäevade käigus korraldati ka SWOT analüüsi, mis andis samalaadseid tulemusi. Kui suudame praegused nõrkused muuta tugevusteks ning kasutada ära olemasolevad võimalused, on loota, et ühistegevus hakkab eesti rahvale jälle kasu tooma. Nõupäevadel sai selgeks, et Ameerika on palju rohkem ühistegevusega haaratud, kui me kunagi oleme suutnud ette kujutada ja meile kunagi on serveeritud. Seal ei ole ühistud

populaarsed mitte ainult maapiirkondades, vaid ka paljudel muudel elualadel, nagu energeetika (sh bensiinijaamad), kommunaalmajandus, rahandus, kindlustus, kaubandus, varustus, turustus, side, transport jne). On, millest eeskuju võtta, et raha rahvale jääks.

Eesti ühistegevuskongress otsustas oma tegevuses juhinduda Rahvusvahelise Ühistegevusliidu (ICA) poolt XXI sajandiks heaks kiidetud ühistegevuse põhimõtetest (Ühistegevusest Eesti Vabariigis 2, 1998, 83). Leiame, et ka Eesti Vabariigi seadusandjad peaksid nendest juhinduma Eesti ühistegevust puudutavate seaduste koostamisel ja vastuvõtmisel. Kuulub ju maailmakogemuste eeskujuks seadmine nn hea seadusloome juurde.

Kodanikeühenduste aktiveerimiseks ning koostöö parandamiseks ühistuliste organisatsioonide, Riigikogu ja valitsusega asutas Eesti Ühistegeline Liit möödunud aastal koos mitme teise keskliiduga Eesti Kodanikuühenduste Liitude Esinduskogu (EKLE). Loodame, et aktiivne koostöö Eesti Sotsiaalsfääri Ümarlauaga, Eesti Rahvuskultuuri Kesksetside Liiduga, Eestimaa Rahvuste Ühendusega, Eesti Vabaharidusliiduga ja Eesti Korterühistute Liiduga ning paljude teiste kodanikeühendustega aitab edasi ka majanduslikku ühistegevust.

Kokkuvõtteks

Kahtlemata on seda kõike vähe, kuid meil tuleb arvestada võimalustega, mida saame kasutada. Leiame, et ühistegevus vajab arenguks üldpoliitilist otsust–kokkulepet erinevate poliitiliste jõudude vahel. Majanduslik ühistegevus ei toimi ainult liikmete majandushuvides – sellel on tegelikult palju laiem sotsiaal–poliitiline tähendus. Ühistegevuse kaudu saab rahvas peremeheks omal maal ning leiab tulusa ja meeldiva tegevuse oma ettevõttes. Sellist omamajandusega riiki, kus kodanikel on peale poliitilise võimu oluline osa majanduses, tasub ka sõjaliselt kaitsta.

Praktika näitab, et ühistegevus areneb väga visalt. Kõige olulisem ülesanne on tõsta Eesti ühiskonna ühistegevusosalast teadlikkust. Kui Taani lapsed saavad ühistegevuse pisiku koos emapiimaga, siis meil sellist võimalust ei ole – pole lihtsalt ühistuid, mille koosolekutel emad–isad koos väikelastega käivad. Meil tuleb alustada ühistegevuse õpetamist koolides. Loodame endiselt Haridusministeeriumile, et koolides käivituks kiiremini ühistegevuse õpetamine ning alustataks ka ühistegevuslaste rakendusteaduslike uuringute rahastamisega. Eesti vajab ühistegevuslaste rakenduslike uuringute tegemiseks spetsialiseeritud instituuti, nii nagu on enamikus riikides.

Eesti Vabariigi ajal sekkus riik jõuliselt ühistegevusse ning majanduslikud tulemused olid eesti rahva jaoks suurepärased. Ilmselt vajab ühistegevuse olukord aktiivset poliitilist arutelu ja otsuseid ka tänapäeval. Kui ühistegevuse vahendusel jääb rahvale igal aastal kas või ainult miljard krooni rohkem raha, on ühistegevuse iga-aastane riiklik toetamine mõnekümne miljoni krooniga alati õigustatud ja tasuv tegevus. Mis oleks, kui käivitaksime üleriigilise riikliku programmi koodnimetuse all "Ühistegevus"

Märkused

1. Vt Mart Sõrg, Ühistegevusest Eesti Vabariigis 3, 1999, lk 94–98.

Kasutatud kirjandus

Ekbaum, Artur, Inno, Karl (1962). Ühistegevus Eestis. Toronto.

Leetsar, Jaan (1996). Kaasaegne ühistegevus ja maamajandus. Tallinn.

Leetsar, Jaan (1999a). Ühistegevuse ABC. I vihik. Tallinn.

Leetsar, Jaan (1999b). Ühistegevuse areng ja perioodid Eestis. II vihik. Tallinn.

Rootslane, Mart (2000). Eestlaste moodsa ühistegevuse tekke- ja arenguprobleeme 19. sajandi lõpust esimese maailmasõjani. Tartu (filosoofiamagistri väitekiri, EPMÜ raamatukogu).

Shaars, Marvin A. (1994). Ühistud: põhimõtted ja tegevus. Tallinn.

Ühistegevusest Eesti Vabariigis 2 (1998). Eesti ühistegevuskongress. Tallinn.

Ühistegevusest Eesti Vabariigis 3 (1999). Tallinn.

Lisa Eesti ühistegevuse SWOT analüüsi tulemused

TUGEVUSED	NÕRKUSED
Ühistute juhtidel on teadmised, et ühistegevus aitab liikmetel majandustegevust arendada.	Ühiskonnas puudub arusaam, et ühistegevus on vajalik ja kasulik.
Tugev ajalooline mälu ühistegevuse kasulikkusest.	Vähe ausameelseid ühistute juhte. Isiklikud huvid seatakse ühishuvidest kõrgemale.
Olemas on võimalused ühistegevusalaste teadmiste tõstmiseks (eestikeelsed trükised, nõupäevad).	Palju huvigruppe, kes ei suuda omavahel kokku leppida.
Eesti Ühistegelise Liidu näol on olemas kompetentne ühistegevuse ideoloogiline keskus.	Ühistutel puuduvad majanduslikud võimalused professionaalse kaadri palkamiseks.
Põllumajandusministeeriumilt on moraalne ja materiaalne toetus.	

		Nõrk poliitiline ja majanduslik alus ühistute tekkeks. Liikmed ei tunneta ühistegevuse kasulikkust ja vajadust.
VÕIMALUSED	OHUD	
Majandusruumi tagasivõitmine ühistegevuse arendamisega. Koolituse viimine üksikliikmeni. Seaduste täiustamise teel ühistegevuse edendamine. Poliitiliste jõudude laialdase toetuse saamine ühistegevuse arenguks. Kasutada ära uusühistegevuse arendamise võimalused maal. Põllumajandussaaduste turu korrastamine ühistute kaudu. Üleriigiliste ühistuliste süsteemide väljaarendamine (varustus, turustus, teenindus).		Kõlvatu konkurentsi süvenemine (globaliseeruvate kapitaliühingute pealetung). Ühistute varade ümberkantimine tegevjuhtkondade AS-idele (seadused ei kaitse ühistu liikmeid ärikate tegevuse eest). Poliitiline ebastabiilsus (iga uus valitsus võib suunda muuta) muudab ühistegevuse küsitavaks. Suureneb poliitiline suutmatus ühistuid kapitaliühingute eest kaitsta. Majandusliku surutise olukorras lähevad maa ja loodusvarad rahvusvahelistele äriühingutele.

Allikas: Jäned strateegiaseminar, veebruar 2001.

Mis on GLOBE ja mis on tema taust

Andres Tarand (RiTo 3), Riigikogu, väliskomisjoni esimees, Mõõdukad

Asutamine ja eesmärgid

Parlamentidevaheline organisatsioon GLOBE (*Global Legislators Organisation for a Balanced Environment* – Ülemaailmne Seadusandjate Organisatsioon Tasakaalus Keskkonna eest) loodi 1989. aastal Washingtonis Euroopa Parlamendi tollase liikme Hemmo Munthingi initsiatiivil. Asutamisel nimetas väike organiseeriv rühm parlamendiliikmeid oma sünnitist *The Inter-Parliamentary Consultative Group on the Environment and Animal Welfare* (Parlamentidevaheline konsultatsioonirühm keskkonna ning loomade heaolu kaitseks). 1990. aasta märtsis määrati rahvusvahelise sekretariaadi direktoriks Francois Roelants du Vivier, Euroopa Parlamendi endine liige Belgiast, nüüdki GLOBE-is juhtivalt tegev. See valitsusteväline organisatsioon on registreeritud Belgia seaduste järgi.

Kavatsuste protokoll järgi 1989. aasta märtsist kutsuti maailma kõikide parlamentide liikmeid, kes soovivad organisatsiooniga liituda, *tegema kõik nendest sõltuv oma mandaadi piires seadusandluses Maa keskkonna parandamiseks*. Edasi, rõhutades looduslikku ja tehiskeskkonda kui keskseid mõisteid organisatsiooni töös, kutsuti avalduses üles valitud seadusandjaid *juhtima inimkonda uude, Maa ressursside säästliku kasutamise aega*. *Kavandati luua paindlik, kuid professionaalne tööstiil*, mille hulka kuulus teabevahetus, keskkonnaseaduste loomine, parandamine ja võrdlemine, rahvusvaheliste meetmete rakendamine, keskkonnateadlikkuse äratamine rahva ning kolleegide hulgas ja lõpuks koordineeritud tegevus rahvusvahelises ulatuses.

Asutati USA, Jaapani ja Euroopa organisatsioon. Meile olulisem, Euroopa organisatsioon loodi tollase Euroopa Ühenduse (praegu Euroopa Liit) põhjal, mis nägi oma esimese ülesandena mitte paisutada bürokraatlikku aparaati, vaid võimaldada liikmetele kiire infovahetus. Esimeste konkreetsete kampaaniatena kavandati tegevus troopiliste vihmametsade, vaalade, kaubanduse ja keskkonnasuhete, jäätmete merreuputamise ning ohtlike jäätmete ekspordi alal. Tegelikult keskenduti kõige enam GATT-i Uruguai voorule (nüüd WTO – Maailma Kaubanduse Organisatsioon). Eesmärk oli reguleerida ebaseaduslikult raiutud metsamaterjalide müüki, ohustatud liikidega kauplemist ning saastavate produktide ekspordi. Osaliselt GLOBE-i tegevuse tulemusel saavutati neli aastat hiljem Marrakechi lepingus vastava komitee loomine WTO-s. Etteruttavalt märkigem, et GLOBE-i arvates jätab koostöö WTO-ga siiani paremat soovida.

Eellugu

Vaadeldgem lühidalt asjaolusid, mis viisid kirjeldatud organisatsiooni tekkimisele. Siin on kohane minna üle tsitaadile: *1968. aasta aprillis kogunes kolmekümnest inimesest koosnev rühm kümnest riigist – teadlased, töösturid, riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide ametnikud – Roomas, Accademia dei Linceis. Nad kohtusid Dr. Aurelio Peccei, Itaalia tööstusjuhi, majandusteadlase ja visiooniga inimese õhutusel selleks, et rääkida ebakindlalt*

haaratavast ainekst – inimese täbarast olukorrast praegu ja tulevikus.(Meadows jt 1972, IX.) Hiljem, kui kogunenud seltskonna otsusel ilmus viidatud raamat "The Limits to Growth" ("Kasvu piirid"), sai toiminu nime Rooma Klubi.

Massachusettsi Tehnoloogiainstituudi teadlase J. Forresteri süsteemianalüütilistele dünaamilistele mudelitele tuginedes püüti lahendada inimkonna käekäigu stsenaariume rahvastiku kiire kasvu ning maakera lõplike varude vastuolus. Tagantjärele tarkusena teame, et meetoodiliselt oli globaalne modelleerimine veel nõrk ning mõned stsenaariumid liiga pessimistlikud. Esimest viga üritas Rooma Klubi parandada juba oma teises aruandes "Mankind at the Turning Point" (Mesarovic, Pestel 1974), kus käsitleti meie mitmekesisest planeeti regioonide kaupa ning pealkiri "Inimkond pöördepunktis" räägib ise lõppjäreldest. Kuid põhijäreldus, mida tuleks aktsepteerida ka praegu, oli läbimurre ühiskondade teadvuses, et Maa varud, mida industriaalühiskond intensiivselt kasutas (kasutab), on lõplikud. Nt naftavarud, mille lõppemist ennustati aruandes lühikese aja jooksul, said tubli täienduse uute leiukohtade (iseäranis ookeani põhjast) kasutuselevõtuga kohe Rooma Klubi esimeste raamatute ilmumise järel. Praeguste teadmiste kohaselt ei jätku neid senise kasutustempo juures siiski mitte enam kui 50 aastaks.

Teine otsustav sündmus rahvusvahelises käitumises leidis aset samal, 1972. aastal. See oli ÜRO esimene keskkonnakonverents Stockholmis, kus vastuvõetud otsuse järgi moodustati ÜRO allorganisatsioon UNEP (ÜRO Keskkonna Programm). Keenia pealinna Nairobis paigutatud peakorter organiseeris ülemaailmse seire- ja infotalituse ning asutas rahvusvahelise mürkemikaalide registri. Siit said alguse ka rahvusvahelised konventsioonid: ohustatud liikidega kaubitsemine, Washington 1975; rändliikide kaitse, Bonn 1979; osoonikihi kaitse, Viin 1985; ohtlikud jäätmed, Basel 1989, ning biodiversiteedi ja kliima muutuste konventsioonid, Rio de Janeiro 1992.

Kokkuvõttes oli sündinud esimene, nüüd populaarse mõiste *globaliseerumine* nurgakivi, mis aegamisi nihutas keskkonnakaitses minevikku "kõrgete korstnate" loogika (s.t oma saast pika korstna kaudu naaberrahvastele kaela saata) ning käsitles maa atmosfääris toimuvat tervikuna.

Eellugu Eestis

Kuni 1973. aasta NLKP Keskkomitee ja Ministrite Nõukogu ühisotsuseni keskkonna asjus ei olnud Rooma Klubi või Stockholm keskkonnakonverentsi teemad Nõukogude Liidus sallitud.

Hulganisti kogunenud saastamisjuhtumeid ning –katastroofe tapeti avalikkuses ideoloogilise väitega, et sotsialismis on see võimatu. Rooma Klubi toodang vajas siiski seisukohavõttu ning "vastulöögiks" sündis ilmselt kollektiivne töö, autoriks J. K. Fjodorov, kunagine papaninlane ning sel ajal Hüdrometeoroloogia Komitee Esimees. Raamat möonab globaalprobleemide olemasolu, asetades *ökoloogilise kriisi* siiski jutumärkidesse ning andes inimkonnale lohutava tulevikupildi sotsialismi utoopialeg tuginedes. Eestis ilmus 1983. aastal L. Valdi ja E. Savisaare sulest "Globaalprobleemid ja tulevikustsenaariumid". Jättes kõrvale tol ajal pea kohustusliku sotsialismi–kapitalismi retoorika ning vajaduse põhjendada kõike marksismi varasalve tsitaatidega, tutvustas raamat siiski esimest korda eesti keeles Rooma

Klubi tõstatatud probleeme. Raamatus oli selge sõnum, et maltusiaanluseks kuulutamise (seda tehti ka Läänes) nimetatud probleemid ei muutu olematuks, s.o maakera varud on lõplikud.

Aasta 1987 tipnes Eestis ehk seni kõige ulatuslikuma keskkonnaliikumise, mis hiljem sai nimeks fosforiidisõda. Alahindamata selles otseselt esile tulnud keskkonnakaitselisi argumente, oli liikumise põhitähendus tagantjärele hinnatuna siiski ettevalmistus laulvaks revolutsiooniks, s.o üle pika aja rahva liitmine ühise eesmärgi saavutamiseks, mis oli vältimatu eeldus järgnevate sündmuste ettevalmistamisel. Teiselt poolt tähendas sündmuste kulg paratamatut tähelepanu hajumist maailma asjadelt, nii et GLOBE-i sündi 1989. aastal vaevalt keegi Eestis märkas.

Eesti parlamendist viibisid esimesed delegaadid, Ain Tähiste ja allakirjutanu, GLOBE-i konverentsil "Euroopa ühine aed" Strasbourg'is 17.–20. mail 1992. Euroopa rohelistel kaudu oli kohal ka Jüri Pöld. Sellele konverentsile oli kutsutud üle 160 parlamendiliikme 33 Euroopa maalt. Kirjutasime alla "Strasbourg'i deklaratsioonile", millest alates Euroopa Liidu GLOBE sai peamiseks sihiks Liitu mittekuuluvate maade sulandamisel üleeuroopalisse organiseeritud keskkonnakaitsesse. Värvika meenutusena lubatagu märkida, et 1990. aasta novembris GLOBE Internationali presidendiks valitud Al Gore pidas Strasbourg'is kõne (küllap seotud ka USA presidendikampaaniaga), millist mul pole au olnud jälgida varem ega hiljem. See toimus nauditavalt kõigi kauni kõnekunsti reeglite järgi, välja arvatud see, et hilisem asepresident üpris vilkalt Euroopa Nõukogu konverentsisaali keskel olevas ovaalis edasi-tagasi tuiskas. Samal aastal ilmus ka Al Gore'i kõrge tasemega raamat "Tasakaalus maa" ("The Earth in Balance").

Paraku ei kasvanud viimase ülemnõukogu kontaktist välja püsivat koostööd Euroopa GLOBE-iga, kuna Riigikogu VII koosseis organisatsiooniga ühendust ei võtnud. Tuleb enesekriitiliselt tunnistada, et tollase keskkonnaministrina unustasin seda ka parlamendile meenutada. Välisdelegatsiooni moodustamisega Riigikogu VIII koosseisu ajal on hilisemad suhted olnud pidevad.

Säästliku arengu kontseptsioon

Kuidas ka ei oleks majanduskasvu aksiomaatilise või selle kasvu piiramise katsetega, näitasid reaktsioonid Rooma Klubi esimestele teostele, et poliitiliselt ei ole kasvu piiramise ideoloogiaga võimalik rahvusvahelisi kokkuleppeid saavutada. Seetõttu tuli ÜRO välja järgmise initsiatiiviga. *Kui mind kutsuti Ühinenud Rahvaste peasekretäri juurde detsembris 1983, et moodustada ning juhtida spetsiaalset sõltumatut komisjoni /---/, olin täiesti teadlik, et mind ei oota tühine ülesanne ja kohustus ning et mu igapäevase parteijuhi töö kõrval läheb see lihtsalt kalliks maksma. See, mida peasekretär soovis, näis mulle ka ebarealistlik ning liiga ambitsioonikas. Aga samal ajal demonstreeris see selgelt laialt levinud pettumust ning ebaadekvaatsust rahvusvahelises ühiskonnas meie oma võimete suhtes võtta käsile elulised globaalküsimused ning need efektiivselt lahendada. /---/ Kui vastuseid fundamentaalsetele ja tõsistele muredele ei ole käeulatuses, siis pole muud alternatiivi, kui katsuda neid leida. Mõtlesin kõigele sellele, kui peasekretär esitas mulle argumendi, millele ei olnud usaldusväärset vastulauset: mitte ükski teine poliitiline liider ei ole saanud*

peaministriks, olles enne keskkonnaministrina olnud mitmeaastases poliitilises võitluses oma riigis ning rahvusvaheliselt. (Brundtland 1987, IX.) Need sõnad kuuluvad Gro Harlem Brundtlandile komisjoni aruande eessõnast.

Komisjoni ees seisis järgmised ülesanded:

- esitada pikaajaline keskkonnastrateegia säästliku arengu saavutamiseks aastal 2000 ja selle järel,
- soovitada teed, kuidas mure keskkonna pärast oleks üle kantav paremasse koostöösse arengumaades ning erineva majandusliku ja sotsiaalse arengutasemega riikide vahel, mis juhiks üldisele ja vastastikusele toetusele tuginevatele eesmärkidele inimeste, ressursside, keskkonna ja arengu vaheliste suhete arvestamisega,
- esitada viisid ja vahendid, mille abil rahvusvaheline ühiskond saaks paremini jagu keskkonna probleemidest,
- aidata kujundada ühine ettekujutus pikaajalistest keskkonnaküsimustest ja vastavatest jõupingutustest, millega oleks võimalik edukalt lahendada keskkonna kaitsmine ja hõlvamine, koostada mõnekümne aasta jooksul kehtiv pikaajaline tegevuskava ning sõnastada eesmärgid rahvusvahelise ühiskonna püüdlustele.

Vähemalt rahvusvahelise õiguse mõttes realiseerusid püstitatud ülesanded UNCED (Ühinenud Rahvaste Keskkonna ja Arengukonverentsil) Rio de Janeiros juunis 1992. See oli ajaloo suurim konverents osavõtjate arvult ning presidentide ja peaministrite esindatuse poolest. Rutakate lühiajaliste ettevalmistuste järel võttis konverentsist osa ka võrdlemisi suur Eesti delegatsioon Arnold Rüütli juhtimisel, kes ka mõlemad konventsioonid alla kirjutas. Maailma juhid olid demonstreerinud oma koostöötahet keskkonna parandamiseks ning mitmed neist ehk taibanud ühiskonna erinevate sfääride seotust ning läbipõimitust. Arengule ei tõmmatud hädapidurit.

Sisuliselt, muidugi, ei läinud asjad nii libedalt. See hakkas selguma õige pea Rio de Janeiro järel, kuigi juba konverentsil tulid ilmsiks arusaamade erinevused arenenud ja arengumaade vahel ning mõne suurriigi vastumeelsus leppeid sellisena edasi arendada. Eesti koos teiste üleminekumaadega liigitati omaette gruppi, mis andis aega atra seada.

Bioloogiline mitmekesisus

Biodiversiteedi lepe on vaadeldav kui klassikalise looduskaitse moodne variant. Teed, mil viisil oleme hävitanud looma- ja taimeliike, on mitmesugused. Kõik ei ole seotud ainult tööstusliku ühiskonna varjukülgedega. Esimene ja lihtsaim viis on ärasöömine. See on tabanud eeskätt suurekerelisi taimetoitlastest imetajaid ja on tuntud eelajaloolisest ajast Põhja-Ameerika, Lõuna-Ameerika ning Austraalia mandrite asustamisel, tuntud muidugi tagantjärele leitud luude põhjal tehtud rekonstruktsioonidest. Nimetatud mandritel kadus nii umbes 80% suurimetajatest. Eestlaste uhkus mammut, kelle rahvusvaheline nimi pärinevat meilt, samuti nagu (nüüd selgunud!) viimase eksemplari vatsa varjulepanek, on sama saatusega. Sellesse sarja võib lisada näitena Uus-Meremaa moa, suurima lennuvõimetu linna, kes ei mõistnud kahtlustada maoore halbades kavatsustes. Seetõttu olid tuhanded

indiviidid ära söödud juba enne valge mehe tulekut. Jäänud olid müüt suguharus ja luud mullas. Lisada võib ka mitmed suured kiskjad, toidukonkurendid ning ise ohtlikud inimese ärasõojad, keda võimaldas hävitada jahipidamise täiustunud tehnoloogia.

Teine tee on selliste liikide tahtlik või tahtmatu kaasaviimine, mille vastu kohalikul ökosüsteemil puudub kaitse. Tuntud näide on rott, kes osutus väga tõhusaks linnuriigi hävitajaks, eriti väiksematel saartel. Pärit ise Aasiast, kannab ta Põhja–Ameerikas nime norra rott, viitega laevadele, mis roti Ameerikasse tõid. Mõnel saarel on kaasa viidud kassi osa lindude väljasuremisel suurem kui rotil. Teiselt elusolendite tiival võib nimetada mikroorganisme, mis uuele mandrile viiduna on põhjustanud ulatuslikke taude, nt laialehiste lehtpuude (kastan, jalakas) hulgas. Euroopa naaritsa kurb saatus paljunemiskonkurentsis karusloomakasvatustest põgenenud Ameerika naaritsaga on Eestist tuntud näide.

Kolmas moodus, mis ei ole tundmatu varasemast ajaloost, kuid saavutanud enneolematu tempo XX sajandil, on elupaikade (ökosüsteemide) hävitamine. Enim räägitu on siin troopiliste vihmametsade kadu. Biodiversiteedi seisukohalt on vihmametsades katastroofiline rõhuva enamiku liikide häving enne nende teaduslikku kirjeldamist, s.t enne, kui neid tunneme (pistelitest uurimustest väikestel maatükkidel tehtud järelalus). Vihmametsade raiumisel on tugev maltusiaanlik varjund man: kasvav rahvastik – enam toitu – uut põllumaad. Rändkarjandus ning küttepuude tarve on tublisti kiirendanud Sahara kõrbe liikumist lõunasse (Sahel). Kuigi liigirikkus pole siin suur ja eestlane tõrgub üksikuid puid ning põõsaid metsaks nimetamast, ei möödu siingi asi liigiohviteta. Need näited on mõjuvad oma ulatuslikkusega – aastane kadu pindalas on võrreldav Eesti või Läti territooriumiga. Tihtilugu ei ole elupaiga hävitamisega seotud bioloogilise mitmekesisuse vähendamiseks vaja üleüldse suuri territooriume. Meenutame ainult äsjast tankeriõnnetust reservaadina hoitud Galapagose saarte lähedal.

Või tõmmu rannavarblane, kes elas Floridas Titusville'i lähedal soos. Alamliigi lõpp on täpselt fikseeritud nagu viimasel kamassil. Soode kasutuselevõtt seadis liigi ohtu, mida Ameerika ornitoloogide rohke pere peagi märkas. Nad jälgisid iga isendi saatust piinliku hoolega ning populatsiooni viimased mohikaanlased viidi hooldamiseks ning paljundamiseks loomaaeda. Kuid pingutustest hoolimata suri viimane varblane 16. juunil 1987.

Kliima muutumine

Konventsiooni allakirjutamise ajast Rio de Janeiros, mil teadmine kliima inimtekkelise muutumise võimalusest oli mõne tuhande teadlase pärisosa ning poliitikutes oli suudetud äratada huvi, et äkki siiski midagi tõsist toimub, on aeglaselt edenetud. Rahvusvaheliselt tipnes see 1997. aasta detsembris Kyoto protokolli allakirjutamisega. Vahepealne aeg pole möödunud täiesti tulutult. Rahvusvaheline asjatundjate organisatsioon IPCC (Rahvusvaheline Kliima Muutuste Komisjon) on kriitikute survele parandanud argumentatsiooni, kuid koos sellega olnud sunnitud trükkima oma viimase aruande, kus kliima soojenemise tempo on hinnatud kiiremaks kui varem. Teaduslikust skepsisest lähtuvad kriitikud on muutnud meelt, omakasust ajendatud vastuväitjad aeglaselt taandumas ning mitteteadjate suhtumist saab parandada ainult aeg.

Kuulsin hiljuti ühelt Eesti tuntud ja teraselt mehelt arvamust, et tema ei usu CO₂ kliimat soojendavasse mõjusse. Uskuge mind, et see ei ole enam ammu usu asi! Võimalusele, et mõnel gaasil atmosfääris on kasvuhoonega sarnane omadus olla soojuse lõks, olla viidanud juba J. B. Fourier, tuttav kuju statistikat õppinuile. Tõestuse au jääb Rootsi nobelisti Svante Arrheniuse nimele sadakond aastat tagasi. Et praegu räägitakse peale CO₂ ka teistest kasvuhoonegaasidest, ei tee asja vähemusutavaks, vaid otse vastupidi. Peale selle on CO₂ lisandumine atmosfääri tõestatud nüüd juba poole sajandi vältel otseste mõõtmistega, esimesena Mauna Loa observatooriumis Havail. Lisaks on soojenemine tõestatud ülemaailmse meteoroloogiavõrgu vaatluste põhjal möödunud poolteise sajandi jooksul, s.o Maa keskmise õhutemperatuuri tõusuga 0,6 °C ning puursüdame järgi mandriliustikest (Gröönimaa, Antarktis) ka geoloogilises ajaskaalas. Mida siin siis mitte uskuda?

Pikki aastaid on tõsised ning ka ülesostetud kriitikud osutanud, et Maa kliima on aegade jooksul muutunud niikuinii ja kui ei suudeta täpselt näidata loodusliku ning inimtekkelise soojenemise vahet, pole argumendid veenvad. Tõepoolest ei ole maakera labor, kus võiks katseid tõe väljaselgitamiseks teha teist korda või lõpmatult korrata. Teiseks ei ole mingid mudelid kliimamuutuste ennustamiseks veatud, kuigi neid pidevalt täiustatakse. Aga ikkagi ei saa luua mudelit, mis oleks sama suur kui maakera ise (mõtlen info hulgalt). Just nagu pole veatud majandusmudelidki, mille järgi ennustatu pahatihti ja ootamatult nurja läheb. Kuid argument, et kliima on alati muutunud, on ühekorraga õige ja samas sageli väär.

Looduslikud kliima muutumise tegurid võib jämedalt grupeerida kahte rühma: 1) mandrite triiv, sellest tuleneva vulkaanilise aktiivsuse ning merehoovuste muutumisega jms; 2) Maa tiirlemisest ning pöörlemisest tulenevad päikesekiirguse muutused (mitte aastane tsükkel). Esimese grupi tegurid põhjustavad muutusi, mida möödame suurusjärgus miljon aastat. Teise rühma tegurite mõju hindamiseks sobib suurusjärk kümme tuhat aastat. Inimtekkelisest kliima muutmisest räägime ajaskaalal üks sajand. Loomulikult töötavad kõik tegurite rühmad korraga ja nii, et Maa ajaloos ei ole iialgi olnud täpseid kliimaanalooge. Kuid geoloogilise ajaskaala tahtlik või tahtmatu segiajamine ühe sajandiga – see viimane on see, mida inimene esivanemate ja lähemate järglaste kaudu hästi tajub – on kas pettus või rumalus.

Meie peamiselt majandusküsimustele pühendunud tegelastele soovitan artiklit ajakirjast *The Economist* (18.11.2000, 101), mis on spetsiaalselt kirjutatud kliima muutuste (suhteliselt ebaõnnestunud) kontrollkonverentsi puhuks Haagis möödunud aasta lõpul.

Praktilised takistused

Vaadeldgem nüüd valikut paljudest põhjustest, mis on teinud Rio konventsioonide või säästva arengu kriteeriumide rakendamise aeglaseks ning raskeks.

Esimese olulise põhjuse toob ära juba tsiteeritud Rooma Klubi esimene aruanne lihtsa graafikuna, mille all oleva teksti siinkohal edastan: *Kuigi maailma inimeste vaateväli varieerub nii ruumis kui ka ajas, langevad iga inimese mured kuhugi ruumi-aja skaalal. Enamik maakera inimestest huvituvad küsimustest, mis puudutavad nende perekonda või sõpru lühikese ajaperioodi jooksul. Teised vaatavad kaugemale ette ajas või mõtleavad*

suuremale kogumile, oma linnale või rahvale. Ainult mõnel üksikul on globaalne nägemus, mis ulatub kaugele tulevikku. (Meadows jt 1972, IX, 24.) Tänapäevane demokraatlik mehhanism "üks inimene – üks hää" transleerib sellise huvidejaotuse parlamentidesse sageli ka siis, kui kandideerija juhtub olema laiema nägemusega. Kui ei juhtu, siis on ta kohe õiges paigas enamiku huvide esindajana.

Teise põhjuste rühma võib kokku võtta mõiste "vaesus" all. Eespool oli juttu vihmametsade kadumisest lähtuvalt toidu tootmise kasvavatest vajadustest. Teine viis on vahendatum. Mõned kõrge elatustasemega riigid ei ole survest hoolimata loobunud vaalapüügist, kuna asjal on regionaalpoliitiline tähendus (elanikkonna hoidmine teatud piirkonnas). Savanni uhkust elevanti ja ninasarvikut ei kütita enam mitte määratu lihahulga pärast – see on ohutum jätta raisakullidele –, vaid ühelt saetakse ära kihvad ja teiselt sarv. See on tulus äri, kuna elevandiluust saab endiselt nikerdada iluasju ja sarvepulbrit söövad Kagu-Aasia mehed lootuses kergitada oma kahanevat potentsi.

Kuuleme ka Eestis sageli lauseid kärisevast lõhest rikaste ja vaeste vahel. Eitamata vaesust Eestis, ei saa siiski olla nõus demagoogiliste serveeringutega kümnest rikkast ja ülejäänud vaestest. Need laused kannavad äraproovitud ässituslikku iseloomu. Maailma vaesuse määramisel kehtib teine standard: vaesteks loetakse inimesed sissetulekuga alla 1 dollari päevas (arvutatud ostujõus). Ebatäpne, kuid lihtne. Neid inimesi on 0,8 kuni 1 miljard. Enamik elab arengumaades. Sellele hulgale on mõttetu käia pidamas loenguid looduskaitsest ja säästvast arengust. Kuid keskkonna allakäigust tulenevatest hädadest saavad nad osa otse (nt joogivesi) või kaude (võitlus vee pärast, mis on maskeeritud nt usutülik), enamasti esimestena ja karmilt.

Kolmanda rühmana nimetagem pikaajaliste keskkonnahuvide ning lühiajaliste majandushuvide vahelist konflikti. Neid esineb sageli üle ilma. Arenenud maades on viimastel kümnenditel kujundatud ühiskondlik hoiak, mis peale kehtestatud normatiivide kontrollib kaunis tõhusalt läbirääkimisi kompromisside leidmiseks. Aga mitte alati. Rahvusvahelises dialoogis kliima muutuste kohta on osutunud oluliseks tõkkeks USA nafta- ja kivisööekompaniid. Veendunud keskkonnakaitsja Al Gore ei suutnud asepresidendina neid palju painutada. Ajakirja The Ecologist erinumber toob rubriigis "Poliitiline ja korporatiivne vastus" ära rea artikleid, mis valgustavad võitluse mehhanisme kongressi liikmete valimisrahast kuni tellimustöödeni teadlastelt (The Ecologist, 1999, 104–124). Äri nagu ikka, tuntud ju mujaltki maailmast.

Ja lõpuks muidugi objektiivne põhjus, et keeruliste süsteemide mõistmine on igal juhul tülikas. Sellepärast väidetakse parem, et kliima muutub niikuinii ja liigid surevad välja niikuinii. Või nt, et mul on küllalt tegemist oma lastega või valijatega, miks peaksin ma muretsema mõne põrnika pärast. Ega sündi olegi, kuid tegu pole ühe putukaga, vaid tuhandete liikidega, kes igal aastal välja surevad. Selle tempo juures on suur tõenäosus, et eksisteerivad seosed ökosüsteemides varem või hiljem annavad tagasilöögi nendesamade laste või valijate elule. Ameerika antropoloog Jared Diamond esitab küsimuse nii: *Kas keegi näiteks oskab vastata kolmele küsimusele: Missugusest kümnest puuliigist toodetakse enamik maailma tselluloosist? Nimetage nendest kümnest puuliigist igaühe kohta omakorda*

kümme linnuliiki, kes söövad ära neilt puudelt enamiku kahjurputukaid, ja kümme putukaliiki, kes tolmutavad enamiku nende õitest, ning kümme loomaliiki, kes levitavad enamiku nende seemnetest? Mis liikidest need linnud, putukad ja loomad sõltuvad? Te peaksite oskama vastata nendele võimatutele küsimustele juhul, kui oleksite puidukompanii president, kes püüab määrata, milliseid liike võib lasta välja surra. (Diamond 1992, 361.)

GLOBE ja Eesti

Rahvusvahelise tegevuse kõrval rõhutaksin GLOBE-i eesmärkide kohaselt Eestis saavutatud kahte tulemust. 1996. aasta septembris Austrias Linzis toimunud GLOBE-i alternatiivenergia ning kliima muutuste konverentsil otsustati avaldada Euroopa piires üheaegset survet parlamentidele kliima ja energeetika seoste käsitlemiseks ja vastava poliitika arendamiseks. Riigikogu konverents sel teemal toimus novembris, tõsi, parlamendiliikmete osavõtuta.

Planeeritud seminaride seeria ning kampaania ajakirjanduses suutsid siiski läbi murda ükskõiksusest energeetika pikaajalise arengukava arutluse ja vastuvõtmise suhtes parlamendis. Ajastatus oligi mõeldud sünkroonis energeetika seaduse käsitlemisega. Kahjuks käivitusid samal ajal ebaselged tehingud elektrijaamade erastamiseks, mis kuni viimase ajani on juhtinud Riigikogu tähelepanu kõrvale põhiliselt – uuel energiatootmise struktuurilt Eestis.

Teine tulemus oli 1995. aastal vastu võetud "Säästva arengu seadus", milles ajaliselt Eesti oli Costa Rica järel maailmas auväärsel teisel kohal. Seadust kritiseeriti vähese regulatiivsuse pärast, niisugune kriitika on raamseaduste puhul alati õige. Kuid seadus aitas lõpetada paigaltammumise või poliitiliste ringkondade otsese vastumeelsuse pikemaajaliste arengukavade ning strateegiate arutlemiseks, mis üheksakümnendate esimesel poolel said välkkiirelt otsaette templi "katse restaureerida plaanimajandust". Objektivse tõrjuva tingimusena tuleb nimetada vajadust Riigikogus sel ajal ning hiljemgi konveierstiilis välja töötada suurt hulka mitmeid valdkondi reguleerivaid seadusi.

Lootust mööda jätkab Riigikogu koostööd GLOBE Europe'i raames ka edaspidi. Globe Internationalil on praegu organisatsioonid veel USA-s, Jaapanis, Venemaal ja Lõuna-Aafrikas. Katusorganisatsiooni president on Jaapani parlamendi liige Akiko Domoto. Organisatsiooni juurde loodi rahastamise parandamiseks GLOBE-i Nõukogu eesotsas Jaapani ekspeaminister Ryutaro Hashimotoga. Äsja on sõlmitud koostöölepped UNEP-iga ja valtsusvälise organisatsiooniga IUCN (Rahvusvaheline Looduskaitse Liit).

Lõpetuseks avaldab autor siirast lootust, et käesolev artikkel aitab pisutki vähendada tema võlga Riigikogu liikmete ees, sest GLOBE kohustab oma liikmeid informeerima teisi globaalsetest keskkonnaküsimustest.

Kasutatud kirjandus

Brundtland, G. H. et al. (1987). Our Common Future. World Commission on Environment and Development. Oxford, New York: Oxford University Press.

Diamond, J. (1992). The Third Chimpanzee. New York: HarperCollins Publishers.

Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., Behrens III, W. W. (1972, IX). The Limits to growth. New York: Signet.

Mesarovic, M., Pestel, E. (1974). Mankind at the Turning Point. New York: Signet.

The Ecologist (1999). Special Issue: Climate Crisis. London.

The Economist (2000). London, 18.11.

Valt, L., Savisaar, E. (1983). Globaalprobleemid ja tulevikustsenaariumid. Tallinn: Eesti Raamat.



Andres Tarand, Arvo Haug ja jaapani endine peaminister Ryutaro Hashimoto



Andres Tarand GLOBE-i vastuvõtul
kõnet pidamas – taamal Ryutaro
Hashimoto

Igal maal oma kombed.
Kolleeg Arvo Haug Jaapani teetseremoonial

Kas parlamendi võim või presidendi võim

Olaf Kuuli (RiTo 3), ajaloodoktor

Juba mõnda aega on räägitud Eesti Vabariigi kehtiva (1920. aasta) põhiseaduse parandamise vajadusest. Seoses sellega on huvipakkuv meenutada vaidlusi ja võitlusi põhiseaduste koostamise ja muutmise ümber Eestis aastail 1919–1937. Tol ajal kirjutasid põhiseaduse probleemidest sellised tuntud juristid nagu Jüri Uluots, Ants Piip, Anton Palvadre, Artur-Tõeleid Kliimann, Eugen Maddisoo (Maddison) jpt.

Järgnevatel aastakümnetel meenutati omaaegseid põhiseaduse ümber käinud lahinguid nii Eesti NSV-s kui ka väliseestlaste seas.¹ Enamasti on vastavates kirjatöodes pearõhk pandud põhiseaduse probleemide seosele sisepoliitilise võitlusega. 1920. aasta põhiseaduse muutmise käigu juriidilisi aspekte on põhjalikumalt käsitlenud õigusteadlane Advig Kiris.²

Käesoleva artikli maht ei võimalda anda igakülgset pilti põhiseaduse arenguloost tolleaegses Eesti Vabariigis. Piirdun lühiülevaatega riigipea ja Riigikogu suhete käsitlemisest põhiseadustes ja nende projektides – oli see ju omaaegse poleemika keskne objekt.

Ilma presidendita

15. juunil 1920 võttis Eesti Vabariigi Asutav Kogu vastu Eesti esimese põhiseaduse. Sellele oli eelnenud aastapikkune töö põhiseaduse komisjonis ja pikad arutlused Asutava Kogu plenaaristungitel. Eelkõige põhjustas palju vaidlusi presidendi instituut. Põhiseaduse komisjoni esialgses projektis oli ette nähtud üsna suurte volitustega president. Enne põhiseaduse eelnõu ametlikku arutamist Asutavas Kogus peeti aga vajalikuks selgitada välja poliitiliste jõudude seisukohad. Selleks viidi läbi n-ö eraviisiline Asutava Kogu nõupidamine, kus enamik saadikuid asus presidendi ameti sisseseadmise suhtes eitavale seisukohale. Komisjon arvestas seda ja põhiseaduse eelnõu ametlikus versioonis president puudus.³

1920. aasta põhiseaduses oli domineeriv positsioon parlamendil – Riigikogul.⁴ See moodustati üldiste, ühetaoliste ja otseste valimistega salajase hääletamise teel proportsionaalsuse põhimõttel. Valimistel konkureerisid erakondade (parteide) või valimisühenduste nimekirjad, mis said kohti Riigikogus vastavalt nende antud häälte arvule. Riigikokku kuulus 100 saadikut, selle volituste tähtaeg oli 3 aastat. Valimisõigus oli vähemalt 20-aastastel elanikel, kes olid olnud ühe aasta Eesti kodanikud.

Riigikogu töös oli peamine seadusandlik tegevus. Vastuvõetud seadused ei vajanud mingit täiendavat kinnitamist. Riigikogu ennetähtaegne laialimineku võis toimuda ainult ühel põhjusel – kui Riigikogus vastuvõetud seadus sattus vastuollu rahvahääletuse tulemusega.⁵

Riigikogu kutsus ametisse ja vabastas ametist täidesaatva võimu – valitsuse. Nii valitsusel tervikuna kui ka igal ministril pidi olema Riigikogu usaldus, s.o enamiku saadikute toetus. Valitsuse juhil (peaministril) tuli peale valitsuse tegevuse suunamise täita ka mõningaid riigi esindusfunktsioone, mis paljudes riikides oli presidendi ülesanne. Seoses sellega tegi Asutava Kogu liige kristlik rahvaerakondlane Nikolai Kann ettepaneku nimetada Eesti

valitsuse juhti mitte peaministriks (nagu oli olnud komisjoni projektis), vaid riigivanemaks. Esialgu (10. juunil 1920) lükati see ettepanek tagasi. Mõni päev hiljem läks nimetus "riigivanem" siiski läbi (Asutava Kogu... 1920, veerg 1003–1005).

Niisiis andis 1920. aasta põhiseadus juhtiva koha Riigikogule, kellest valitsus eesotsas riigivanemaga täielikult sõltus. Presidendi instituut puudus. Põhiseaduse selline iseloom olenes suurel määral Asutava Kogu poliitilisest koosseisust. Selle 120 liikmest kuulus suurem osa vasakusse tiiba. Vasakpoolsed olid aga seisukohal, et Eesti riigi rahvavalitsusliku iseloomuga ei sobi kokku presidendi olemasolu. Eriti tuliselt kaitses seda seisukohta üks sotsiaaldemokraatide liidreid Karl Ast (oli ka põhiseaduskomisjoni liige). (Asutav Kogu... 1920, veerg 886.) Presidendi instituuti pooldasid reeglina parempoolsed parteid, kes olid Asutavas Kogus vähemuses. Neil jäi üle üksnes oodata "paremaid aegu", et siis välja tulla põhiseaduse muutmise kavaga.

1. ja 2. Riigikogu valimistel (1920. ja 1923. aastal) tugevnesid parempoolsete, eriti Põllumeestekogude (liider Konstantin Päts) positsioonid; siiski ei saavutanud nad veel ülekaalu Riigikogus. Nad piirdusid esialgu põhiseaduse muutmise kavade eraviisilise arutamisega. Eduard Laaman kirjutas selle kohta:

"Pidades 1920. a põhiseadust algusest peale puudulikuks, selle parandamist ainult ajaküsimuseks, hakkas K. Päts selle parandamise esimeseks prohvetiks.

Ta töötas välja paranduste eelnõu ja kodustel koosviibimistel oma poliitiliste sõpradega diskuteeris selle paari aasta jooksul läbi." (Laaman 1940, 196.)

1925. aasta veebruaris esitasid Põllumeestekogud põhiseaduse parandamise põhijooned Riigikogu esimehele ja avaldasid selle materjale ka oma ajalehes Kaja (1. märts 1925). See oli esimene avalik maakuulamine, millele mingit praktilist tegevust ei järgnenud. Alles 1926. aasta septembris esitasid Põllumeestekogud selle dokumendi viimistletud variandi kui Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise ametliku eelnõu. Selles oli ette nähtud suurte volitustega president, kes pidi valitama otse rahva poolt viieks aastaks. Tema kompetentsi kuulus Riigikogu kokkukutsumine ja ka laialisaatmine (kui ta pidas seda vajalikuks). President pidi kutsuma ametisse peaministri ja viimase ettepanekul ka teised ministrid, samuti vabastama nad ametist. Siiski pidi valitsusel olema ka Riigikogu toetus (usaldus). Riigikogus vastu võetud seaduste suhtes oli presidendil suspensiivse (edasilükkava) veto õigus. President pidi esindama riiki välissuhetes ja olema rahuajal sõjavägede ülemjuhataja. Riigikogu liikmete arvu tuli vähendada 100-lt 75-le ning valimisõiguse osas tõsta vanusetsensust 20-lt 23-le eluaastale.

Põllumeestekogude eelnõu jõudis küll Riigikogu komisjoni, kuid selle arutelu tegelikult ei toimunud. Tol ajal ei pidanud enamik Riigikogu liikmeid veel vajalikuks põhiseaduse radikaalset muutmist. Sellises olukorras ei näidanud ka Põllumeestekogud erilist aktiivsust oma projekti läbisurumiseks.

Situatsioon muutus 1929. aastal. 4. Riigikogu valimiste eel (need toimusid mais 1929) asus põhiseaduse muutmist propageerima peale Põllumeestekogude ka Rahvaerakond (liider Jaan

Tõnisson). Viimane oli seni suhtunud põhiseaduse parandamise plaanidesse üsna jahedalt. Kehtivat põhiseadust kritiseeris teravalt ka kindral Johan Laidoner.

Põhiseaduse muutmise meeleolude tugevnemine oli tingitud eelkõige sisepoliitilistest raskustest (sagedased valitsuskriisid). Ilmselt avaldas oma mõju ka rahvusvaheline praktika: mitmes Euroopa riigis levis kurss parlamentaarselt demokraatialt autoritaarset laadi süsteemidele. Eestile lähedastest riikidest võib siin märkida Józef Pilsudski võimuhaaramist Poolas ja Antanas Smetona riigipööret Leedus (mõlemad sündmused leidsid aset 1926. a).

7. juulil 1929 avaldas ajalehes Postimees oma põhiseaduse projekti Rahvaerakond (ametliku eelnõu esitas ta 1930. aasta alguses). Põllumeestekogud saatsid oma põhiseaduse muutmise eelnõu riigivanemale novembris 1929. Mõlemad kavad olid sisu poolest üsna lähedased. Riigikogu liikmete arvu tahtsid Põllumeestekogud nüüd vähendada 50-le, Rahvaerakond 65-le. Võrreldes Põllumeestekogude 1926. aasta projektiga taheti presidendi (Rahvaerakonna kavas riigivanema nime all) võimu nüüd veelgi laiendada.

Põllumeestekogude ja Rahvaerakonna projektid said aluseks põhiseaduse muutmise eelnõu väljatöötamisele Riigikogus. Esialgu arenes see töö aeglaselt. Põhiseaduse muutmise pooldajad (Põllumeestekogud, Rahvaerakond, Kristlik Rahvaerakond, majandusrühm) olid Riigikogus vähemuses – neil oli kokku 43 saadikukohta. Enamik 4. Riigikogu liikmetest oli esialgu põhiseaduse muutmise vastu või suhtus sellesse ettevõtmisse passiivselt. Alles 1931. aastal hakkas töö põhiseaduse projektiga elavnema. Selleks ajaks olid märgatavalt muutunud rahva poliitilised meeleolud ja riigi majanduslik olukord.

Poliitilise võitluse tulipunktis

1929. aastal oli alanud paljudes maailma maades majanduskriis. Eestis hakkas kriis end teravamalt tunda andma alates 1930. aastast. Tööpuuduse järsk kasv ja elatustaseme langus süvendas poliitilisi pingeid. Tugevnes paremradikaalsete jõudude populaarsus ja mõju mitmes riigis. Eriti andis see end tunda Saksamaal. Ka Eestis tugevnesid nõudmised "kõva käe" järele, kes "lööks korra majja".

Alates 1931. aastast sekkus põhiseaduse muutmise kampaaniasse Eesti Vabadussõjalaste Keskliit (Kuuli 1975, 72–93, 116–141; Marandi 1991). Põllumeestekogud ja Rahvaerakond otsisid oma põhiseaduse projektile toetust väljastpoolt parlamenti ja pöördusid vabadussõjalaste poole. "Keskliidu juhatuse vanemate liikmetega – kindralite Ernst Põdderi ja J. Roskaga – astusid läbirääkimistesse põhiseaduse parandamise algatajad K. Päts ja J. Tõnisson, et saavutada oma asjale Keskliidu toetus. See otsustaski oma 1931. a märtsikongressil soovitavaks pidada laialdaste volitustega presidendi ametisse seadmist, kellel oleks õigus tarbe korral Riigikogu laiali saata ning suspensiivse veto õigust tarvitada. President valitaks rahva poolt ja teostaks täidesaatvat võimu ühiselt parlamentaarse ministeeriumiga. Riigikogu pidi vähendatama 50-liikmeliseks ja valitama isikuvalimise teel ... Kõrvalt tulnud algatus pani Riigikogu silmanähtavalt mõtlema. Sealgi läksid asjad liikuma." (Laaman 1940, 199.)

Siiski võttis Riigikogus töö põhiseaduse muutmise eelnõuga veel aasta aega. Alles 22. märtsil 1932 kiitis Riigikogu vastava eelnõu heaks. Nagu eelnevates projektides, järgiti ka selles kurssi täidesaatva võimu tugevdamisele (suurte volitustega presidendi pidi valima 5 aastaks rahvas otse) ja parlamendi õiguste kärpimisele. Siiski avaldus see suund Riigikogu eelnõus mõnevõrra pehmemas vormis. Riigikogule jäeti siin mõningaid võimalusi presidendi vaoshoidmiseks. Nii oli kehtestatud lihtsustatud kord presidendi dekreetide tühistamiseks. Kuigi peaministri ja valitsuse pidi ametisse määrama president, pidi valitsusel olema ka Riigikogu usaldus. Riigikogusse pidi valitama 80 saadikut. See eelnõu sündis parteidevahelise kompromissi tulemusena. Põhiseaduse muutmise vastasteks jäid sotsialistid, kommunistid ja nende mõju all olevad organisatsioonid. Nad pidasid Riigikogu eelnõu ebademokraatlikuks.

Teiselt poolt ründasid seda projekti vabadussõjalased. Nende arvates ei andnud Riigikogu eelnõu presidendile küllalt suurt võimu. Ühtlasi kritiseerisid nad poliitiliste parteide senist tegevust ja nõudsid Riigikogu moodustamist isikuvalimiste teel erinevalt senisest erakondade nimekirjade konkurentsist. Vabadussõjalaste 3. kongress (1932. aasta märtsis) võttis kursi oma eelnõu koostamisele põhiseaduse muutmiseks.

13.–15. augustini 1932 toimus esimene rahvahääletus põhiseaduse muutmiseks. Riigikogu eelnõu poolt hääletas 316 338 kodanikku, vastu oli 330 632. Et hääletamine oli kohustuslik (mittehääletajaid trahviti), siis osales selles 90 protsenti hääleõiguslikest kodanikest. Arvatavasti umbes pooled vastuhääletajatest olid vasakpoolsed, teise poole moodustasid vabadussõjalased.⁶

Põhiseaduse muutmise eelnõu läbikukkumisele järgnes mitmete uute projektide esitamine. Neist kõige olulisem oli grupi vabadussõjalaste liidrite eelnõu (esitati 10. novembril 1932). Seda ei tahtud läbi viia mitte Riigikogu kaudu, vaid rahvaalgatuse korras. Vabadussõjalaste eelnõu sisul peatume lähemalt allpool.

Novembri lõpus alustas tööd ka 5. Riigikogu põhiseaduse komisjon, mis võttis oma töö aluseks läbikukkunud eelnõu. Viimast kohendades loodeti see rahvale meelepärasemaks muuta. 14. veebruaril 1933 kiitis Riigikogu parandatud eelnõu heaks ja otsustas selle panna uuele rahvahääletusele 10.–12. juunil 1933. Uues eelnõuvariandis oli tehtud üksikuid väiksemaid muudatusi: riigipea (ametliku nimega Vabariigi President) dekreedioigust oli mõnevõrra piiratud; Riigikogu liikmete arvuks jäi 100 (nagu 1920. aasta põhiseaduses); oli täpsustatud põhiseaduse muutmise korda jne.

Riigikogu muutis ka rahvahääletuse seadust, et kergendada eelnõu läbiminekut (muuseas kaotati hääletamiskohustus, mis oli rahva seas pahameelt tekitanud).

Samal ajal kogusid vabadussõjalased oma eelnõule toetusallkirju. Selleks et panna seadust rahvaalgatuse korras rahvahääletusele, oli vaja vähemalt 25 000 allkirja. 1933. aasta veebruari lõpuks oli vabadussõjalaste eelnõule antud juba 55 723 allkirja.

Esimesena läks uuele rahvahääletusele Riigikogu parandatud eelnõu. See kukkus hävitavalt läbi: poolt oli 161 595, vastu 333 107. Olulist osa etendas siin vabadussõjalaste jõuline vastupropaganda, aga ka teravnenud vahekorrad nn vanade erakondade vahel.

Üha raskemaks muutus valitsuse moodustamine. 1933. aasta aprilli lõpus puhkenud valitsuskriisi ajal tehti kolme nädala jooksul seitsmele poliitikule ettepanekuid valitsuse moodustamiseks (mõnele neist korduvalt). Lõpuks läks J. Tõnissonil korda valitsus kokku panna ja saada sellele Riigikogus ka 51 toetushäält. Paraku kujunes selle valitsuse vastu erakordselt tugev opositsioon ja tema tegevus jäi väheefektiivseks.

Vastuolud olid ilmnunud juba Riigikogu põhiseaduse komisjonis. K. Pätsile ja tema mõttekaaslastele oli valminud projekt liiga "lahja" (nad tahtsid riigipeale suuremaid volitusi). Sotsialistid olid aga üldse presidendi instituudi vastu.

Ees seisis vabadussõjalaste põhiseaduse eelnõu hääletamine. Nüüd asusid seda toetama n-ö vanade poliitikute suurkujud K. Päts, J. Laidoner, K. Einbund. 14.–16. oktoobrini 1933 toimunud rahvahääletusel toetas põhiseaduse muutmise vabadussõjalaste eelnõu 416 878 kodanikku, vastu oli ainult 156 894. Ametlikult oli rahvahääletusel vana põhiseaduse mõnede osade muutmine. Need muudatused olid aga nii olulised, et õigem on rääkida uuest, Eesti Vabariigi teisest põhiseadusest, mis hakkas kehtima 24. jaanuaril 1934.

Teises põhiseaduses oli riigipea (riigivanema nime all) riigivõimu keskne kandja. See seisukoht oli olnud omane ka varasematele projektidele, kuid vabadussõjalaste põhiseaduses oli riigipea juhtiv osa tugevamalt rõhutatud. Riigivanem tuli rahva poolt valida viieks aastaks, 50-liikmeline Riigikogu 4 aastaks. Niisiis olid mõlemad n-ö rahva esindajad. Seejuures oli Riigikogu aga suurel määral sõltuv riigivanemast. Viimane võis katkestada Riigikogu istungjärgu või Riigikogu hoopis laiali saata ja määrata uued valimised. Riigivanem kutsus ametisse ja vabastas ametist nii valitsuse tervikuna kui ka üksikud ministrid. Kuigi valitsusel pidi olema ka Riigikogu usaldus, oli tema sõltuvus riigivanemast hoopis suurem. Ilma riigivanema toetuseta ei saanud valitsus töötada – ta lihtsalt saadeti erru. Riigikogu usaldusest ilmajäämine ei tähendanud aga alati valitsuse lahkumist. Riigivanem võis sel juhul laiali saata Riigikogu ja lasta parlamendi toetusest ilmajäänud valitsusel rahulikult edasi töötada.

Riigivanemal oli suur roll ka seadusandlikus tegevuses. Riigikogus vastuvõetud seadused hakkasid kehtima alles siis, kui riigivanem oli need välja kuulutanud. Riigivanemal oli aga õigus "riiklikel kaalutlustel" jätta seadus välja kuulutamata ja saata see uueks arutamiseks tagasi Riigikokku. Niisiis oli tal seaduste suhtes vetoõigus. Õigusteadlased on väelnud, kas 1933. aasta põhiseadus andis riigipeale suspensiivse või absoluutse vetoõiguse. Erinevateks tõlgendusteks annab võimaluse vastava paragrahvi vastuoluline sõnastus.⁷ Arvestades aga riigivanema täit voli Riigikogu laiali saata, võib öelda, et soovi korral võis riigivanem tõkestada igasuguse temale ebameeldiva seaduse.

Peale selle oli riigivanemal õigus kehtestada seadusi oma dekreetidega. Põhiseaduses oli nimetatud, et riigivanema dekreediga ei saa muuta rahvahääletuse, rahvaalgatuse, Riigikogu valimise ega ka riigivanema valimise seadusi ja põhiseadust. Ülejäänud valdkondades olid

riigipeal vabad käed anda välja dekreete–seadusi. Viimased olid kehtivad niikaua, kui neid ei tühistata riigivanem ise või Riigikogu. Niisiis säilis Riigikogul teatud võimalus kontrollida ja tõkestada riigivanema seadusandlikku tegevust. Arvestades aga Riigikogu suurt sõltuvust riigivanemast, jäi selle tõkestamise võimalus väga väikeseks.

1931–1933. a olid vabadussõjalased ägedalt kritiseerinud proportsionaalset valimissüsteemi ja nõudnud isikuvalimisi. 1933. aasta põhiseadus ei näinud aga veel ette täielikku isikuvalimist. Paragrahvis 36 on kirjutatud: "Riigikogu liikmed valitakse ... proportsionaalsuse põhimõtete alusel, kuid nõnda, et valijail oleks võimalik valida üksikuid isikuid." Sellist segasüsteemi rakendati linna-, alevi- ja vallavolikogude valimistel 1934. aasta jaanuaris.⁸ See oli ette nähtud ka Riigikogu valimistel. Kuna aga viimaseid ei toimunud, siis jäi Eestis katsetamata segasüsteemiga valitud parlament.

Eesti Vabariigi teise (1933. aasta) põhiseaduse saatus oli vastuoluline. Ametlikult kehtis see põhiseadus 24. jaanuarist 1934 kuni 1. jaanuarini 1938. Tegelikult ei viidud seda kunagi täielikult ellu. Nimelt ei valitud põhiseaduses ettenähtud Riigikogu ega riigivanemat.

Pärast vabadussõjalaste võitu rahvahääletusel moodustas Riigikogu üleminekuaja valitsuse eesotsas K. Pätsiga (astus ametisse 21. oktoobril 1933). Selle ülesanne pidi olema eeltööde tegemine üleminekuks uuele põhiseadusele vastavale korrale. Esialgu tegutseski valitsus selles suunas: töötati välja kohalike volikogude, Riigikogu ja riigivanema valimiste seadused, rahvahääletamise ja rahvaalgatuse seadused jne.

1934. aasta alguses teravnes poliitiline pinge riigis seoses ettevalmistustega Riigikogu ja riigivanema valimisteks (pidid toimuma aprilli teisel poolel). Alates 24. jaanuarist omandas K. Päts uue põhiseaduse järgi eriti suured volitused – oli ta nüüd ju peaminister, kes täitis ka riigipea (riigivanema) ülesandeid. Oma konkurentide – vabadussõjalaste – võimupürgimuste tõkestamiseks viis K. Päts koos kindral J. Laidoneriga 12. märtsil 1934 läbi riigipöörde: kogu riigis kehtestati kuueks kuuks kaitseseisukord, kindral J. Laidoner määrati sõjavägede ülemjuhatajaks, vabadussõjalaste organisatsioonid suleti ja nende liidrid arreteeriti, keelati ära igasugused poliitilised koosolekud. Nädal hiljem lükati K. Pätsi dekreediga kuni kaitseseisukorra lõpuni edasi Riigikogu ja riigivanema valimised (esialgu kuueks kuuks). Riigikogu saadeti kõigepealt suvepuhkusele, 1934. aasta sügisel tuli see veel korraks kokku, siis aga pandi "vaikivasse olekusse" – seda ei saadetud ametlikult laiali, aga ei lubatud ka arendada mingit tegevust. Kaitseseisukorra kehtivust pikendati korduvalt (jäi kehtima 1940. aasta suveni). Nii nihkusid ka parlamendi ja riigipea valimised määramatusse tulevikku. Kolme ja poole aasta jooksul otsustas kõik riigielu probleemid K. Päts oma dekreetidega.

Kolmas põhiseadus

1934. aasta sügisel teatas K. Pätsi valitsuse siseminister Karl Einbund (alates 1935. aastast Kaarel Eenpalu), et on vaja uut põhiseadust, sest vabadussõjalaste oma olevat liiga ebademokraatlik (kuigi alles aasta varem olid K. Päts, J. Laidoner ja K. Einbund seda avalikult toetanud). Valitsus ei rutanud aga uue põhiseaduse koostamisega. Aastatel 1934–1936 tegeldi eelkõige riigi- ja ühiskonnaelu "korrastamisega": poliitiliste parteide keelamine, valitsust toetava organisatsiooni Isamaaliit moodustamine, kutsekodade asutamine jne.

Alles 1936. aastal muutusid jutud uuest põhiseadusest konkreetsemaks. 23.–25. veebruarini 1936 toimus rahvahääletus, mis andis riigivanemale volituse kokku kutsuda Rahvuskogu. Viimane pidi kas muutma kehtivat põhiseadust või töötama välja uue. 1936. aasta detsembris – 1937. aasta jaanuaris moodustatigi kahekojaline Rahvuskogu. Selle esimese koja, kuhu kuulus 80 saadikut, valis rahvas otse. Seejuures rakendati Eestis esmakordselt isikuvalimise põhimõtet. Teine koda (40 liiget) moodustati mitmesuguste asutuste ja omavalitsuste esindajatest ning riigivanema määratud isikutest.

Kuna valitsus ei andnud opositsioonile poliitilisi vabadusi valimiseelseks agitatsiooniks, siis boikoteeris enamik opositsioonijõude Rahvuskogu valimisi. Selle tulemusena ei olnud 80 valimisringkonnast 50–s valitsuse suuna esindajatel vastaskandidaate. Neis ringkondades valimisi ei toimunudki – ainuke ülesseatud kandidaat loeti automaatselt Rahvuskogu liikmeks. Selle tulemusena kujunes Rahvuskogu koosseis K. Pätsile üsna meelepäraseks.

1936. aastal algas ka uue põhiseaduse projekti koostamine. Selles osalesid K. Pätsi juhtimisel mitmed talle lähedased juristid, ajakirjanikud ja poliitikud. Kõige kandvam osa oli siin kohtuministeriumi nõunikul Johannes Klesmendil (Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937, 83–85). Uue põhiseaduse eelnõu projekti arutati ka valitsuse koosolekutel.

23. veebruaril 1937 esitas K. Päts eelnõu Rahvuskogule. Viimane võttis riigivanema projekti oma töö aluseks. Rahvuskogus kestis põhiseaduse eelnõu arutlus üle viie kuu. Kuigi enamik Rahvuskogu liikmeid oli K. Pätsi ja tema plaanide suhtes igati lojaalne, esines ka üksikuid opositsionääre.

Põhiliseks vaidlusobjektiks kujunesid riigipea (uues põhiseaduses presidendi nime all) võimu piirid ja valimise kord. Mitmed Rahvuskogu liikmed (Oskar Lõvi, Ants Piip, Oskar Koplus, Johan Pitka, Harald Tammer) taotlesid presidendi õiguste (nt dekreedioiguse) täpsemat piiritlemist ja ahendamist. Enamik rahvuskogu liikmeid lükkas aga need ettepanekud tagasi (Tomingas 1992, 689–696).

1937. aasta põhiseaduses jäi president keskseks kujuks riigivõimu struktuuris. President nimetas ametisse ja vabastas ametist valitsuse ja selle üksikud liikmed. Ta võis pidurdada Riigikogu seadusandlikku tegevust ja Riigikogu ka laiali saata ning anda seadusi oma dekreetidega. Selles osas erinesid riigipea võimupiirid 1937. aasta põhiseaduses vähe 1933. aasta põhiseaduse omadest.

Hoopis erinev oli aga parlamendi struktuur ja selle moodustamine, samuti riigipea valimise kord. Kui 1933. aasta põhiseaduses oli ette nähtud ühekojaline 50–liikmeline Riigikogu, siis kolmanda põhiseaduse järgi tuli moodustada kahekojaline Riigikogu (80–liikmeline Riigivolikogu ja 40–liikmeline Riiginõukogu). Riigivolikogu saadikud valiti otse rahva poolt isikuvalimise põhimõttel. Igas valimisringkonnas (kokku oli neid 80) võitis see kandidaat, kes oli saanud enim hääli. Kui ringkonnas seati üles ainult üks kandidaat, siis pääses see ilma valimisteta otse Riigivolikokku. Tõusnud oli vanusetsensus. 20–aastaste asemel (1933. a põhiseaduses) lubati nüüd valima alles 22–aastaseid ja vanemaid. Seejuures saadikuks kandideerijal pidi olema eluaastaid vähemalt 25. Hoopis erilaadne oli Riiginõukogu moodustamine. Sinna kuulus 6 isikut oma ameti järgi: sõjavägede ülemjuhataja, kahe

suurema kiriku (luteri ja õigeusu) pead, kahe kõrgkooli (Tartu Ülikooli ja Tehnikaülikooli) rektorid ja emissioonipanga juhataja. 24 Riigikogu liiget valiti mitmesuguste asutuste ja ühenduste poolt (neist 16 kutsekodadest), 10 liiget määras president. Nii Riigivolikogu kui ka Riiginõukogu volituste tähtaeg oli 5 aastat. Mõlemad kojad tegelesid seadusandlusega, kusjuures kaalukam osa oli Riigivolikogul – seal toimus seaduseelnõude esmaarutus.

Riigipea (riigivanema) valimine toimus 1933. aasta põhiseaduse kohaselt järgmisel viisil: sellele kohale võis kandideerida vähemalt 40-aastane hääleõiguslik kodanik, kelle kandidatuuri oli toetanud vähemalt 10 000 hääleõiguslikku kodanikku. Riigivanema valis rahvas 5 aastaks.

1937. aasta põhiseaduses oli presidendikandidaadi vanuse alampiiriks 45 aastat. Kandidaate võisid esitada ainult Riigivolikogu, Riiginõukogu ja omavalitsuste esindajate kogu (igaüks ühe kandidaadi). Rahva poolt kandidaatide ülesseadmist ei olnud ette nähtud. Kui eelnimetatud asutused seavad üles erinevad kandidaadid, valib presidendi otse rahvas. Kui aga seatakse üles üks ühine kandidaat, siis valitakse president nende asutuste ühisel valimiskoosolekul (kandidaat peab saama 3/5 häältest). Praktikas teostuski teine variant ning 24. aprillil 1938 sai K. Päts Eesti Vabariigi esimeseks presidendiks. Presidendi volituste tähtaeg oli 6 aastat.

1937. aasta põhiseaduse ebademokraatlikud jooned ilmnisid veel mitmes teises küsimuses. Nii oli kaotatud rahvaalgatuse õigus. Ette oli nähtud võimalus kehtestada ka rahu ajal kogu riigis kaitse seisukord ning sellega piirata rahva demokraatlikke õigusi ning laiendada veelgi presidendi ja sõjavägede ülemjuhataja volitusi.

K. Päts kasutas 1937. aasta põhiseadust ära oma isikuvõimu tugevdamisel ja autoritaarse režiimi kujundamisel. Siiski ei rakendanud ta oma poliitiliste vastaste suhtes enam massilisi repressioone. 1938. aasta amnestiaga vabanesid vanglast peaaegu kõik poliitvangid (vabadussõjalased ja enamik kommuniste). Eesti Vabariigis 1930. aastail välja kujunenud poliitilise režiimi lähem analüüs on aga juba omaette teema.

Kokkuvõtteks võib öelda, et alates 1920. aastate teisest poolest hakkasid mitmed poliitilised jõud Eestis taotlema parlamendi õiguste kärpimist ja suurte võimupiiridega riigipea instituudi loomist. Seda suunda propageerisid järjekindlalt Põllumeestekogud eesotsas K Pätsiga. 1932–1933. aastal olid vabadussõjalased kõige agaramad eestvõitlejad "kõva käega" (suure võimuga) riigipea ameti sisseseadmise eest.

Kui 1920. aasta põhiseadust iseloomustas kõikvõimas parlament (Riigikogu), siis nii 1933. kui ka 1937. aasta põhiseadused nägid ette suurte volitustega riigipead ja tema kõrval üsna väikeste võimalustega parlamenti. Selline arengusuund oli tolleaegses Euroopas laialt levinud. Ma ei pea siin silmas üksnes totalitaarseid terrorirežiime Saksamaal ja Nõukogude Liidus, fašistlikku Itaaliat ja frankistlikku Hispaaniat. Autoritaarset laadi kord kujunes välja ka nt Balkani maades, samuti Poolas, Leedus, Lätis jm. Demokraatia tänapäevases mõttes ei olnud kahe maailmasõja vahelises Euroopas kaugeltki üldtunnustatud ideaal. Seda tuleb silmas pidada ka Eesti Vabariigi tolleaegseid parema põhiseaduse otsinguid ja poliitilisi suundumusi analüüsides ja hinnates.

Kolme põhiseaduse kroonika

1919, 23. aprill – Eesti Asutav Kogu alustas tööd.

1920, 15. juuni – Asutav Kogu võttis vastu Eesti Vabariigi esimese põhiseaduse.

21. detsember – Eesti esimene põhiseadus hakkas kehtima.

1925, veebruar – Põllumeestekogud esitasid Riigikogu esimehele oma soovitusel põhiseaduse parandamiseks. 1. märtsil avaldati see materjal ajalehes Kaja.

1926, 27. september⁹ – Põllumeestekogud esitasid Riigikogule Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise eelnõu.

1929, 7. juuli – Eesti Rahvaerakond avaldas oma eelnõu põhiseaduse muutmiseks ajalehes Postimees (ametliku dokumendina esitati see Riigikogule 8. jaanuaril 1930).

7. november – Põllumeestekogud esitasid oma eelnõu põhiseaduse muutmiseks riigivanemale.

1931, 22.–23. märts – Eesti Vabadussõjalaste Keskliidu 2. kongress töötas välja omapoolsed ettepanekud põhiseaduse muutmiseks.

1., 9. ja 10. juuli – Riigikogu rühmadevahelised nõupidamised põhiseaduse muutmise küsimuses. Valiti komisjon vastava eelnõu väljatöötamiseks.

1932, 20. märts – Eesti Vabadussõjalaste Keskliidu 3. kongress asus eitavale seisukohale Riigikogus arutlusel oleva põhiseaduse muutmise eelnõu suhtes ning otsustas töötada välja oma eelnõu.

24. märts – Riigikogu võttis vastu põhiseaduse muutmise eelnõu ja otsustas panna selle rahvahääletusele.

13.–15. august – rahvahääletus põhiseaduse muutmiseks. Riigikogu esitatud eelnõu poolt hääletas 316 338 kodanikku, vastu oli 330 632.

10. november – vabadussõjalased A. Sirk, Th. Rõuk, A. Seiman ja J. Tõnson esitasid põhiseaduse muutmise eelnõu rahvaalgatuse korras.

1933, 10.–12. juuni – teine rahvahääletus põhiseaduse muutmiseks. Riigikogu parandatud eelnõu sai 161 595 häält poolt ja 330 107 vastu.

14.–16. oktoober – kolmas rahvahääletus põhiseaduse muutmiseks. Vabadussõjalaste eelnõu sai 416 878 poolthäält ja 156 894 vastuhäält.

21. oktoober – Riigikogu kinnitas ametisse üleminekuaja valitsuse eesotsas K. Pätsiga.

1934, 24. jaanuar – hakkas kehtima Eesti Vabariigi teine põhiseadus.

12. märts – K. Pätsi ja J. Laidoneri riigipööre. Kogu riigis kehtestati kaitseseisukord. Vabadussõjalaste organisatsioonid suleti ja nende liidrid arreteeriti.

19. märts¹⁰ – K. Pätsi dekreediga lükati Riigikogu ja riigivanema valimised edasi kaitseseisukorra lõpuni. Kuna aga kaitseseisukorra kehtivust korduvalt pikendati, siis jäid need valimised üldse ära.

1936, 23.–25. veebruar – toimus rahvahääletus, mis kiitis heaks Rahvuskogu moodustamise uue põhiseaduse väljatöötamiseks.

12.–14. detsember – Rahvuskogu esimese koja valimised.

1937, 15. jaanuar – lõppes Rahvuskogu teise koja moodustamine.

18. veebruar – Rahvuskogu alustas tööd.

28. juuli – Rahvuskogu võttis vastu uue põhiseaduse. 17. augustil kinnitas selle riigivanem K. Päts ning 3. septembril avaldati põhiseadus Riigi Teatajas.

1938, 1. jaanuar – hakkas kehtima Eesti Vabariigi kolmas põhiseadus.

24.–25. veebruar – Riigivolikogu valimised.

24. aprill – Riigivolikogu, Riiginõukogu ja omavalitsuste esindajate kogu valisid riigi presidendiks Konstantin Pätsi.

Märkused

1. Ka käesoleva artikli autor on seda problemaatikat käsitlenud oma raamatus "Vapsidest Isamaaliiduni". Tallinn, 1976. Väliseestlastest uurijate töödest tuleb esile tõsta kaht: William Tomingas, Vaikiv ajastu Eestis. New York, 1961 (kordustrükk koos Mälestustega 1992 Tallinnas); Rein Marandi, Must-valge lipu all. Vabadussõjalaste liikumine Eestis 1929–1937. 1. Legaalne periood (1929–1934). Stockholm, 1991.
2. A. Kiris kaitses 1972. a kandidaadidissertatsiooni Tartu Ülikoolis teemal "Põhiseaduse kriis ja täidesaatva võimu tugevdamine kodanliku Eesti 1933. aasta konstitutsioonis". Oma töös vaatlleb A. Kiris Eesti Vabariigi põhiseaduse ja selle muutmiskavade ajalugu alates 1920. aastast. Tema tööd on osaliselt kasutatud ka käesolevas artiklis.
3. Vt Asutava Kogu 4. istungjärg: protokollid. Tallinn, 1920, veerg 554; Jüri Uluots, Vabariigi president. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn, 1937, lk 296–297.
4. Nimetus Riigikogu sündis vaevaliselt. Asutavas Kogus pakuti tulevasele rahvaesindusele välja kuus nime. 11. juunil 1920 toimunud hääletusel kogus K. Pätsi esitatud nimi "riigikoda" 47 häält, rahvaerakondlase J. Reinthali ettepanek "riigikogu" sai 20 häält. Esialgu kirjutatigi põhiseadusesse sisse "riigikoda". 4 päeva hiljem nõudis aga J. Reinthal uut hääletamist. Seekord sai "riigikogu" ühe hääle rohkem kui

"riigikoda" ning põhiseadusesse viidi J. Reinthali ettepanek (Asutav Kogu 1920, veerg 931, 998).

5. Praktikas esines see ühel korral – 1923. aastal. 1920. ja 1922. aasta kooliseadustes oli kirjas, et Eesti Vabariigis on kool ilma usuõpetuseta. 1922. aasta lõpus esitas Kristlik Rahvaerakond ettepaneku, et sõnad "ilma usuõpetuseta" jäetaks neist seadustest välja ning usuõpetus võetaks riigi kulul õpetatavate ainete hulka märkusega, et see on õpetajatele ja õpilastele vabatahtlik. Riigikogus ei läinud see ettepanek läbi. Usuõpetuse pooldajad kogusid siis 25 000 toetusallkirja ja küsimus läks 1923. aasta veebruaris rahvahääletusele. Seal saavutasid usuõpetuse toetajad võidu ning rahvahääletus muutis Riigikogu otsuse. Vastavalt põhiseadusele tuli nüüd kuulutada välja ennetähtaegsed parlamendivalimised.
6. Siin on arvestatud, et 5. Riigikogu valimistel (mais 1932) hääletas vasakjõudude poolt 27,2 protsenti osalenutest. Tõenäoliselt oli vastu hääletanud sotsialistide ja kommunistide protsent ka rahvahääletusel umbes sama. Ülejäänud vastuhääled tulid arvatavasti vabadussõjalaste leerist.
7. Vt Marandi 1991, 193–196; A. Kiris, Riigipea instituut kodanliku Eesti riigiorganite süsteemis aastail 1934–1937. – Õigusteaduskonna aspirantide töid II. Tartu, 1968, lk 18–21.
8. Tegemist oli nn kolmikute süsteemiga. Kõik valimisühendused ja liidud pidid oma kandidaadid esitama kolmikutena. Need trükiti ruutudena suurtele lehtedele ja toimetati valijatele koju kätte. Valija pidi endale meeldiva kolmiku (ruudu) välja lõikama, ümbrikusse panema ja valimiste päeval valimisjaoskonda viima. Valituks osutasid need kandidaadid (kolmikud), kes said rohkem hääli.
9. Sageli on siin kuupäevaks märgitud 29. september, kuigi eelnõu laekus Riigikogu Kantseleisse juba 27. septembril; vt selle kohta Kiris 1972, 65.
10. Mõnedes töodes esineb ka kuupäev 20. märts. K. Päts kirjutas dekreedile alla 19. märtsil, ajakirjanduses ilmus see järgmisel päeval.

Kasutatud kirjandus

Asutava Kogu 4. istungjärg: protokollid (1920). Tallinn.

Kiris, A. (1972). Põhiseaduse kriis ja täidesaatva võimu tugevdamine kodanliku Eesti 1933. aasta konstitutsioonis. Kandidaativäitekiri.

Kuuli, O. (1976). Vapsidest Isamaaliiduni. Tallinn: Eesti Raamat.

Laaman, E. (1940). Konstantin Päts. Poliitika- ja riigimees. Tallinn.

Marandi, R. (1991). Must-valge lipu all. Vabadussõjalaste liikumine Eestis 1929–1937. I. Legaalne periood (1929–1934). Stockholm.

Põhiseadus ja Rahvuskogu (1937). Tallinn.

Tomingas, W. (1961). Vaikiv ajastu Eestis. New York.

Tomingas, W. (1992). Mälestused. Vaikiv ajastu Eestis. Tallinn: Olion.

Poliitiliste karikatuuride näituse ja auhindade lugu

Aare Kasemets (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Huumor öeldakse olevat väga demokraatlik.

Naerma sundida ei saa. Naeru ära keelata ka mitte.

Harald Peep

I. Ajalugu

Sündmustel ja asjadel on oma algus, kust neid hakatakse mäletama. 2000. aasta poliitiliste karikatuuride näituse (kokku 1823 pilti!) ja parimate tunnustamise idee sai avaldatud Riigikogu Toimetiste esinumbri artiklis "Eesti poliitiline karikatuur: heatahtlikust huumorist salvava satiirini" – seda koos karikatuurivalikuga aastatest 1907–1999.¹ Lõik artikli lõpust: *Kuidas edasi? Aastal 2000 teeb Rahvusraamatukogu RiTo toimetuskolleegiumi tellimusel koopiad kõikidest Postimehe, Päevalehe, Eesti Ekspressi, Maalehe, Äripäeva ja Sõnumilehe arvamuskülgede karikatuuridest, mille põhjal üks auväärne sõltumatu kogu valib.....* Lisaks nimetatud ajalehtedele võeti juurde veel Sirp, Molodjož Estonii, Estonija ja ajakiri Pikker. Nii näituse kui ka Varia artikli idee ise pärineb aga Tartu Ülikooli ajakirjandusosakonna seminaridest 1989–1990, kus prof Harald Peep (1931–1998) tegi sissejuhatuse koomilisse eesti kirjanduses ja elus. Seega, kui keegi soovib kunagi ajaloolisi ajendeid leida ning mõista, siis võiks peale filmide ja kirjanduse vaatleja tuntud lausungi "Otsi naist!" kasutusele võtta ka lausungi "Otsi kooli!".

II. Ühiskondlik hindamiskomisjon kogunes ja mõtles *Mis on poliitiline karikatuur?*

Komisjon kogunes esimest korda 2000. a 8. mail Toompea lossis ja viimast korda 2001. a 15. jaanuaril Rahvusraamatukogus. Komisjoni kuulusid füüsiliselt või virtuaalselt: Heinz Valk (eeskõneleja), Peeter Olesk (ase-eeskõneleja, Riigikogu liige), Jüri Paet (Pikker), Ralf R. Parve (Riigikogu Kantselei), Kersti Tiik ja Tiiu Laur (Rahvusraamatukogu), Ülo Kaevats (Eesti Entsüklopeedia, RiTo kolleegium), Tõnu Tender ja Eiki Berg (Tartu Ülikool); Merle Helbe ja Kaimo Käärman (Vabatahtlike Keskus) ja Aare Kasemets (Riigikogu Kantselei, RiTo).

Komisjon määratles ennekõike Peeter Oleski suu läbi poliitilise karikatuurina pilapilte, kus näeb:

- a) poliitikut, poliitilist parteid või poliitiliste eesmärkidega valitsusvälist organisatsiooni;
- b) poliitilist probleemi rahvusvahelisel, riiklikul või kohalikul tasandil;
- c) allegooriat, mis on poliitiliselt tõlgendatav (aga kui tõlgendamisel tekib küsimusi, siis komisjon arutab ja otsustab, mis "on või ei ole poliitiliselt tõlgendatav").

Karikatuuride vaatlemisel ei heidetud kõrvale ka koomilise 9–pallist hindamismalli.

Sellel üheksasel skaalal on võimalik määratleda ka poliitika ning poliitikutega seotud pilapilte.

Huumor – *kõige leebem nalja vorm, see on mõistev, andestav, sõbralikult õlale patsutav, nagu öeldes "juhtub kõigil" või "eks me kõik oleme ju vahel veidike tobedad". Huumor ei halvusta.*

Naljatus – *mitteagressiivne ja pisut ennastimetlev "roosiokas", sageli seotud peene ninanipsuga kellegi või millegi pihta. Naljatatakse sõprade keskel, aga veelgi meelsamini visatakse nalja meie maiste jumalate üle poliitika-, kultuuri- või majandusareenidel.*

Burlesk – *külanali. Burlesk tähistab nalja- ja naeru-uurijate skaalal lamedat nalja – keegi purjutaja kukkus porilompi ja astus rehale, keegi sai valimisplakatil sarvekandjaks jms.*

Pilge – *juba otse mõne inimese või grupi pihta sihitud naljanool, kus teravus sees – pilgatavat alandav ja naerukspanev suhtumisväljendus.*

Iroonia – *peen pilge, kus sõnade igapäevatähendusele antakse uus, sageli vastupidine tähendus.*

Grotesk – *koomilisel naljaskaalal ainuke, mis on lähedases suguluses traagilise, ülevaga.*

Must huumor – *pisut praaliv ja ennast julgustav must huumor demonstreerib hirmust, haigusest või valust üleolekut. Traagilist kujutatakse kerglaselt või lihtsameelselt.*

Sarkasm – *õel ja liialdav pilge, mis püüab vastast vaimselt kahjustada kas või ülekohtuselt ja teisejärguliste tunnuste suurekspuhumise teel. Sarkastiline nali mõnitab "sihtmärki".*

Satiir – *kõige mõrtsuklikum koomiline žanr, kus "paljastatakse vastaste läbinisti pahelist olemust". Satiiri aluseks on sageli vihkamine, mis väljendub ühiskondlike nähtuste ning nendega seostatud inimeste teravas mõnitamises. Igasuguste sõdade ajal on populaarne rindelehtedes.*

Komisjoni valikud olid rasked (vt lisa 1) ja on kohtus vaidlustatavad, kuid sellele vaatamata loodame, et mõni 1001-tahulist poliitikat jälgiv vabatahtlike ühendus julgeb teha 2002. aasta karikatuurisaagist näituse ja leiab võimaluse karikaturistide tunnustamiseks aastal 2003?

III. Eesti karikaturistide lemmikpoliitikud ja –sümbolid aastal 2000

1. Lemmikpoliitikud trükipressi karikatuuridel

Alljärgnevasse edetabelisse (tabel 1) kantud poliitikud ja nende karikatuuridel esinemise sagedus on saadud kõiki Riigikogu Toimetiste ja Rahvusraamatukogu korraldatud karikatuurinäitusel eksponeeritud 1823 pilti vaadates. Vaatajad olid Eesti Vabatahtlike Keskuse tegijad.² Vabatahtlikud tunnistasid, et poliitikute leidmine näo ja nime järgi nii

suure hulga piltide seast polnud kerge ning võis juhtuda, et mõnedki jäid leidmata. Sellele aitasid kaasa ka karikaturistid, kes näojoonte asemel rõhutavad tihti muid jooni. Lisaks arvasid vabatahtlikud, et paljud poliitikud olid kujutatud mõne looma nahas või muu sümbolina (vt tabel 2), mistõttu oli piltide kõrval olevaid artikleid lugemata kõiki piltidel leiduvaid–peituvaid poliitikuid võimatu leida. Vähemasti üks kord äratuntud poliitikute edetabel on järgmine.

Tabel 1

Kordade arv	Poliitik
35	Mart Laar
33	Lennart Meri
24	Edgar Savisaar
11	Mihkel Pärnoja
7	Siim Kallas
6	Jüri Möis
4	Signe Kivi
3	Toivo Asmer, Annika Laas, Tõnu Kauba, Vladimir Putin
1–2	Villu Reiljan, Jaana Padrik, Rein Voog, Olev Raju, Tõnis Lukas, Eiki Nestor, Tiit Toomsalu, Toivo Jürgenson, George Bush, Bill Clinton, Gerhard Schröder, Romano Prodi, Tarja Halonen jt

Allikas: Eesti Vabatahtlike Keskus – www.ngo.ee.

P.S. Vabatahtlikud poliitikavaatlejad tunnistasid vabatahtlikult ka seda, et Riigikogu, valitsuse ning kohaliku omavalitsuse poliitilist kööki tundmata oli peale tuntud Riigikogu liikmete ja ministrite sageli väga raske mõistatada, kes avaliku elu tegelastest on veel poliitikas kaasa mängiv tegelane ja kes mitte. Olgu siin nt toodud ETV tegelased Toomas Lepp ja Aare Urm, Eesti Olümpiakomitee juht Tiit Nuudi, vennad Voikad, endine Teede- ja Sideministeeriumi kantsler Ruth Martin, Eesti Panga mehed Vahur Kraft ja Vello Vensel, euromees Alar Streimann, diplomaat Aleksandr Gluhhov, talurahvast Toompeale toonud või seda takistanud härrad Sõrra ja Nurm, ametiühinguliider Kadi Pärnits või Erki Nool, Tõnu Kaljuste, Robert Lepikson, Priit Kama, Jaan Kross, Indrek Pertelson, Eda-Ines Etti, Meelis Lao jpt.

NB! Suurema segaduse ärahoidmiseks otsustati need poliitikutega rohkem või vähem suhtlevad meediategelased tabelist välja jätta. Teine asi, mida vabatahtlikud vaatlejad ei

sõandanud hinnata, oli naljapiltidel kujutatud tegelaste (kon)tekst ja "nalja kangusaste" huumorist ... satiirini.³

2. Lemmiksümbolid ja –loomad Eesti trükipressi karikatuuridel

Teatavasti on juba vanad eestlased armastanud mõistujutte ning loomamuinasjutud on levinud rahvapärимuse vorme. Ka karikaturistid loovad kaasaegset rahvapärимust.

Alljärgnev karikaturistide enim kasutatud kujundite edetabel on koostatud samal viisil kui eeltoodud poliitikute edetabel. Kõik loomad–linnud ja teised suuremad mütoloomilised tegelaskujundid (Tartu Vaim, Euroopa Liit, Riigikogu, Pensionisambad, Maksumäärad jt) on kokku loetud nagu mullusel Eesti rahvaloendusel (2 pilti Rahvaloendusest on ka 101 seas).

Tabel 2

Esinemissagedus	Nimetus
20	Euroopa Liidu võimusemboolika: tähed jm märgid
17	Toompea loss = Riigikogu hoone (Eesti võimusemboolika) ⁴
9	Riigieelarvesiga ja/või säästupõrsas
6	Jõulu- või näärivana
4	Pensionisambad (kuni 3)
2	Tartu Vaim; Tallinna Kilud; Vana Toomas; Suitsupääsuke
...	Jm ⁵
<i>Loomad:</i>	
13	Lehm(ad), Karu(d)
9	Orav
7	Kass; Kana + Kukk
5	Hoiuaukuta Siga või Sead; Põder
4	Jänes
3	Koer

Esindatud olid ka härg, jäärlammas, vares, rott, kala, tigu, hunt, öökull, rebane, mesilane, hobune, mammut, elevant, eesel, dinosaurused ja loomulikult lõvikutsikad. Erakondlikke kalduvusi oli üksnes oraval, elevantil ja eeslil – kahel eelnimetatul ja karudel, põtradel ning räimel oli ka välispoliitilisi kalduvusi. Arvestades maaelulist miljööd nt erastatava Eesti

Raudtee ääres, võib teatud mööndustega oletada, et mõnigi karikaturist kujutab poliitilisi ja majanduslikke sündmusi jälgivaid Lehmi, Sigu või Lambaid eesti rahvaks, kes ju veel ajalooliselt maarahvaks jäänud.

Peab tunnistama, et vaatamata korraldajate soovitud kodanikeühiskonna kajastamise vaatlusele ei õnnestunud vabatahtlikel karikatuuridelt kõrgeima võimu kandjat – rahvast – just sageli leida. Mõne pildi peal oli rahvas jätnud sussid Toompea lossi ette, et ministrid sinna midagi head paneks, kord olid nad kujutatud hangude ja vikatitega Villu Reiljani selja taha, kord esindas rahvast grupp loosungitega pensionäre. Sagedasti esitati rahva arvamust ka külainimeste, politseinike, taksojuhtide, paadialuste või siis naabrivalve sildi all kapis oleva naabrimehe suu läbi – viimane meeldis vabatahtlikele eriti (eripreemia!). Seega on Eesti 2000. aasta karikatuurialugu enamasti aktiivsete üksikkodanike ajalugu ja häälekast kodanikeühiskonnast on veel veidi vara rääkida. Suuri sümboleid vabariiklikes lehtedes vaadeldes näeme aga seda, et Euroopa Liidu tähed ja nimi hakkavad juba Pikka Hermannini ning murumütsis rahvuslasi üles kaaluma.

Kui teie seda ei usu, siis vaadake ise 1823 karikatuuri üle – hea nali parandab tervist ja oma silm on kuningas!

IV. Rahvusraamatukogus 2.–9. jaanuarini toimunud rahvaküsitlus

Kokku laekus Eesti ajakirjanduses 2000. a avaldatud karikatuuride hindamise hääletuskasti 86 ankeeti, millest Eesti Vabatahtlike Keskuse valimiskomisjon sai lugeda kõlblikuks 48 ankeeti. Suurem osa ankeete langes välja seetõttu, et karikatuuride hindajad polnud küsitluslehel (lk 1) numbri juures märkinud ajalehe/ajakirja nime.

Kokku oli 48 ankeedi täitnud inimest ära märkinud 202 pilti = 2×101 , kuid hämmastaval kombel need 202 valikut reeglina omavahel ei kattunud. Seega võib väikeste eranditega väita, et niipalju kui oli karikatuuride vaatajaid ja valijaid, niipalju oli ka erinevaid arvamusi ja eelistusi. Tundub, et Eesti ühiskonnas teevad erinevatele inimestele nalja väga erinevad asjad ja karikatuur, mis paneb ühe naerma või muhelema, võib jätta teise külmaks. See võib tähendada kahte asja. Hea nalja mõõdupuud polegi Eestis praegu olemas?! Kui nii, siis pole naljameeste leib kerge: igaüks naerab ise asjade üle ja naer lahutab, mitte ei ühenda inimesi?!

Rahvaküsitluse neljaks paremaks teoseks 2000. a poliitiliste sündmuste kujutamisel osutusid esinemissageduse järjekorras:

1. Aimar Juuse – ETV erastamisnupp telekapuldil – Äripäev, 18.01.00 (48-st 5 nimetas),
2. Hillar Mets – Vendade Voitkade lahkumine metsast – Eesti Päevaleht, 08.03.00 (48-st 4 nimetas),
3. Ants Kasesalu – Kivi läheb rahvaloendusele – Maaleht, 13.04.00 (48-st 4 nimetas),
4. Aimar Juuse – Helistan pärast tagasi! – Äripäev, 07.09.00 (48-st 4 nimetas).

Seega kuulub rahva lemmiku tiitel 1823 pildiga näituselt Aimar Juusele. Rahva valik vihjab teleri kui konkureeriva meediakanali rollile – suurem osa Eesti rahvast vaatleb poliitilist areeni televisiooni vahendusel.⁶

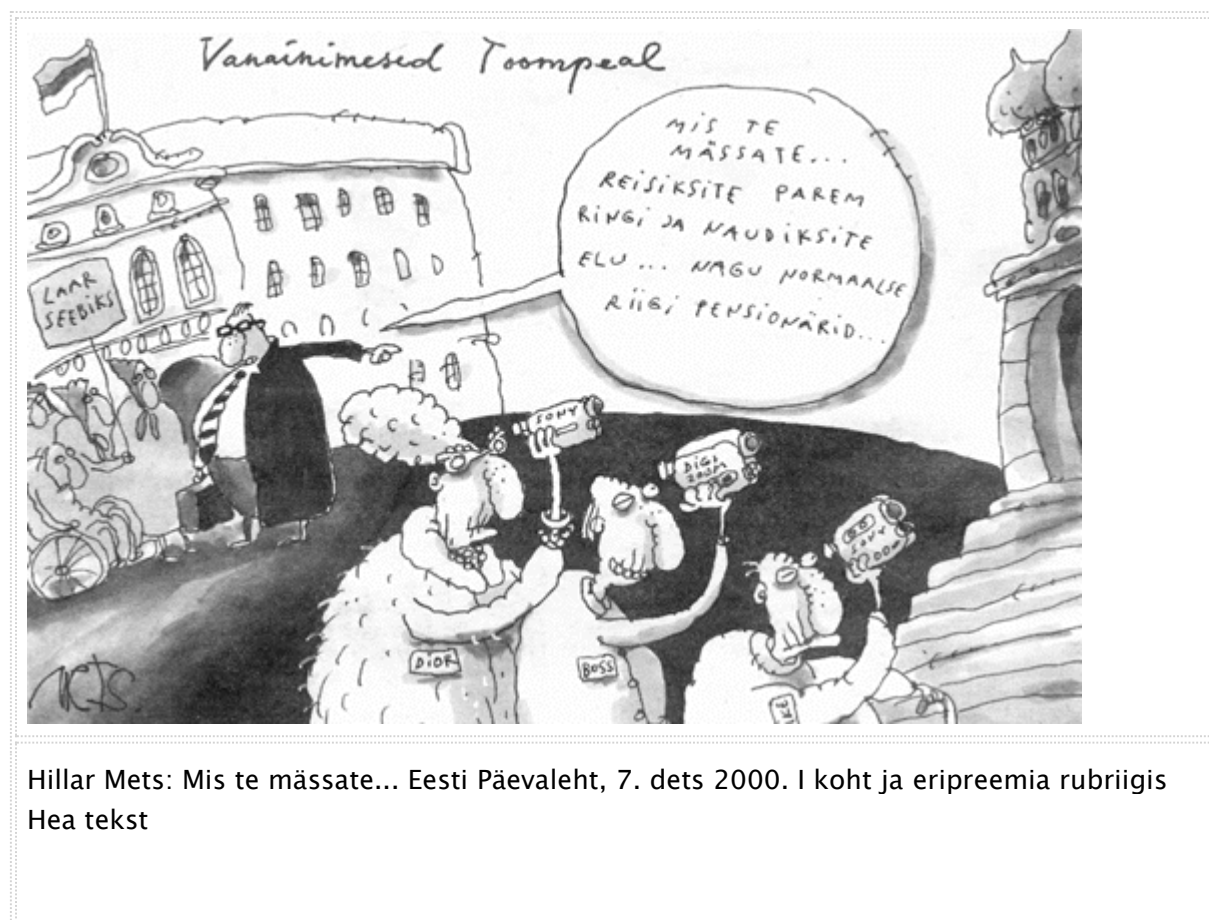
Olgu siinkohal tõe huvides märgitud, et rahvaküsitluse andmeid vaadeldes ilmnes kahjuks ka "jalgadega hääletamise sündroom" – kõige sagedamini on äramärkimist leidnud vahetult hääletuskasti ning küsitluslehtede lähedal olnud Eesti Päevaleht, Äripäev ja Eesti Ekspress.

Nagu varem lubatud, loositi rahvaküsitlusel osalenute ning oma nime ja kontaktandmed jättnute (48) vahel välja *kolm*, kes saavad postiga Riigikogu Toimetiste käesoleva numbri koos karikatuurivõistluse looga – teised peavad vist leppima raamatukogu või Interneti versiooniga,⁷ sest RiTo trükiversioon on praegu väike ja seda levitatakse turumajanduse reegleid ignoreerides riigiasutustes, kõrgkoolides, omavalitsustes, saatkondades ja kodanikuõpetuse õpetajate vahendusel ka koolides tasuta.

NB! Mõned karikatuurinäitusel käinud õpetajad leidsid, et karikatuuride abil saab edukalt õpetada Eesti ajalugu. Mõni pisike naljapilt võib rääkida rohkem kui pikk tõsine peatükk ajalooraamatus.

2000. aasta parimad poliitilised karikatuurid

Hindamiskomisjoni protokoll: 15.01.2001





Urmas Nemvalts ja Ove Maidla: NATO liigutav lehvitus. Postimehe Arter, 15. jaan 2000.
II koht ja eripreemia rubriigis NATO



Hugo Hiibus: Tühjendusmüük. Pikker, aug 2000. III koht ja II koht rubriigis Erastamine



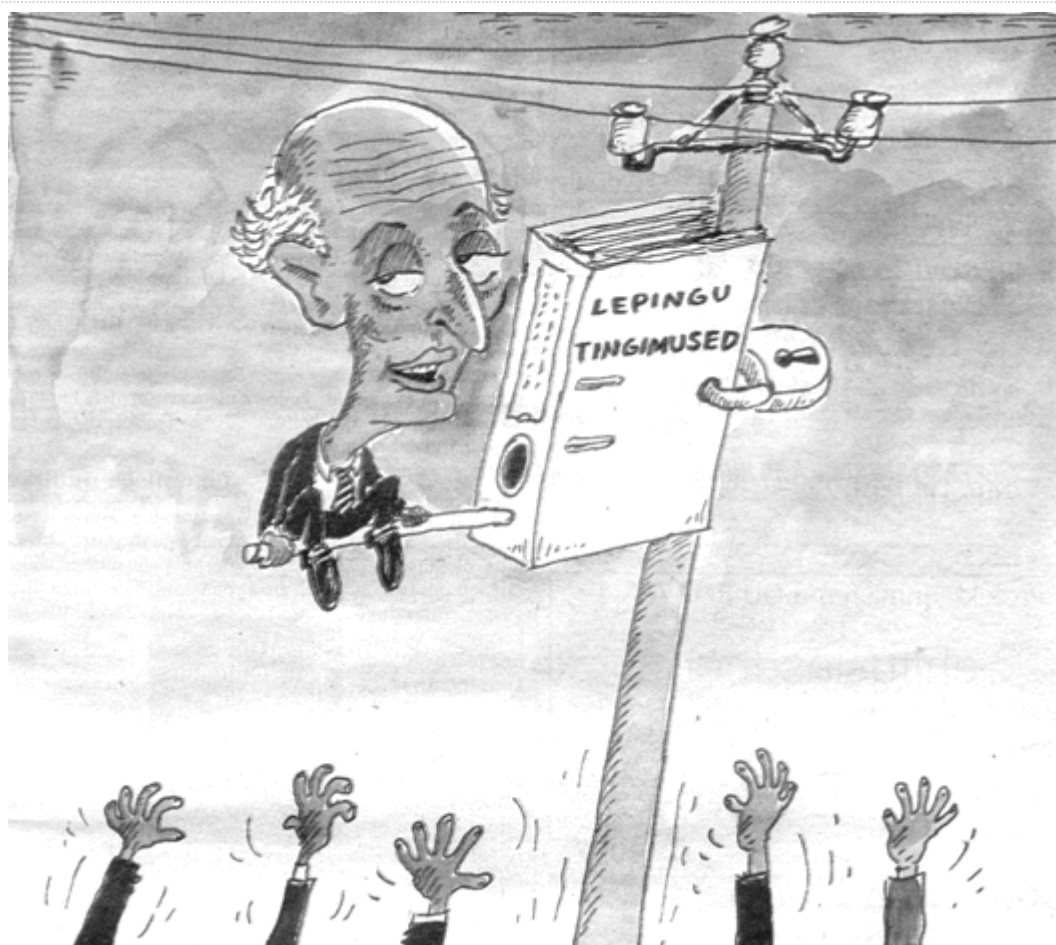
Aimar Juuse: ETV erastamisnupp telekapuldil. Äripäev, 18. jaan 2000. Rahva lemmik.



Kuulo Vahter: Nädala nägu – J. Kert. Eesti Päevaleht, 8. juuli 2000. Eripreemia rubriigis Riigikaitse



Kuulo Vahter: Laari ajalootund Gluhhovile. Eesti Päevaleht, 5. veebr 2000. Eripreemia rubriigis Sõbralikud naaberriigid



Aimar Juuse: Pärnoja oksal NRG lepinguga – Riigikogu kätte ei anna. Äripäev, 9. aug 2000.
Eripreemia rubriigis Erastamine



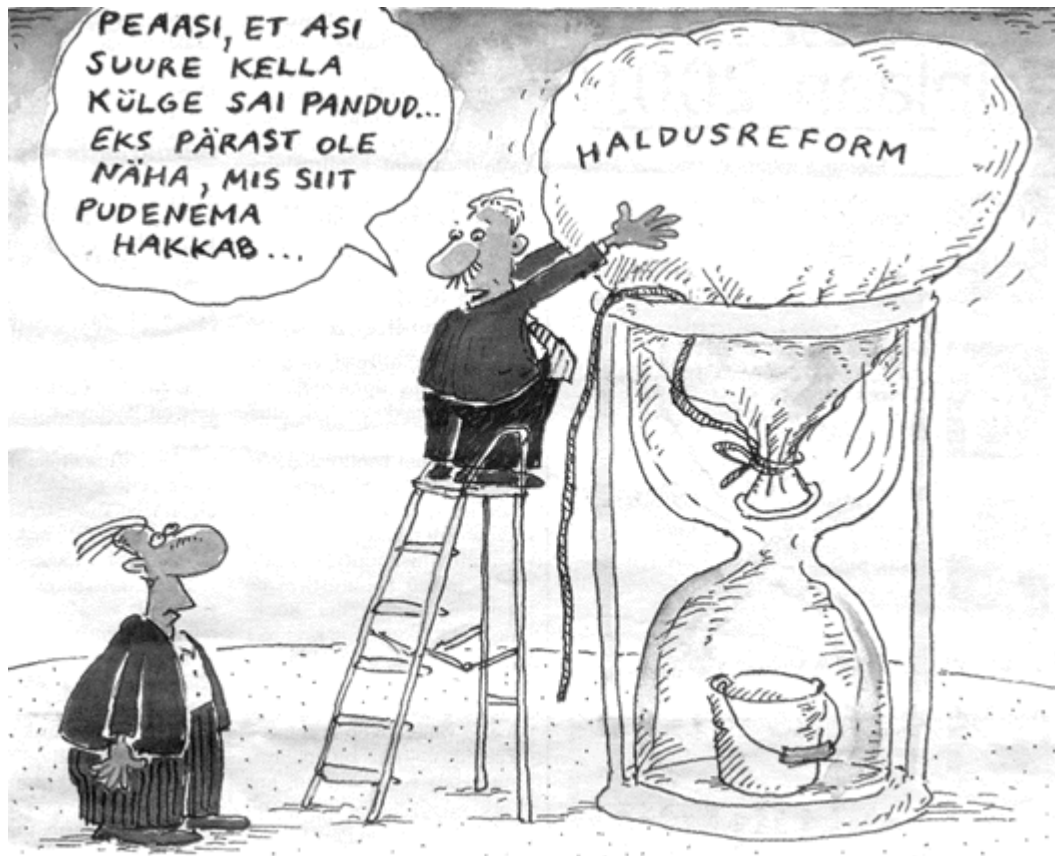
Tundmatu autor: AIDS. Molodjož Estonii, 17. nov 2000. Eripreemia rubriigis Sotsiaalprobleemid



Urmas Nemvalts: Naabrivalve. Postimees, 6. mai 2000.
Vabatahtlike lemmik, eripreemia rubriigis Kampaania



Urmas Nemvalts: Eelarvesiga – Siim Kallas ajab poliitikute lemmikloomade Riigikokku.
Postimees, 18. jaan 2000. Eripreemia rubriigis Lemmikloom



Aimar Juuse: Peaasi, et asi sai suure kella külge pandud. Äripäev, 12. sept 2000.
Eripreemia rubriigis Haldusreform



Urmas Nemvalts: Valitsus Kadaka turul. Postimees, 6. dets 2000.
Eripreemia rubriigis Valitsemise raske töö



Urmas Nemvalts: Kuidas ta ikka... Postimees, 18. veebr 2000. Eripreemia Raske töö Riigikogus



Urmas Nemvalts: Kui sa ... /sõnad hällilapsele/. Postimees, 25. sept 2000. Eripreemia rubriigis Integratsioon



Aivar Juhanson: Tõnu Kaljuste. Eesti Ekspress, 31. aug 2000. Eripreemia rubriigis Kunstiline tase



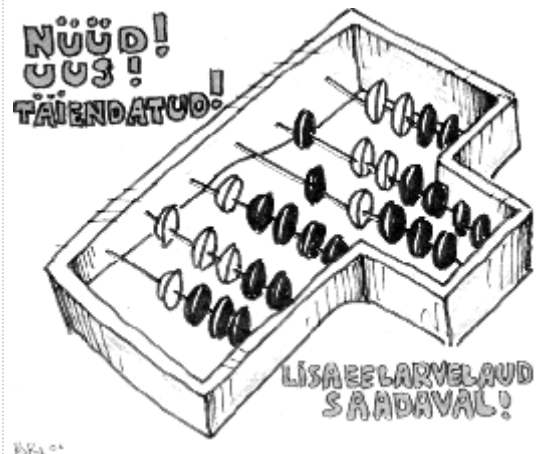
Heiki Ernits: Riigi võrra rikkam... Eesti Ekspress, 23. nov 2000. Eripreemia rubriigis Kodanikupäev



Urmas Nemvalts: Kalamees Nizzast. Postimees, 12. dets 2000. Eripreemia rubriigis Euroopa Liit



Heiki Ernits: Savisaar – 50 aastat tegevust.
Eesti Ekspress, 1. juuni 2000.
Eripreemia rubriigis Persoonid



Andres Varustin: Lisaeelarvelaud. Äripäev, 5. juuli 2000. Eripreemia rubriigis Riigieelarve



Heiki Ernits: Suur mudaloopimine poliitikas on viinud selleni, et keegi enam ei saa aru, mis vahe on koalitsioonil ja opositsioonil. Eesti Ekspress, 2. nov 2000.
Eripreemia rubriigis Koalitsioon ja opositsioon

Karikaturistide lemmikpoliitikud aastal 2000: M. Laar, L. Meri, E. Savisaar.

Hindamiskomisjon tänab kõiki häid karikaturiste, ajakirjanikke ja silmapaistvaid poliitikuid, tänu kellele poliitiliste karikatuuride näitus ja selle saagi hindamine sai toimuda! Eraldi soovime tänada ka Eesti Vabatahtlike Keskust, kelle vabatahtlikud 1823 pilapildi vaatluste põhjal statistikat kokku löid, ja samuti täname Rahvusraamatukogu seinu ja peret, et nad kõik karikatuurid välja kannatasid.



Auhinnalaud ja hindamiskomisjoni liikmed Kersti Tiik ja Aare Kasemets küsivad eeskõnelevalt Heinz Valgult ja vabatahtlikult Andres Siplaselt, kelle auhinnakotti võiks sattuda lasteraamat "Me käisime seaduste mäel".



Tõsised karikaturistid, keda lehelugejad harva näo järgi tunnevad. Vasakult: Hugo Hiibus, Kuulo Vahter, Heiki Ernits, Aivar Juhanson, Margus Mets, Urmas Nemvalts

(vaatab maha, sest sai kõige rohkem eripreemiaid) ja Aimar Juuse.
Teet Malsroosi fotod

Märkused

1. Vt Eesti poliitiline karikatuur: heatahtlikust huumorist salvava satiirini. – Riigikogu Toimetised 1, 2000, lk 286–297: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised> -> rubriik Varia.
2. Karikatuure vaatasid ja lugesid Eesti Vabatahtlike Keskuse (EVK) vabatahtlikud: Kaimo Käärmann, Viola Murd, Ene Orumaa, Eva Tiitus ja Tanel Mitt, neid abistasid Andres Siplane, Aare Kasemets ja Merle Helbe. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu EVK-projekti kohta lisainfo projektijuhilt e-post: merleh@ngo.ee ja koduleheküljelt: www.ngo.ee.
3. Vt viide 1.
4. Riigikogu jagas Toompea lossi ja Pikka Hermannii Vabariigi Valitsusega 2000. a varasügiseni, mil Mart Laar lahkus. See fakt külvas aasta lõpus segadust ka Lossi platsi demonstrantides, kes peaministrit ootasid.
5. Teadmiseks poliitilise karikatuuri uurijatele kõrgkoolides ja kodanikeühendustes – kõik 1823 karikatuuri on huvilistele säilitatud Rahvusraamatukogu arhiivis. Huvilistel kontakteeruda e-postiga: expo@nlib.ee.
6. Sotsioloogilised uuringud näitavad, et meediakanalitest on televisioon rahva seas esikohal (ajalehti ei jõua kõik tellida), kuid poliitiliste telenaljade analüüsi põld seisab seni söötis ja kellele-millele seal pihta (või mööda) pannakse, on täpselt teadmata. Mõnigi Kreisiraadio jm meediategija valimisplakateid nägime viimati 1999. aastal kohalike omavalitsuste volikogude valimistel. See ei olnud nali – rahvas valis ära.
7. Ülevaateloo autorid loodavad, et hindamiskomisjoni aseesikõneleja Peeter Olesk ütleb RiTo veebis – www.riigikogu.ee/rva/toimetised – oma kõva sõna poliitilise karikatuuri teemadel, sest Heinz Valk andis intervjuusid ja avas näituse Rahvusaamatukogus – vabatahtlik tööjaotus.

Parlamendid teel infoühiskonda

Siiri Sillajõe (RiTo 3), Riigikogu Kantslei

Elektrooniliste andmebaaside kasutamisega ning erinevatest valikutest teadlikuna avaneb võimalus mitte ainuüksi parlamendi tööprotsesse kiirendada ja tõhusust parandada. Selle tulemusena luuakse eeldused ka kodanikele paremate teenuste ja kõrgema kvaliteedi pakkumiseks. Riigikogu Toimetised ja selle rubriik Kirjandus ja andmebaasid on andnud hea võimaluse antud teema üle arutelu alustamiseks.

Käesolev artikkel kirjeldab parlamendi kui ühe informatsioonil baseeruva organisatsiooni eripärasid andmebaaside valikukriteeriumite määratlemisel. Keskendutakse enam välistele elektroonilistele andmekogudele ja nende sisust lähtuvatele valikupõhimõtetele. Selleks vaadeldakse eelnevalt andmebaasi terminit. Kirjatöö tugineb peale saadavalolevatele materjalidele ka praktilistele kogemustele.

Andmebaasi mõistest

Tekkinud on uus keskkond, kus parlamendid töötama peavad. Selle osaks on saanud mõiste andmebaas. Kuidas seda terminit õigupoolest mõistetakse täna? Küsitledes lähimaid kolleege leidis kinnitust asjaolu, et mitte üheselt. Üldjoontes on ettekujutus sellest, kellel rohkem või vähem, olemas, kuid mille sõnadesse valamine ei ole vaatamata selle sagedasest kasutamisest kerge. Eelkõige seostatakse andmebaasiga elektroonilist korrastatud andmete kogumit.

Andmebaasi on püütud defineerida nii andmete kogumina, mis esindab ja kirjeldab mõnd tervikobjekti (K.Järvelin) või mis esindab väikest osa reaalsest maailmast ja mida kasutatakse kindlatel eesmärkidel (R.Fidel), aga ka permanentselt salvestatud andmete kogumina, mida kasutatakse mõne organisatsiooni infosüsteemi kaudu (C.J.Date)¹. Sageli kasutatakse andmebaasi või paremal juhul andmebaaside kogumi tähenduses andmepanka. Entsüklopeedia Britannica mõistab "database'i" all vaid elektroonilist andmebaasi – iga andmekogum või informatsioon, mis on spetsiaalselt organiseeritud kiireks otsinguks ja arvutiga kättesaadav².

Andmebaasi võib vaadelda laiemalt – s.o. korrastatud infokogum, olgu siis arvutis, kartoteegina või lihtsalt nimekirjana märkmikus. Selleks võib olla näiteks telefoniraamat, raamatukogu kataloog või arvutifail asutuse töötajate andmetega. Arvutieelsel ajal peeti progressiivsemaiks andmete hoidmise vahenditeks perfokaarte, sest pärast neile kindlas süsteemis andmete märkimist võis kaardid suvalises järjekorras pakki laduda. Määratud kriteeriumitele vastavate objektide leidmiseks nopiti vajalikud kaardid välja vastava raami ja varraste abil. Andmebaasi põhifunktsiooniks ongi vajalike parameetritega andmekogumite kerge vaevaga ülesleidmine³.

Eesti autoriõiguse seaduse tähenduses on andmebaas süstemaatiliselt või meetoodiliselt korrastatud iseseisvate teoste, andmete või muu materjali kogu, mis on individuaalselt kättesaadav elektrooniliste või muude vahendite abil⁴.

Niisiis võib andmebaasiks nimetada mitte ainult omavahel seotud andmete kogu, mida alaliselt arvutis hoitakse, vaid igasugust andmete (piirduksin siiski andmetega) kogumit, mis on organiseeritud sel moel, et selle sisule on lihtne juurdepääs, mida saab kergesti korraldada ja täiendada.

Üldised printsiibid andmebaasi valikul

Alljärgnevalt keskendutakse välistele elektroonilistele andmebaasidele ja nende sisust lähtuvatele mõningatele valikukriteeriumitele parlamendi kontekstis. Seega on vähem tähelepanu pööratud üldistele aspektidele (näit. ajaline, tüübiline, keeleline kate, aktuaalsus, täpsus, dokumenteeritus jne), millega tuleb ka tingimata arvestada, ja lähtutud rohkem parlamentide spetsiifikast. Need võivad riigiti (arvestades ajaloolist tausta, traditsioone, tulipunkte, suurust, töökorraldust jne) küll varieeruda, kuid teatud üldistused võib siiski lubada.

Sageli peab otsustama, millistele andmebaasidele on vastavas organisatsioonis juurdepääsuõigused hankida vaja. Kas võimaldada töö paremaks korraldamiseks laiemale kasutajaskonnale neile ligipääs? Või kahtlustatakse, et infootsimine mingis tasulises andmebaasis ei ole end piisavalt õigustanud.

Andmebaasi valikukriteeriumid peavad kõigepealt vastama parlamendi ja selle tugisüsteemi üldistele arengukavadele, olema kooskõlas informatsioonistrateegiaga⁵. Hea, kui andmebaasi eesmärk on selgelt määratletud. Ja kas on põhjust arvata, et see eesmärk on täidetud ja see vastab organisatsiooni eesmärkidele?

Rõhuasetused andmebaaside hindamiskriteeriumite puhul on parlamentides sarnaselt teiste organsatsioonidega aja kulgedes muutunud inimesekesksemateks. Üha sagedamini on põhirõhk asetatud kasutajasõbralikkusele. Samuti sellele, kuivõrd hästi see või teine andmebaas vastab lõpp-kasutaja ehk parlamendi liikme ja ametniku vajadustele.

Valiku tegemine sobiliku andmekogumi leidmiseks on informatsiooni ja vahendajate rohkuse tõttu läinud keerulisemaks. Palju andmebaase, mis varem olid liigse komplitseerituse tõttu vaid spetsialistide kasutada, on täna lihtsasti juurdepääsetavad ja arusaadavad. Põhjuseks paljuski info- ja kommunikatsioonitehnoloogia areng ning mugavate kasutajaliideste rakendamine. Samas on kasutajad ise muutunud teadlikumaks nende käsutuses olevatest võimalustest ja võimalikest allikatest.

Andmebaas peab olema usaldusväärne. Kas andmebaasi koostaja või antud teenuse vahendaja on kompetentne? Kas andmebaas on autoriteetne oma ainevaldkonnas? Ega selles sisalduv informatsioon ei ole mingi poliitilise või ideoloogilise suunitlusega? Üha enam omandavad tänapäeva infomassiivis orienteerumiseks väärtust asjalikud arvamused andmebaaside kohta teistelt kasutajatelt või ekspertidelt, kus on välja toodud plussid ja miinused.

Olulised kriteeriumid on ühe parlamendi puhul kindlasti ka andmete aktuaalsus, korrektsus, selle kerge kasutamine, lisaks on vajalik järgida turvalisuse reegleid jpm. Tavapäraselt on

viimase kriteeriumina toodud ära andmebaasi hind, mida tuleks püüda võrrelda võimaliku tulususega.

Parlamendi iseärasuste peegeldumine andmebaasi valimisel

Kuigi seadusandlik institutsioon ei ole spetsialiseerunud mingile kindlale valdkonnale ja informatsiooni võib vaja minna seinast–seina, saab välja tuua neli prevaleerivat põhiteemat – õigus, majandus, sotsiaalvaldkond ja poliitika. Küsimuseks jääb täna, mil määral on vajalik võimaldada lõppkasutajale oma töökohalt juurdepääs keerulisematele spetsialiseeritud andmebaasidele. Vajadus nende järele võib tekkida ennekõike info- ja uurimisteenistuse juures.

Parlamendi liikmete ja ametnike oskused varieeruvad suuresti, keegi pole spetsialist igal alal. Näiteks võib Euroopa riikide kogemuste põhjal nentida, et Euroopa Liidu seaduste elektroonilise andmebaasi CELEX⁶ kasutamine on osutunud saadikute endi poolt üsna väheseks. Pigem soovitakse ülevaateid ja kokkuvõtteid direktiividest ning kuidas need saavad mõjutama rahvusriigi arengut.

Üha olulisemaks saavad päevakajalised lühiteated, erinevaid seisukohti kajastavad lühiinfod. Seoses sellega kasutatakse ohtralt (valdavalt kodumaiste) uudiste andmebaase ja ka nende arhiive. Kuid näiteks Norra parlamendis tõusis Euroopa Liiduga ühinemise referendumi ajal tunduvalt huvi Reuters'i jt rahvusvaheliste allikate vastu. Ka kandidaatriigi staatuses oleva Eesti puhul võib lähiajal prognoosida kõrgendatud tähelepanu rahvusvaheliste (eelkõige Euroopa) infoallikate vastu.

Parlamenditöös vajalikud andmebaasid

Harjumus kasutada elektroonilisi andmebaase oma igapäevatöös juurdub parlamentides visalt, kuid järjekindlalt. Enamikes riikides on väliste andmebaaside eest vastutavad üksused nimelt parlamendiraamatukogud (sh lõppkasutajale juurdepääsu võimaldamise osas). Elektroonilistele andmebaasidele tehtavad kulutused suurenevad. Näiteks Rootsi Rikstagi raamatukogus olid 1999. aastal esmakordselt kulud elektroonilistele allikatele suuremad, kui paberdokumentidele minevad summad. See tendents jätkub.

Parlamendi lõpp-kasutaja tarvis on ühed olulisemad täistekst- (näit. sisaldavad uudiste, teadete, õigusaktide vm täistekste) ja faktiandmebaasid (näit. statistilised andmed). Samas leiavad kasutamist ka vahendusinformatsiooni pakkuvad andmekogud (näit. bibliograafilised⁷ ja nn tarbeinfobaasid, milles on igapäevaseks tööks vajalikku jooksvat teavet nagu telefoninumbrid jm).

Õigusloome keskkonnas primaarsete elektrooniliste allikatena võib nimetada õigusaktide andmebaase (näit. Eesti seaduste andmebaas ESTLEX⁸), oma kindla koha on leidnud uudiste andmebaasid (näit. BNS⁹, ETA¹⁰). Euroopa parlamentide puhul on tavapäraselt eraldi koondatud Euroopa Liiduga seotud allikad.

Vaatamata sellele, kuivõrd kvaliteetsetele andmebaasidele juurdepääsuõigused hangitud ka ei ole, kaotavad nad oma väärtuse, kui asjaomased isikud sellest informeeritud ei ole ning kui nad sellega ümber käia ei mõista. Eesmärk ei ole üksnes kasutajate huvidele vastavaid andmebaase valida, vaid need peaksid olema sobilikud ka nende töömeetoditele. Seega kundede infootsimise harjumuste tundmine, andmebaaside tutvustus erinevates vormides ja vastav koolitus on kogu protsessis erilisel kohal.

Heites pilgu tulevikku, võib täheldada, et üha enam otsustavamaks saab teadmine erinevatest valikuvõimalustest ning oskus neid võimalusi (sh elektroonilisi andmebaase) kasutada, et efektiivselt tegutseda.

Märkused

1. Rannap, E. (1998) Infoteaduse kaasaegsed probleemid : Tallinna Pedagoogikaülikooli loengumaterjalid.
2. vt ka <http://www.britannica.com/>
3. Rummo, T. (1998) Andmebaasid. Arvutimaailm (<http://www.am.ee/>)
4. Eesti autoriõiguse seaduse II ptk § 4.
5. Vt ka Hardie, A. (2000) Informatsioonistrateegia digitaalses parlamendis : ettekanne 1.11.2000 seminaril "Parlamendi ja ühiskonna vaheline kommunikatsioon" (http://www.riigikogu.ee/1101_hardie.html)
6. <http://www.euoli.net/>
7. http://helios.nlib.ee/search*est/
8. <http://lex.andmevara.ee/>
9. <http://bnsnews.bns.ee/>
10. <http://eta.www.ee/>

Kasutatud kirjandus

1. **Elkordy, A.** (2000) Evaluating Web-based Resources: A Practical Perspective. (<http://www.thelearningsite.net/cyberlibrarian/elibraries/eval.html>)
2. **Information Automation Limited and CIQM** (1999) Database Quality Criteria. (<http://www.i-a-l.co.uk/ciqm/QualCrit.htm>)
3. **Smith, A.** (1997) Criteria for evaluation of Internet Information Resources. (<http://www.vuw.ac.nz/~agsmith/evaln/>)
4. **Järvelin, K.** (1995) Tekstietonhaku tietokannoista. Espoo
5. **Lambert, J.** (1996) Information Resources Selection. London: Aslib. 50 p.

Rahvusvaheliste organisatsioonide alane informatsioon Eesti raamatukogudes

Jane Makke (RiTo 3), Eesti Rahvusraamatukogu

Inforohkes maailmas muutub üha olulisemaks teadmine, kuhu ja kelle poole soovitud teabe saamiseks pöörduda. Eestis on selleks rahvusvaheliste organisatsioonide osas üldsusel kolm võimalust: 1) Eesti Rahvusraamatukogu; 2) Tartu Ülikooli Raamatukogu ning 3) Eesti Põllumajandusülikooli Raamatukogu.

Enamuse rahvusvaheliste organisatsioonide juurde on loodud spetsiaalsed väljaannetega tegelevad struktuurüksused, kes haldavad keerukaid ülemaailmseid infopunktide ja depooraamatukogude võrgustikke. Ainuüksi ÜROI on täna juba üle 360 depooraamatukogu üle maailma, lisaks veel infokeskused 70 riigis. Siiski tuleb märkida, et sugugi mitte kõik organisatsioonid (nt. Lääne-Euroopa Liit, NATO) sellist süsteemi ei tunne.

Rahvusvaheliste organisatsioonide tegevuse üheks väljundiks on oma tegevust puudutavate trükiste¹ välja andmine. Sageli on juba põhikirjaga kindlaks määratud terve rida teavikuid, mis kuuluvad kohustuslikus korras avaldamisele. Nii on näiteks ÜRO hartaga reguleeritud ÜRO lepinguseeria (*UN Treaty Series*) koostamine ja välja andmine. Kohustuslike väljaannete kõrval avaldatakse organisatsiooni iseloomust tulenevalt veel mitmeid teavikuid – statistikakogumikke, analüüse-uurimusi sisaldavaid monograafiaid jpm. See skeem rakendub pea kõikides rahvusvahelistes organisatsioonides – nii ÜRO süsteemi kuuluvates kui ka teistes.

Et kogu selles massis orienteeruda on välja töötatud unikaalne, kuid end täielikult õigustanud hoiuraamatukogude-infokeskuste süsteem. Sealjuures on see rahvusvahelistele organisatsioonidelegi suurepäraseks (võib-olla isegi asendamatuks) võimaluseks avalikkuse teavitamisel organisatsiooni tegevusest. Hoiuraamatukogule saadetakse kõik ametlikud dokumendid, va juhul, kui dokument on kuulutatud salajaseks või ei paku oma iseloomu tõttu üldsusele huvi. Nimistusse kuulub veel terve hulk perioodilisi väljaandeid ja andmebaase. Publikatsioonide osas võib esineda mõningaid piiranguid.

Nagu juba eelpool nimetatud tegeleb Eestis rahvusvaheliste organisatsioonide väljaannete vahendamisega kolm raamatukogu – Eesti Põllumajandusülikooli Raamatukogu, kellele 1999. aastast läksid Eesti Rahvusraamatukogult üle ÜRO Toitlus- ja Põllumajandusorganisatsiooni (FAO) väljaannete kogu ning hoiuraamatukogu õigused ja kohustused, Tartu Ülikooli Raamatukogu ja Eesti Rahvusraamatukogu.

Tartu Ülikooli Raamatukogu täidab Euroopa Liidu dokumentatsioonikeskuse (<http://www.euroinfo.ee>) ülesandeid alates 1992. aastast. Dokumentatsioonikeskuse pöhiülesanne on toetada ülikoolis toimuvat õppetööd ja uuringuid, kuid sealjuures kindlustada juurdepääs kõikidele huvilistele.

2000. aastast tegutseb Tartu Ülikooli Raamatukogus ka NATO teabekeskus (<http://www.natoinfo.ee>). See on asutatud Tartu Ülikooli ja Eesti Vabariigi Kaitseministeeriumi poolt informeerimaks elanikkonda NATO tegevusest, rahvusvahelisest

julgeolekupoliitikast, Eesti suhetest NATOga ning Eesti kaitsepoliitikast. Teabekeskuse kogudes leidub NATOt, sõjandust ja julgeolekupoliitikat käsitlev kirjandus.

Eesti Rahvusraamatukogu täidab rahvusvaheliste organisatsioonide depoo- ehk hoiuraamatukogu ülesandeid vastavalt *Rahvusraamatukogu seadusele* (RT I 1998, 34, 488). See on kahtlemata üheks oluliseks osaks parlamenditeeninduses, sest organisatsioonide väljaanded pakuvad seadusloomeks vajalikku laialdast taustamaterjali nii oma publikatsioonide kui dokumentidega. Täna on Rahvusraamatukogu kümne

¹ Rahvusvaheliste organisatsioonide väljaannete puhul tehakse vahet ametlikel dokumentidel ja publikatsioonidel. Ametlike dokumentide hulka arvatakse resolutsioonid, otsused, eelnõud, istungite protokollid, stenogrammid, konverentside väljaanded, projektid, programmid, päevakavad, rahvusvahelised lepingud jne. Publikatsioonid on seevastu aga suunatud laiemale avalikkusele – analüüsid, uurimused, statistikakogumikud jne. – eesmärgiga anda teavet organisatsiooni eesmärkide, tegevuse ja saavutuste kohta.

rahvusvahelise organisatsiooni depookogu (<http://www.nlib.ee/struk/pik/rvokirj.html>):

- Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE), 1996
- Euroopa Liit (EL/EU), 1992
- Maailma Kaubandusorganisatsioon (WTO), 1993
- Maailmapank, 1992
- Maailma Tervishoiuorganisatsioon (WHO), 1993
- Rahvusvaheline Mereorganisatsioon (IMO), 1993
- Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon (ICAO), 1993
- Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO), 1992
- Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO/UN), 1993
- ÜRO Hariduse, Teaduse ja Kultuuriorganisatsioon (UNESCO) 1984.

Kõigi nende organisatsioonide, va UNESCO, ametlikud dokumendid on Rahvusraamatukogus juba 1990ndate aastate algusest. Mõnedel juhtudel on kogusid täiendatud ka retrospektiivselt (Euroopa Liidu *Official Journal* mikrofišil ja andmebaasina ning United Nations Treaty Series mikrofilmil ja andmebaasina). Vajalike dokumentidega on täiendatud ka OSCE, ICAO, WTO ja IMO kogusid.

Eraldi väärib esiletõstmist Rahvasteliit, kelle väljaanded on Rahvusraamatukogus juba Riigiraamatukogu päevilt. Mahuka ja tänasel päeval veel olulist rolli omavana nimetaksin Rahvasteliidu lepinguseeriat (*League of Nations Treaty Series*), kus on avaldatud kõik organisatsiooni juures registreeritud kahe- ja mitmepoolsed rahvusvahelised lepingud. See kollektsioon on eelkäijaks praegu ilmuvale ÜRO lepinguseeriale. Mõlemad, nii Rahvasteliidu kui ÜRO lepinguseeria on Rahvusraamatukogus olemas täies mahus ning on kasutatavad nii elektrooniliselt kui paberkandjal. Seega on enamuse rahvusvaheliste lepingute osas kaetud periood Rahvasteliidu loomisest pärast I Maailmasõda kuni tänase päevani.

Raamatukogus on oma väljaannetega esindatud ka Euroopa Nõukogu. Selle organisatsiooni materjalid on koondatud vastavasse info- ja dokumendikeskusesse (ENIDK

– <http://www.nlib.ee/ENIDK>), mis avas ukseid 1995. aasta mais. Keskusesse saabub olulisem osa Euroopa Nõukogu väljaannetest – 2000. aasta lõpuks oli keskuse kogus ligikaudu 8000 nimetust teavikuid, neist ca 100 perioodilisi väljaandeid.

Sarnaselt eelmisele on ka Euroopa Liidu väljaannete baasil moodustatud infokeskus (ELIK – <http://elik.nlib.ee/>). ELIK alustas tegevust 1998. aasta 1. septembril tuginedes Eesti avalikkuse Euroopa Liidu alase teavitamise põhimõtetele ning Rahvusraamatukogu ja Riigikantselei vahel sõlmitud lepingule. Keskuse kogu täiendatakse pidevalt (juba 1992. aastast) Euroopa Liidu poolt avaldatud väljaannetega, lisaks sõltumatute kirjastuste poolt avaldatud olulisemate Euroopa Liitu puudutavate analüüsidega. ELIKu kogu koosneb ligikaudu 6300 erinevast nimetusest trükisest ning 150 nimetusest perioodikaväljaandest. Infokeskuses on olemas kogu EL seadusandlus ning kohtulahendid alates Euroopa Sõe- ja Terasühenduse loomisest 1951. aastal ning õigusloome erineva astme aktid. Lisaks on elektroonilises vormis kehtivate õigusaktide täistekstid andmebaasis *Celex*. 2000. aastal käivitus tasuta euroinfo telefon 0 800 330. Selle eesmärgiks on muuta EL alane teave kättesaadavamaks laiemale avalikkusele kui seda on vaid keskuse külastajad.

Lisaks eelpool nimetatutele leidub Rahvusraamatukogu kogudes veel mitmete teiste rahvusvaheliste institutsioonide väljaandeid:

- Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsioon (EFTA),
- Lääne-Euroopa Liit (WEU),
- Maailma Intellektuaalse Omandi Organisatsioon (WIPO),
- Majandusliku Koostöö ja Arenguorganisatsioon (OECD),
- Naftat Eksportivate Riikide Organisatsioon (OPEC),
- Parlamentidevaheline Liit (IPU),
- Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon (NATO),
- Rahvusvaheline Aatomenergia Agentuur (IAEA),
- Rahvusvaheline Amnestia (AI),
- Rahvusvaheline Valuutafond (IMF),
- ÜRO Lastefond (UNICEF)

Siinkohal tuleb märkida, et nimetatutest osad on üsna lünklikult esindatud (nt. Amnesty International, WIPO, EFTA, UNICEF). Teiste puhul (nt. IMF, OPEC, WEU) on tegemist aga vaid konkreetsete nimetustega, mille saabumise osas on raamatukogu ja organisatsiooni vahel kokku lepitud (nt. *IMF Working Paper* või *International Financial Statistics Yearbook*, *OPEC Bulletin* või *Assembly of Western European Union : proceedings*). Mõnede organisatsioonide väljaandeid oleme saanud kas annetuste/kingituste näol (OECD) või muretsenud raamatukogu vahenditest (NATO).

Kõik RR kogudes leiduvad rahvusvaheliste organisatsioonide väljaanded on kataloogitud ja märksõnastatud ning leitavad Internetist Eesti teadusraamatukogude ühisest elektronkataloogist (<http://helios.nlib.ee>). Infot uute väljaannete kohta leiab annoteeritud valiknimestikest Uued raamatud : *Majandus, poliitika, õigus*(<http://www.nlib.ee/anded/www1.html#pik>).

Organisatsioonide dokumentide leidmist hõlbustavad lisaks olemasolevale kogule veel mitmesugused raamatukokku muretsesud andmebaasid nii Interneti keskkonnas funktsioneerivad kui CD-ROM-il (vt. tabel).

Peamise eestikeelse allikana koostatakse kõikide nimetatud rahvusvaheliste organisatsioonide kohta Eesti perioodikas avaldatud artiklite koopiade süstematiseeritud teemamappe. Mappidesse on lisatud ka välisajakirjanduses vastava organisatsiooni (va EN ja EL) kohta ilmunud artiklite viited. Eraldi artiklite andmebaase ei koostata (va EN ja EL), sest suurem osa ilmunust on leitavad Rahvusraamatukogu procite andmebaasidest MAJPOL, ÕIGUS ja VARIA. Ülevaateid välisajakirjanduses ilmunud organisatsioone puudutavatest artiklitest avaldatakse referaativäljaandes *Summaria Socialia*(<http://www.nlib.ee/anded/www1.html#sum>).

Märkused

1. Rahvusvaheliste organisatsioonide väljaannete puhul tehakse vahet ametlikel dokumentidel ja publikatsioonidel. Ametlike dokumentide hulka arvatakse resolutsioonid, otsused, eelnõud, istungite protokollid, stenogrammid, konverentside väljaanded, projektid, programmid, päevakavad, rahvusvahelised lepingud jne. Publikatsioonid on seevastu aga suunatud laiemale avalikkusele – analüüsid, uurimused, statistikakogumikud jne. – eesmärgiga anda teavet organisatsiooni eesmärkide, tegevuse ja saavutuste kohta.

Kasutatud kirjandus

Ainso, H.; Klaas, U.; Made, V.; Toomla, R. (1995). Rahvusvahelised organisatsioonid. Tallinn.

Eesti Rahvusraamatukogu rahvusvaheliste organisatsioonide depooramatukogu. (1995). Tallinn : Eesti Rahvusraamatukogu.

Jürviste, Ü. (1995). Rahvusraamatukogus avas ukse Euroopa Nõukogu Info- ja dokumendikeskus // Raamatukogu, 3, 10–11.

Kagan, A. (1991). Reference Service for Publications of Intergovernmental Organizations. IFLA Publications 55. München [etc.] : K.G. Saur.

Louis-Jacques, L.; Korman, J. S. (1996) Introduction to International Organizations. New York : Oceana Publications Inc.

Makke, J. (2000). Ühinenud Rahvaste Organisatsioon: dokumentatsioon ja infoallikad Eesti Rahvusraamatukogus : bakalaureusetöö. Tallinn : Tallinna Pedagoogikaülikool.

OSCE Handbook. (2000). Vienna : Organization for Security and Co-operation in Europe.

Williams, R. (1998). The information systems of international inter-governmental organizations : a reference guide. London : Ablex Publishing Corporation.

Tabel

Andmebaas	RVO	Valdkond	Tasuta / Tasuline	Kasutamise võimalused	Aadress
UNTC	ÜRO	R/V lepingud	tasuline	RR	http://untreaty.un.org
UN ODS	ÜRO	dokumendid ja resolutsioonid	tasuline	RR	http://www.ods.un.org
UNBIS Plus	ÜRO	dokumentide bibliograafiline andmebaas	tasuta	RR	CD-ROM
Human Rights	ÜRO	inimõiguste bibliograafia 1980–1996	tasuta	RR	CD-ROM
ILOLEX	ILO	ILO konventsioonid ja soovitused	tasuta	internet	http://ilolex.ilo.ch:1567/public/english/50normes/inflg
NATLEX	ILO	Viited riikide tööalastele õigusaktidele	tasuta	internet	http://natlex.ilo.org/scripts/natlexcgi.exe?lang=E
ILODOC	ILO	ILO dokumentide ja publikatsioonide bibliograafiline andmebaas	tasuta	internet	http://ilis.ilo.org/ilis/ilodoc/ilintrid.html
Resolutions / Decisions	UNESCO	UNESCO otsused ja resolutsioonid	tasuta	RR	CD-ROM
UNESCO Databases	UNESCO	UNESCO väljaannete bibliograafiline andmebaas	tasuta	RR	CD-ROM

European Treaties	Euroop a Nõukog u	Euroopa Nõukogu lepingute täistekstid	tasuta	internet	http://conventions.coe.int
------------------------------	----------------------------	--	--------	----------	---

Teated

Riigikogu Toimetiste (RiTo) teadeterubriik on Riigikogu ülesannetega, õigussüsteemiga ja Eesti ühiskonna uuringutega seotud ürituste ning sündmuste lühiinfo koht, kust lugeja leiab ühtlasi vajalikud kontaktandmed ja/või Interneti andmebaasid ning saab vajaduse korral minna tagasi ka infoallikani.

Seminarid ja konverentsid

Eesti kodanikeühiskonna arengustrateegiad: probleemid ja võimalused

Riigikogu põhiseaduskomisjoni, kultuurikomisjoni ja sotsiaalkomisjoni ning Eesti mittetulundusorganisatsioonide koostöös toimus 15. detsembril 2000 seminar *Eesti kodanikeühiskonna arengustrateegiad: probleemid ja võimalused*. Seminari juhtisid Mart Meri, Toomas Vilosius ja Liia Hänni, ettekannetega esinesid Mikko Lagerspetz, Rein Ruutsoo ja Daimar Liiv. Seminari materjalid ja arutelu ülevaade on Riigikogu veebis: www.riigikogu.ee/konverentsid.

Säästva Eesti Foorum

Säästva Eesti Instituudi, ÜRO Arenguprogrammi ja teiste ühenduste eestvõttel toimus 22. veebruaril 2001 Rahvusraamatukogus *Säästva Eesti Foorum*, kuhu olid kutsutud ka kõigi Riigikogu fraktsioonide esindajad ning valitsuskabineti liikmed. Foorumil võeti vastu Säästva Eesti Lepe. Säästva Eesti Lepet toetas oma 10. aprilli koosolekul ka Eesti Rooma Klubi. Nii ettekanded kui lepe on Eesti säästva arengu andmebaasis aadressil: www.agenda21.ee.

Kuhu liigub Eesti õiguspoliitika

Eesti Reformierakonna, Eesti Juristide Liidu ja Naumanni Fondi algatusel toimus 5. aprillil 2001 konverents *Kuhu liigub Eesti õiguspoliitika*. Sõna võtsid Rein Lang, Toomas Luman, Kristiina Ojuland, Ants Leemets, Hillar Hallaste, Igor Gräzin, Märt Rask, Tiit Toomsalu, Allar Jõks, Raul Narits, Alar Streimann ja Advig Kiris. Mitu ettekandjat käsitles ka seadusloome kvaliteedi ning seaduste mõjude hindamise probleeme. Ettekanded on Reformierakonna veebis: www.reform.ee.

Õigusriik ja õigusloome II: majandus- ning õigusteadlaste kohtumispaik

Riigikogu Kantselei, Tallinna Tehnikaülikooli, Tallinna Pedagoogikaülikooli, Akadeemia Nord ja Justiitsministeeriumi esindajate koostöös korraldati 3. mail 2001 Eesti Kaubandus-Tööstuskoja saalis jätkuseminar *Õigusriik ja õigusloome II: majandus- ning õigusteadlaste kohtumispaik*, mis keskendus seadusandluse majanduslike mõjude hindamise võimalustele ja piirangutele. Üheks praktiliseks töösuunaks peeti Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Valitsuse õigusloomet reguleerivate aktide täitmise eelduste kujundamist sotsiaal-majanduslike mõjude hindamise meetodikate, adekvaatse järelevalve ja ametnike koolituse kaudu. Põhiettekaned tegid prof Alari Purju (TTÜ), dots Ivi Proos (TPÜ), prof Ivar Raig (Nord) ja prof

Igor Gräzin (Nord). Seminari programm ja teemakohased materjalid on Riigikogu veebis: www.riigikogu.ee/konverentsid.

Õigusliku ning regulatiivse mõju hindamine seadusloomes

Euroopa Parlamendiuringute ja Dokumendikeskuse (www.ecprd.org) ning Riigikogu Kantselei koostöös toimus 21.–22. mail Tallinnas seminar Õigusliku ning regulatiivse mõju hindamine seadusloomes (Legal and regulatory impact assessment of legislation). Osalesid 21 riigi ja 2 rahvusvahelise institutsiooni eksperdid. Eestist tegid Euroopa Komisjoni, Itaalia Camera Dei Deputati ning Maailma Majandusarengu ja Koostööorganisatsiooni (www.oecd.org) esindajate kõrval plenaaristungil ettekande prof Raul Narits Tartu Ülikoolist ja Aare Kasemets Riigikogu Kantseleist. Seminari materjalid on Riigikogu veebis: www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ecprd/seminar.html.

Uuringud

Riigikogu Kantselei

Eesti kodanikeühiskonna arengu kontseptsiooni ettevalmistamisega seoses tellis Riigikogu Kantselei kultuurikomisjoni algatusel Mikko Lagerspetzilt, Rein Ruutsoolt ja Erle Rikmannilt ekspertintervjuudel põhineva uuringu. Küsitletud 71 eksperti jagunevad kuude kategooriasse: akadeemilised eksperdid, riigiametnikud, poliitikud, omavalitsused, majandusringkonnad, mittetulundusühingud. Uurimisraport (32 lk) on Riigikogu veebis: http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ylikool_tood.html.

Sotsiaalministeerium

Elutingimuste kordusuuring. 1999. a sügisel viidi Eestis projekti NORBALT II raames läbi elutingimuste kordusuuring (küsitleti 5500 leibkonda), et saada ülevaadet elanikkonna elamistingimuste hetkeseisust ning toimetuleku, töötamise, tervisliku seisundi ja sotsiaalsete kontaktide muutustest. Uuringu peamine rahastaja on Norra Välisministeerium ja Eesti–poolne koordinaator Sotsiaalministeerium. Uuringus osalesid ka Tartu Ülikooli Perelabor ning Statistikaamet (läbiviija). Uuringu põhitulemused on kättesaadavad Interneti aadressil: <http://www.fafo.no/norbalt>, lisainfo: yлле.marksoo@sm.ee.

Majandusministeerium

Tarbijakaitse olukorrast Eestis. 2001. a märtsis tellis Tarbijakaitseamet Eesti Konjunkturiinstituudilt uurimuse tarbijakaitsealase olukorra kohta. Analoogilist uurimust on läbi viidud ka kolmel varasemal aastal. Uurimuses selgitatakse, milline on olukord, kus rikutakse kõige enam tarbija õigusi, kuidas on küsitletud informeeritud oma õigustest ning kuidas nad võiksid käituda õiguserikkumise korral. Küsitlus annab ülevaate ka tarbija infoallikaist ning ettepanekuist tarbijakaitsealase tegevuse tõhustamiseks Eestis. Uurimus viidi läbi elanike kirjaliku küsitluse teel (n=688). Valim hõlmas 18–75 aasta vanuseid elanikke. Lisainfo Tarbijakaitseameti kodulehelt www.consumer.ee või e–kirjaga kristina.vaksmas@consumer.ee.

Maailmapank ja Rahandusministeerium

Avaliku sektori rahanduse detsentraliseerimine. 2000. a lõpus valminud Maailmapanga finantseeritud uurimisprojekt käsitleb Eesti kohalike omavalitsuste finantseerimist.

Aruanded: eelarve, auditeerimine ning kuluarvestus kohalikes omavalitsustes, Eesti kohalike omavalitsuste tuludebaasi analüüs jms. Lisainfo projekti koduleheküljelt: www.worldbank.org.ee/mfa.

Riigikogu sünnipäev 2001

Riigikogu sünnipäeval käis ligi 2000 külalist

Riigikogu lahtiste uste päeval 23. aprillil 2001 käis ligikaudu paar tuhat inimest, kelle seas oli ka külalisi Soomest, Taanist, Suurbritanniast ja USA-st. Lahtiste uste päev algas hommikul kell 10, kui Riigikogu esimees Toomas Savi avas piirivalve orkestri helide saatel Toompea lossi väravad. Lossi vestibüülis tervitasid külla tulnud inimesi ka Riigikogu liikmed Kadri Jäätma, Andres Herkel, Kalev Kukk, Georg Pelisaar ja Vladimir Velman, kes juhtisid ekskursioone lossis ning vastasid inimeste arupärimistele. Suurt huvi pakkus tõus Pika Hermannini torni, kuhu korraldati ekskursioone iga pooltunni järel. Nooremad külalised tutvusid aktiivselt kohvikus üles seatud Interneti-toaga, kus jagati näpunäiteid Riigikogu infosüsteemide kasutamiseks.

Päev läbi olid lahti ka Riigikogu istungisaali uksed. Keskpäeval Riigikogu saalis alanud infotunnis vastasid inimeste küsimustele peaminister Mart Laar, sotsiaalminister Eiki Nestor ning justiitsminister Märt Rask. Infotundi juhtis Toomas Savi. Küsijad tundsid huvi nt sotsiaaltoetuste maksmise, Riigikogu valimiste, kuritegevuse, raudtee ja elektrihaamade erastamise, metalli kokkuostu, telefonikõnede hindade ja kellaaja muutmise vastu.

Pärastlõunal toimus Valges saalis Riigikogu põhiseaduskomisjoni avalik istung, mida juhtis komisjoni esimees Liia Hänni ning mis oli pühendatud haldusreformile kohaliku omavalitsuse tasandil. Istungil osalesid Riigikogu liikmeist veel Meelis Atonen, Värner Lootsmann, Mart Meri, Siiri Oviir, Jaan Pöör, Paul-Eerik Rummo, Tiit Sinissaar ja Tiit Toomsalu. Ettekannetega esinesid siseminister Tarmo Loodus, omavalitsuste esindajana Eesti Linnade Liidu büroo direktor Ain Kalmaru ning maavanemate esindajana Lääne maavanem Jaanus Sakh. Liia Hänni sõnul õigustas avalik istung end igati. "Saime kuulda inimeste arvamusi ja kuigi haldusreformis on lahtisi otsi veel palju, on reformi ennast kindlasti vaja," võttis komisjoni esimees kokku avalikul istungil kõlanud seisukohad.

Lahtiste uste päev oli pühendatud Eesti parlamendi sünnipäevale. 23. aprillil 1919 kogunes oma esimesele istungile Riigikogu eelkäija Asutav Kogu.

Toompea lossi e-ekskursiooni võimalus Internetis: <http://www.riigikogu.ee/ajalugu.html>.

Riigikogu juhatusele anti üle Eesti kodanikeühiskonna arengu kontseptsioon

Riigikogu esimees Toomas Savi ja aseesimees Peeter Kreitzberg võtsid 23. aprillil 2001 Riigikogu juhatuse nimel vastu Eesti kodanikeühiskonna arengu kontseptsiooni (EKAK).

Kontseptsiooni andsid üle Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaual valitud Esinduskogu liikmed Agu Laius Jaan Tõnissoni Instituudist, Mall Hellam Avatud Eesti Fondist ja Orvuna Kasvanute Liidu esinaine Tiina Koidu. A. Laius ütles EKAK-d üle andes, et selles kajastub Eesti mittetulundussektori 10 aasta töö. Ta lausus, et Eesti mittetulundussektor on valmis jagama Eesti elu edendamise koormat ja ühiselt vastutama Eesti parema käekäigu ning osalusdemokraatia arengu eest.

Toomas Savi ütles kontseptsiooni vastu võttes, et on sümboolne, et see anti üle just jüripäeval, 23. aprillil, mis on Riigikogu sünnipäev. Ta tänas mittetulundusühingute esindajaid tehtud töö eest ja lausus, et väljatöötatud kontseptsioon on vajalik mitme Riigikogu komisjoni töös. Riigikogu esimees nimetas mittetulundussektori koostööd riigiorganitega üheks võimaluseks vähendada inimeste võõrandumist riigist ning kinnitas, et EKAK tuleb Riigikogu saalis arutusele olulise tähtsusega riikliku küsimusena.

Eesti kodanikeühiskonna arengu kontseptsioon on riiklik dokument, mis määratleb avaliku võimu ja mittetulundussektori teineteist täiendavaid rolle, koostöimimise põhimõtteid, mõlemapoolse tähelepanu alla jäävaid valdkondi ning nende reguleerimise mehhanisme avaliku poliitika kujundamisel ja elluviimisel ning kodanikeühiskonna ülesehitamisel.

EKAK tekst on Riigikogu koduleheküljel: <http://www.riigikogu.ee/ems/index.html>.

Riigikogu pressitalitus

RiTo teated

Järgnevalt mõned RiTo postkasti parlamentaarsed uudised ja RiTo tulevikuga seotud teated.

Loomisel on endiste Riigikogu liikmete klubi

RiTo faksile tuli 2. märtsil 2001 Valve Raudnaski allkirjaga 13 Riigikogu endise liikme koosoleku (28.02.2001) protokoll, mille päevakorras oli Riigikogu eksliikmete klubi asutamise arutelu. Kohal olid Aino Runge, Tõnu-Reid Kukk, Raoul Üksvärav, Endel Eero, Krista Kilvet, Heino Tamm, Felix Undusk, Juhan Aare, Talvi Märja, Priit Aimla, Ülo Vooglaid, Olev Anton ja Valve Raudnask, telefoni teel olid kaasatud Juhan Telgma ja Arvo Junti.

Prof Ülo Vooglaid sõnastas klubi võimalikke eesmärgi järgmiselt. Esiteks, hoolitseda selle eest, et tekiks järjepidevus, et see kogemus, mille parlamendi liige omandab, ei läheks kaduma, vaid jõuaks värske Riigikogu liikmeni. Teiseks, endiste Riigikogu liikmete kogemust võiks rakendada ka siis, kui arutluse all on keerulised eelnõud ja neid on vaja mõtestada laiemalt. Just selle nägemine, mis on ühe või teise seaduse tagajärg, eeldab suuremat kogemust. Kolmandaks, oma kogemuse jagamine ja ühiskonna edasiteenimine on endiste Riigikogu liikmete kohustus õigustamaks pensioni, mida nad saavad. Neljandaks, sideme

pidamine ja suhtlemine teiste riikide parlamendiklubidega, et omalt poolt kaasa aidata Eesti integreerumisele.

Algatusgrupp kogunes ka 28. märtsil 2001. Lepiti kokku parlamendiklubi asutamise "venitamises" pikemale perioodile, et luua selge tööjaotus Riigikogu 20. augusti klubiga (sinna kuuluvad ka mõned endised Riigikogu liikmed) ja anda aega teiste huviliste liitumiseks. Üldise arvamuse kohaselt võiksid parlamendiklubisse kuuluda kõik endised Riigikogu liikmed, kes on saanud valijate mandaadi ja andnud vande. Põhikirja toimkonnas on Ülo Vooglaid, Olev Anton, Juhan Telgma ja Arvo Junti, grupi kontaktisik on Andra Veidemann, kes töötab praegu Rahvaliidu fraktsiooni nõunikuna.

P.S. Kohe pärast eeltoodud uudiseid tuli lirimaalt kiri (01.04.2001) MSI nõunikule Kai Priksile, kes kirjutas RiTo-s nr 1 endiste parlamendiliikmete assotsiatsioonidest. Iiri endised parlamendiliikmed teatasid oma klubi olemasolust ja koostöösoovist.
Lisainfo: kai.priks@riigikogu.ee.

Riigikogu Toimetiste ümarlauas 15.12.2000

Esitati palju ideid RiTo võimaliku tuleviku kohta. Pikemalt saab sellest lugeda Riigikogu koduleheküljelt aadressil: www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/rito. Peab märkima, et kõigi Riigikogu liikmete ning paljude ülikoolide esindajate ja riigiametnike toetusest hoolimata ei teostu tõenäoliselt 2002. a RiTo muutmine kvartaliaajakirjaks. Peamised põhjused tulenevad organisatsiooni väljaarendamise raskustest ja riigieelarve kokkuhoiupoliitikast. Kuna erinevalt eelmisest koostööpartnerist (Eesti Õiguskeskus) ei ole Rahvusraamatukogu praegu valmis kogu sisulise keeleteoimendamise raskust enda peale võtma, on Riigikogu Kantselei struktuuris vaja juurde luua vähemalt kolm keeleteoimendamise ja kirjastamisega seotud töökohta. Seni on toimetuskolleegium ning samuti peatoimetaja teinud tööd paljuski ühiskondlikel alustel, töötatud on "riski piiril", peatoimetaja on täitnud RiTo kui projekti käivitamise etapil ka sisulise toimetamise ülesandeid. Ette vaadates ei saa seda pidada otstarbekaks, sest mitmel juhul on sattunud ohtu toimetuskolleegiumi liikmete ja peatoimetaja põhitöö kvaliteet. Eldan, et käesolevast numbrist Riigikogu Kantselei ja Rahvusraamatukogu (= parlamendiraamatukogu) koostööalale nihkunud RiTo väljaandmine saab oma lihvi ning järgmisel aastal 2003. a eelarvet planeerides on Riigikogu liikmete toetusel Riigikogu Kantselei eelarvesse võimalik planeerida ka eelnimetatud töökohad.

RiTo-s nr 2 väljakuulutatud uue peatoimetaja otsinguga seoses on teatada hea uudis: kuuest võimalikust kandidaadist jäi toimetuskolleegiumi sõelale kaks ning valituks osutus endine Riigikohtu avalike suhete nõunik ja praegune Riigikogu Kantselei pressitalituse juhataja Aivar Jarne, kes on töötanud pikka aega ka Postimehe arvamustoimetajana. Aivar Jarne võttis RiTo sisulise juhtimise üle 15. juunil 2001. Tema e-post: aivar.jarne@riigikogu.ee.

Lõpetuseks

Soovin vabandada nii enamiku RiTo 3 kaasautorite kui ka lugejate ees toimetiste ilmutamise venimise pärast. Põhjusi on ennekõike kaks: mitu tellitud põhiartiklit laekus oodatust sedavõrd hiljem, et isegi teeside põhjal tehtud kommentaarlood olid enne valmis; teiseks on

oodatust enam läbirääkimisi, aega ja raha nõudnud ka RiTo tegevtoimetuse ületoomine Tartust Tallinnasse.

Aeg annab arutust – lõpp hea, kõik hea. Täna kõiki nii RiTo 3 sisu kui vormi kujundamisele kaasa aidanud kaasautoreid ja kutsun üles kasutama RiTo veebiversioonis oleva e-foorumi võimalusi. Kirjuta RiTo foorumisse ja Sa oled teinud midagi Eesti poliitilise kultuuri, õigusriigi ning parlamentaarse elukorralduse edendamiseks!

Aare Kasemets

Autoritest

Endel Eero, majandusanalüütik

Sündinud 1930 Saaremaal. Haridus: ökonomist rahvamajanduse planeerimise erialal, Tallinna Polütehniline Instituut 1969. Töö: ENSV Riikliku Plaanikomitee osakonnajuhataja 1973–99, majandusministeeriumi ja rahandusministeeriumi nõunik 1990–93, VII Riigikogu asendusliige, VIII Riigikogu sotsiaalkomisjoni esimees 1995–99. Ühendused: Koonderakond, Tallinna Saarlaste Ühendus, Üliõpilasseltsi Liivika vilistlaskogu.

Jüri Engelbrecht, Eesti Teaduste Akadeemia president

Sündinud 1939 Tallinnas. Haridus: insener, Tallinna Polütehniline Instituut 1962, PhD 1968 (Tallinna Polütehniline Instituut), DSc 1981 (Kiiev). Töö: Küberneetika Instituut 1969–, Tallinna Tehnikaülikool 1992–, Eesti Teaduste Akadeemia president 1994–; külalisuurija ja –professor: Tšehhi Tehnikaülikool 1967–68, Newcastle'i (upon Tyne) Ülikool 1979–80, 1986, Messina Ülikool 1981, 1987, 1990, Cambridge'i Ülikool 1989, Sidney Sussex College, Cambridge 1994, Pariisi 6. Ülikool 1991, Rhein–Westfahli Tehnikaülikool, Aachen, 1992, 1995, Torino Ülikool 1996. Ühendused: Rahvusvaheline Teoreetilise ja Rakendusmehaanika Ühing, juhatuse liige; Euroopa Mehaanikaühing, vanematekogu esimees; Euroopa Teadusfond, täitevkomitee liige; Euroopa Akadeemiate Assotsiatsioon, töögrupi esimees; Haridusministeeriumi Teaduskompetentsi Nõukogu, esimees; Riigi teaduspreemiate komisjon, esimees.

Igor Gräzin, Akadeemia Nord õigusteaduskonna dekaan

Sündinud 1952 Tartus. Haridus: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1975 (kiitusega), õigusteaduse kandidaat 1978 (Üleliiduline Õiguse Instituut, Moskva) ja doktor 1986 (NSVL Teaduste Akadeemia Riigi ja Õiguse Instituut). Töö: Notre Dame'i Ülikooli (USA) majanduse ja õiguse professor 1990–2000, Hudsoni Instituudi (USA) teadur 1996–, Akadeemia Nord õigusteaduskonna dekaan 1999–; NSV Liidu Ülemnõukogu liige 1989–90, VIII Riigikogu liige 1995–99, Riigikogu esimehe nõunik 1999 – 1.05.2001. Riigikogu Toimetiste toimetuskolleegiumi liige. Ühendused: Reformierakond, USA Vabariiklik Partei, Rotary, Eesti Kunstiakadeemia kuratoorium.

Andrew Hardie, infoarhitekt

Sündinud 1950. Haridus: teaduste bakalaureus (loodusteadused, cum laude, London). Töö: disainer 1974–77, peainsener disaini alal 1977–81, Oval Automation Ltd 1984–90: uurimis- ja arendusjuht 1981–84, uurimisdirektor 1984–87, tehnikadirektor 1987–90; Wordcom Ltd, tegevdirektor 1989–90, sõltumatu konsultant 1990–. Ühendused: Sigma Xi Scientific Honour Society, Parlamentaarne Informatsioonitehnoloogia Komitee, Parlamentaarne Euroopa Informaatikaturg, selle avaliku halduse info- ja kommunikatsioonitehnoloogia hangete parimate töötavade töörühm, Briti Tšehhi ja Slovaki Ühendus, Briti Kesk- ja Ida-Euroopa Ühendus.

Mati Heidmets, Tallinna Pedagoogikaülikooli rektor

Sündinud 1949 Kohtla-Järvel. Haridus: psühholoog, Tartu Riiklik Ülikool 1973, psühholoogiakandidaat 1989 (NSVL Teaduste Akadeemia Psühholoogiainstituut). Töö: TPÜ 1980–, sotsiaalteaduskonna dekaan 1993–2001, rektor 2001–. Ajakirjade Childhood (Sage Publications) ja Horisont toimetuskollegiumi liige. Ühendused: Haridusministeeriumi Teaduskompetentsi Nõukogu, Vabariigi Presidendi Akadeemiline Nõukogu, Eesti Sotsioloogide Liit.

Alo Heinsalu, Riigikogu Kantselei haldusdirektor

Sündinud 1958 Raplas. Haridus: geograaf, Tartu Riiklik Ülikool 1981, teaduste kandidaat 1989. Töö: Eesti Maaviljeluse Instituudi teadur 1985–92, Riigikantselei konsultant 1992–94, Riigikogu Kantselei valimiste osakonna nõunik ja osakonnajuhataja (ühtlasi Vabariigi Valimiskomisjoni sekretariaadi juhataja) 1994–2000, Riigikogu Kantselei haldusdirektor 2000–.

Tõnu Idnurm, Tallinna Pedagoogikaülikooli magistrant

Sündinud 1950 Tallinnas. Haridus: insener ehituse ökonoomika ja organiseerimise alal, Tallinna Polütehniline Instituut 1977, täiendkoolitus Bradfordi Ülikool 1996, Tallinna Pedagoogikaülikooli magistrant 2001–. Töö: Tallinna Kõrgema Tehnikakooli direktori asetäitja tootmistöö alal 1988–96, Tallinna Pedagoogikaülikooli haldusprorektor 1996–98 ja teadur 1999–2000, IEA Civics in Education Study Eesti uurimisrühma teadur 2000; Põhjamaade sotsiaalteadlaste uurimisgrupi Civic Nordic Group Eesti töögrupi 1999– ja Tiigrihüppe Sihtasutuse uurimisprojekti "Tiiger luubis" töögrupi liige 2000–.

Aare Kasemets, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja

Sündinud 1963 Pärnus. Haridus: Eesti Põllumajandusülikooli agronoomiateaduskond 1982–87, Tartu Ülikooli ajakirjandusosakond 1988–93, õigus- ja meediasotsioloogia magistriõpe 1995–97. Töö: Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja 1995–, Riigikogu majanduskomisjoni nõunik 1993–95, Euroopa Parlamendiuuringute Keskuse (ECPRD) korrespondent 1996–, Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 1999–2001. Ühendused: Eesti Sotsioloogide Liidu juhatuse liige 1997–99 ja 2001–, Eesti Mittetulundusühenduste ja Sihtasutuste Liidu nõukogu 1999–2001, Eesti Süsteemanalüüsi Assotsiatsioon 2000–, Eesti Rooma Klubi 2001–.

Tunne Kelam, Riigikogu aseesimees

Sündinud 1936 Valga maakonnas Taheval. Haridus: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1959. Töö: kirjastuse Valgus ENE peatoimetuse vanemteadustoimetaja 1965–75, Kreutzwaldi-nim ENSV Riikliku Raamatukogu vanembibliograaf 1975–79, Ranna sovhoosi tööline 1980–88, ajakirja Akadeemia esindaja Tallinnas 1988–90, Eesti Kongressi liige 1990–92, Eesti Komitee esimees 1990–92, Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92, VII Riigikogu liige, aseesimees 1992–95, VIII Riigikogu liige 1995–99, aseesimees 1996–99, IX Riigikogu liige, aseesimees

1999–, Eesti delegatsiooni juht Euroopa Nõukogu Parlamentaarses Assamblees 1992–95, International Policy Forum'i direktorite nõukogu liige 1991, Eesti Rahvusraamatukogu Nõukogu esimees 1996–99, Tallinna Pedagoogikaülikooli Nõukogu liige 1996–, Eesti Skautide Ühingu peavanem 1996–, Inimõiguste Instituudi juhatuse liige 1997–, MTÜ Eesti Euroopa Liikumine juhatuse aseesimees 1998. Eesti Vabariigi presidendikandidaat 1996. Ühendused: Isamaaliit, Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei (ERSP) asutajaid 1988 ja esimees 1993–95; kodanike komiteede liikumise algatajaid 1989.

Voldemar Kolga, Tallinna Pedagoogikaülikooli ja Akadeemia Nord professor

Sündinud 1947 Kuressaares. Haridus: psühholoog, Leningradi Riiklik Ülikool 1971, psühholoogiaaspirantuur 1973–76, psühholoogiakandidaat 1976 (Leningradi Riiklik Ülikool). Töö: ENSV Pedagoogika Teadusliku Uurimise Instituudi noorem- ja vanemteadur 1971–79, Tallinna Pedagoogikaülikooli õppejõud (vanemõpetaja, dotsent, professor) 1979–, Akadeemia Nord 1995–, professor 1999–; täiendkoolitus ja loengud USA-s, Venemaal, Taanis, Rootsis, Saksamaal ja Hollandis. Ühendused: Eesti Psühholoogide Liit, Euroopa Isiksusepsühholoogide Assotsiatsioon, AISEC-i nõustav kogu, Avaliku Sõna Nõukogu.

Peeter Kreitzberg, Riigikogu aseesimees

Sündinud 1948 Pärnus. Haridus: matemaatik, Tartu Riiklik Ülikool 1972, Tartu Ülikooli pedagoogikaaspirantuur 1974–77, pedagoogikakandidaat 1978 (Leningradi Täiskasvanute Üldhariduse Instituut), Tartu Ülikooli doktoriõpe 1988–92, Lundi Ülikooli doktoriõpe 1992–93, filosoofiadoktor 1993. Töö: Tallinna Pedagoogikaülikooli professor 1977–, kultuuri- ja haridusminister 1995, Tallinna abilinnapea 1996–99, IX Riigikogu liige 1999–, aseesimees 2001–. Eesti Vabariigi presidendikandidaat 2001. Ühendused: Eesti Keskerakond, Briti Haridusfilosoofia Ühing.

Dagmar Kutsar, Tartu Ülikooli sotsioloogiaosakonna dotsent

Sündinud 1951 Otepääl. Haridus: psühholoog (kliiniline psühholoogia), Tartu Riiklik Ülikool 1975, psühholoogiadoktor 1995 (sotsiaalpsühholoogia). Töö: Tartu Ülikooli perekonnauurimisrühma teadur 1977–95 ja sotsioloogiaosakonna dotsent 1995–. Ühendused: Rahvusvaheline Sotsioloogia Assotsiatsioon, Euroopa Sotsioloogia Assotsiatsioon, Eesti Sotsioloogide Liit, Eesti Pereplaneerimise Liit, SA Eesti Teadusfond sotsiaalteaduste ekspertkomisjoni esimees 2000–, Euroopa Teadusfondi Sotsiaalteaduste Komitee (Eesti sotsiaalteaduste esindaja) 2001–.

Olaf Kuuli, ajaloodoktor

Sündinud 1929 Tallinnas. Haridus: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1955, ajalookandidaat 1961, ajaloodoktor 1974. Töö: Tallinna Pedagoogikaülikooli õppejõud 1968–92, kateedrijuhataja 1971–76. Ühendused: Eesti Sotsiaaldemokraatlik Tööpartei.

Julia Laffranque, Justiitsministeeriumi Euroopa Liidu õiguse talituse juhataja

Sündinud 1974 Tartus. Haridus: jurist, Tartu Ülikool 1997, LL.M. 1998 (Münsteri ülikool, Saksamaa), Tartu Ülikooli doktorant 2000–; täiendkoolitus Euroopa Liidu õiguse alal Euroopa Komisjoni juriidilises osakonnas ja mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis. Töö: Justiitsministeeriumi Euroopa Liidu õiguse talituse juhataja, Euroopa Liidu õiguse lektor. Ühendused: Eesti Juristide Liit, Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts, korp! Filiae Patriae, Eesti Euroopa Uuringute Ühingu asutajaliige, Poliitikauuringute Keskuse Praxis nõukogu.

Marju Lauristin, Riigikogu liige

Sündinud 1940 Tallinnas. Haridus: eesti filoloog (ajakirjandus), Tartu Riiklik Ülikool 1966, filoloogiakandidaat (ajakirjandus) 1976. Töö: Tartu Ülikooli õppejõud 1972–89, professor 1995–99, erakorraline professor 1999–, ENSV XII / Eesti Vabariigi Ülemnõukogu liige, juhataja asetäitja 1990–92, Eesti Kongressi liige 1990–92, Eesti Komitee liige 1990–92, Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92, VII Riigikogu liige 1992, 1994–95, sotsiaalminister 1992–94, IX Riigikogu liige 1999–. Ühendused: Rahvaerakond Mõõdukad, Euroopa Sotsiaalkaitse Instituut, Eesti Sotsioloogide Liit, Balti Meediauurijate Assotsiatsioon, Euroopa Sotsioloogia Assotsiatsioon, Rahvusvaheline Sotsioloogia Assotsiatsioon, Rahvusvaheline Massikommunikatsiooni Uurijate Assotsiatsioon, Selts Eesti Elulaad.

Jaan Leetsar, Eesti Ühistegelise Liidu juhatuse esimees

Sündinud 1946 Põltsamaal. Haridus: hüdrotehnikainsener, Eesti Põllumajanduse Akadeemia 1971, majanduskandidaat 1986 (Läti Põllumajanduse Akadeemia), majandusdoktor 1997– (Läti Põllumajandusülikool). Töö: ENSV Maaparanduse ja Veemajanduse Komitee süsteemis (peaspetsialist, osakonnajuhataja) 1971–90, Eestimaa Talupidajate Keskliidu peadirektor 1990–92, põllumajandusminister, 1992–94; VII Riigikogu liige 1994–95; Eesti Põllumajandusülikooli professor 1994–, Põhja-Tallinna halduskogu liige, maa- ja keskkonnakomisjoni esimees. Ühendused: Keskerakond (erakondlik kuuluvus peatatud), Akadeemilise Ühistegevuse Seltsi abiesimees; Akadeemiline Põllumeeste Selts; Tallinna Metsaomanike Selts; Eesti Maaparandajate Selts; Leie Hoiu-Laenuühistu, Eesti Ühistegelise Liidu juhatuse esimees 1997–.

Daimar Liiv, Tartu Ülikooli doktorant

Sündinud 1966 Tallinnas. Haridus: jurist, Tartu Ülikool 1998, L.L.M. 2000 (Harvardi Ülikool), Tartu Ülikooli avaliku halduse doktorant 2000–. Töö: VII ja VIII Riigikogu liige 1992–99, õiguskomisjoni esimees 1994–99, Justiitsministeeriumi rahvusvahelise õiguse ja välissuhete spetsialist 1992; ÜRO Arenguprogrammi, Vabariigi Valitsuse ja EMSL-i ühisprojekti "Eesti valitsusväliste organisatsioonide jätkusuutlikkuse tugevdamine" koordinaator 2000 okt – 2001 jaan. Ühendused: Reformierakond.

Tõnis Lukas, haridusminister

Sündinud 1962 Tallinnas. Haridus: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1987, aspirantuur 1989–92, MA 1997, doktoriõpe 1998–99. Töö: Rõngu põhikooli õpetaja 1987–89, Tartu Ülikooli lektor 1989–96 ja 1997–99, Eesti Rahva Muuseumi direktor 1992–95, Eesti Kongressi liige

1990–92, VIII Riigikogu liige, kultuurikomisjoni esimees 1995–96, Tartu linnapea 1996–97, Tartu linnavolikogu liige 1993–99, haridusminister 1999–. Ühendused: Isamaaliit, Eesti Rahva Muuseumi Sõprade Selts, esimees 1996–99; Eesti Muinsuskaitse Selts, juhatus 1987–92.

Uno Lõhmus, Riigikohtu esimees

Sündinud 1952 Mõisakülas. Haridus: jurist, Tartu Ülikool 1976, õigusteaduse kandidaat 1986 (Leningradi Riiklik Ülikool). Töö: Eesti Advokatuuri liige 1977–98, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õppejõud (vanemõpetaja, kriminaalõiguse dotsent 1985, praegu külalisprofessor), Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik 1994–98, Riigikohtu esimees 1998–, EV põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni liige 1996–98. Ühendused: Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts, Rahvusvahelise Õiguse Assotsiatsiooni Eesti osakond.

Jane Makke, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse töörühma juht

Sündinud 1976 Tallinnas. Haridus: infoteaduste BA, Tallinna Pedagoogikaülikool 2000. Töö: Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse infospetsialist 1998–99, parlamendiinfo keskuse rahvusvaheliste organisatsioonide töörühma juht 1999–.

Rait Maruste, Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik

Sündinud 1953 Pärnus. Haridus: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1977, õigusteaduse kandidaat (PhD) 1984, doktoriõpe 1991–92, täiendkoolitus: Åbo Akademi (Turu), ÜRO Euroopa Kuritegevuse Ennetamise ja Kontrolli Instituut (Helsingi) 1991, Max Plancki välismaise ja rahvusvahelise kriminaalõiguse instituut (Freiburg) 1991, välismaise avaliku õiguse ja rahvusvahelise õiguse instituut (Heidelberg) 1995, Cambridge'i Ülikool 1992. Töö: Tartu ülikooli õppejõud 1977–91, dotsent 1986–91, Riigikohtu esimees 1992–98, Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik 1998–. Ühendused: Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Seltsi taasisutajaid ja 1995–98 esimees.

Uno Mereste, Riigikogu liige

Sündinud 1928 Tallinnas. Haridus: rahanduse eriala, Tallinna Polütehniline Instituut 1950, füüsilise geograafia eriala, Tartu Riiklik Ülikool 1954, majandusdoktor 1971, Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik humanitaar–sotsiaalteaduste alal 1994. Töö: Tallinna Tehnikaülikooli kateedrijuhataja, professor 1964–92, emeriitprofessor 1997–, Eesti Panga Nõukogu esimees 1992–98, VII, VIII ja IX Riigikogu liige 1992–. Ühendused: Reformierakond, Estonia Selts, Demograafia Assotsiatsioon, Emakeele Selts, Geograafia Selts.

Mart Meri, Riigikogu liige

Sündinud 1959 Tallinnas. Haridus: eesti filoloog, Tartu Riiklik Ülikool 1982. Töö: Eesti TA Keele ja Kirjanduse Instituut 1982–87, Eesti TA Emakeele Seltsi teadussekretär 1987–97, ajakirja Keel ja Kirjandus peatoimetaja 1995–, IX Riigikogu liige 1999–. Ühendused:

Rahvaerakond Mõõdukad, juhatus 1999–, MTÜ Fenno-Ugria juhatuse esimees, Emakeele Selts, Eesti Muusikaakadeemia Nõukogu.

Mait Mürsepp, Tartu Ülikooli sotsioloogialektor

Sündinud 1975 Tallinnas. Haridus: sotsioloog, Tartu Ülikool 1998 (Helsinki Ülikool 1995–96), Tartu Ülikooli sotsioloogiamagistrant 1998–2001. Töö: Pilootprojekti Blanketid Internetis ja uurimuse avalikest Interneti-punktidest projektijuht 1998; Tartu Ülikooli Avatud Ülikooli lektor 1999–.

Hilma Naaber, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Sündinud 1949 Järvamaal Türis. Haridus: tööstuse juhtimise ja planeerimise eriala, Tallinna Polütehniline Instituut 1973, täiendkoolitus väärtpaberioiguse alal Frankfurdis 1994–96. Töö: Rahandusministeeriumi peaspetsialist, talituse juhataja, kantsleri nõunik 1991–98, Eesti Väärtpaberite Keskdepositooriumi ja Tallinna Väärtpaberibörsi asutamistoimkonna liige 1993–95, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfo osakonna nõunik 1998–.

Anu Nestor, Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu Infokeskuse juhataja

Sündinud 1951 Paines. Haridus: infotöötaja–bibliograaf, Tallinna Pedagoogikaülikool 1995, täiendkoolitus Euroopa Liidu õiguse, institutsioonide ja dokumentatsiooni alal 1998–2000. Töö: Eesti Akadeemiline Raamatukogu, sektorijuht 1982–98, Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu Infokeskuse juhataja 1998–.

Mart Nutt, Riigikogu liige

Sündinud 1962 Tallinnas. Haridus: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1985, aspirantuur 1985–88. Töö: Eesti Vabaõhumuuseumi teadusdirektor 1988–91, Välisministeeriumi osakonnajuht 1991–92, VII, VIII ja IX Riigikogu liige 1992–. Ühendused: Isamaaliit, Ühendus Res Publica, Eesti Reservohvitseride Kogu.

Ahto Oja, Säästva Eesti Instituudi säästva ühiskonna programmi juht

Sündinud 1964 Rakveres. Haridus: metsatehnik, Kaarepere Sovhoostehnikum 1984, keskkonnakaitsemagister, Helsingi Ülikool 1993. Töö: Helsingi Ülikooli Knowledge Services Ltd. konsultant, Eesti osakonna looja ning juhataja 1992–96, Eesti Rohelise Liikumise projektijuht 1996–97, Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskuse "Eesti 21" projektijuht 1997–2000 ja Säästva Eesti Instituudi (SEI–Tallinn) säästva ühiskonna programmi juht 1998–. Ühendused: Tartu üliõpilaste looduskaitseringi vilistlasliige 1993–, Eesti Säästva Metsanduse Töörühma koordinaator 1998–, Forest Stewardship Council'i individuaalliige 2000–.

Indrek Oja, Tallinna Linnavalitsuse linnavaranõunik

Sündinud 1964 Tallinnas. Haridus: molekulaarbioloogia ja geneetika, Tartu Ülikool 1998, magistriõpe ärijuhtimise alal 1998–. Töö: Tartu Linnavalitsuse linnavarade osakonna juhataja asetäitja 1998–2000, Tallinna Linnavalitsuse linnavaranõunik 2000–.

Jaana Padrik, Riigikogu liige

Sündinud 1958 Tallinnas. Haridus: ajakirjanik, Tartu Riiklik Ülikool 1982. Töö: Eesti Raadio ajakirjanik 1982–99, raadio Vaba Euroopa probleemsaadete kaasautor ja saatejuht 1993–98, Eesti Televisiooni saatejuht 1998, IX Riigikogu liige 1999–. Ühendused: Isamaaliit, Eesti Ajakirjanike Liit.

Ivo Pilving, Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik

Sündinud 1975 Tallinnas. Haridus: jurist, Tartu Ülikool 1998, õigusteaduse magister 2000 (Freiburgi Ülikool, Saksamaa). Töö: Justiitsministeerium, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik, seadusloome ekspert haldusõiguse valdkonnas.

Kai Priks, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Sündinud 1974 Tartus. Haridus: ärirahanduse ja välismajanduse eriala, Tartu Ülikool 1996, täiendkoolitus Gustav Stresemanni Instituudis Saksamaal 1998 ja 1999, Euroopa Liidu õiguskoolitus 1999. Töö: Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik 1996–. Ühendused: Üliõpilaskorporatsiooni Indla Vilistlaskogu.

Mihkel Pärnoja, majandusminister

Sündinud 1946 Pärnumaal Vändras. Haridus: keemik, Tartu Riiklik Ülikool 1969, aspirantuur 1974–77, keemiakandidaat 1982 (Lomonossovi-nim Moskva Riiklik Ülikool). Töö: Tartu Ülikooli keemiateaduskonna assistent, õppejõud 1977–92, VII ja VIII Riigikogu liige (kultuurikomisjon, majanduskomisjon) 1992–99; Eesti Erastamisagentuuri Nõukogu liige 1992–99 ja esimees 1999–, Tartu Linnavolikogu aseesimees (rahanduskomisjoni liige) 1996–99, Eesti Panga Nõukogu liige 1998–99, majandusminister 1999–. Ühendused: Rahvaerakond Mõõdukad 1996–, volikogu juhataja, Tartu Ülikooli Vilistlaskogu juhatuse esimees 1997–, Akadeemiline Keemia Selts 1990–.

Olev Raju, Riigikogu liige

Sündinud 1948 Tartus. Haridus: rahanduse ja krediidi eriala, Tartu Riiklik Ülikool 1971, majanduskandidaat 1975, majandusdoktor 1991, täiendkoolitus Yorki ülikool 1992. Töö: Tartu Ülikool 1971–, dotsent 1979–92, professor 1991–95, erakorraline professor 1995–, VIII ja IX Riigikogu liige 1995–, 1995–99 rahanduskomisjoni esimees. Ühendused: Keskerakond, Eesti Teadlaste Liit, Kristliku Kultuuri Keskus.

Märt Rask, justiitsminister

Sündinud 1950 Kõue vallas Habaja külas. Haridus: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1978. Töö: ENSV Advokaatide Kolleegiumi liige ja Tallinna I Õigusnõuandla advokaat 1979–90, justiitsministri asetäitja, esimene asetäitja 1990 ning justiitsminister 1992 ja 1999–, vandeadvokaat 1993–95 ja 1996–99, siseminister 1995–96. Ühendused: Reformierakond, juhatus, Kriminaalpreventsiooni Nõukogu esimees.

Janno Reiljan, Riigikogu liige

Sündinud 1951 Võrumaal Rõuges. Haridus: majandusküberneetik, Tartu Riiklik Ülikool 1975 cum laude, majanduskandidaat 1980 (Moskva Riiklik Ülikool), uurimistöö Bonni Ülikoolis 1983–84 (DAAD-i grant), majandusdoktor 1991 (Tartu Ülikool). Töö: Tartu Ülikooli vanemõpetaja 1981–85, majandusküberneetika ja statistika kateedri dotsent 1985–88, rahvamajandusharude ökonoomika kateeder 1989–91, majandusteaduskonna dekaan 1993–96, arendusprodekaan 1996–99, välismajanduse erakorraline professor 1999–, külalisprofessor Münsteri Ülikoolis 1994–95; IX Riigikogu liige 1999–. Ühendused: Eestimaa Rahvaliid, Eesti Majandusteaduse Selts, korp! Fraternitas Livienensis.

Viive Rosenberg, Riigikogu liige

Sündinud 1943 Tartumaal Kambjas. Haridus: Eesti Põllumajanduse Akadeemia 1966, põllumajanduskandidaat 1981. Töö: Eesti Maaviljeluse Instituudi vanemteadur–laborijuhataja 1981–90, Eesti Taimebiotehnika Uurimiskeskuse EVIKA direktor 1990–97, Eesti Põllumajandusülikooli Taimebiotehnoloogia Uurimiskeskuse EVIKA direktor 1997–99, IX Riigikogu liige 1999–. Ühendused: Keskerakond, Eesti Teadlaste Liit, Euroopa Kartuliuurijate Ühendus, Akadeemiline Põllumajandusselts.

Rein Ruutsoo, Tartu Ülikooli üldpolitoloogia professor

Sündinud 1947 Tallinnas. Haridus: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1971, filosoofiakandidaat 1978. Töö: ENSV Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituudi aspirant ja nooremteadur 1971–83, 1983–88 EKP nõudel akadeemilisest elust kõrvaldatud (töötas Rahvusraamatukogus), Eesti Komitee liige 1990, Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92, Eesti Teaduste Akadeemia Filosoofia, Sotsioloogia ja Õiguse Instituudi 1988–94 ja Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste Suhete ja Sotsiaaluuringute Instituudi vanemteadur 1995–98, Tartu Ülikooli üldpolitoloogia professor 1998–. Ühendused: Eestimaa Rahvarinde volikogu 1988–91, Eesti Sotsiaaldemokraatliku Iseseisvuspartei asutajaid 1990.

Monika Salu, Eesti Kõrgema Kommertsikooli doktorant

Sündinud 1968 Tallinnas. Haridus: üldtehniliste distsipliinide eriala, Tallinna Pedagoogiline Instituut 1986–91, Eesti Kõrgem Kommertsikool MBA 1992–94, PhD programm 1996–. Töö: Eesti Vähiliidu tegevdirektor 1993–94, IP Multimedia Tallinn AS-i tegevdirektor 1994–96, Pirita linnaosa vanem 1996–99, Tallinna abilinnapea 1999, Eesti Kõrgema Kommertsikooli kaasprofessor 1999–2000, AS Eesti Loto juhatuse esimees 2000–.

Aase Sammelselg, Tallinna Linnakohtu kohtunik

Sündinud 1960 Tallinnas. Haridus: jurist, Tartu Ülikool 1991, sotsiaalteaduste magister 2000 (Tallinna Tehnikaülikool). Töö: Tallinna Lenini Rajooni Rahvakohtu kohtutäitur 1982–85, Justiitsministeeriumi peaspetsialist 1985–89, mitme ettevõtte majandusjurist 1989–93, Tallinna Linnakohtu kohtunik 1993–. Ühendused: Eesti Kohtunike Ühendus.

Allan Sikk, Tartu Ülikooli politoloogiaosakonna magistrant

Sündinud 1975 Tallinnas. Haridus: politoloogia BA, Tartu Ülikool 1999 cum laude, politoloogiaosakonna magistriõpe 1999–, täiendkoolitus Århusi Ülikool (Taani) 2000. Töö: Tartu Ülikooli Üliõpilasesinduse esimees 1996–97, Tartu Ülikooli politoloogiaosakonna laborant (ETF projekti "Poliitiline kultuur perifeerias" raames) 1997, Teede- ja Sideministeeriumi välissuhete osakonna peaspetsialist 1998–99. Ühendused: Keskerakond 1994–96, Arengupartei 1996–99, korp! Ugala.

Siiri Sillajõe, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna asejuhataja

Sündinud 1969 Tallinnas. Haridus: infoteaduste BA, Tallinna Pedagoogikaülikool 1995, magistriõpe 1997–; täiendkoolitus: Saksa Bundestag'i IFLA ja ECPRD töögrupid 1999/2000, praktika Euroopa Parlamendi juures 2001. Töö: Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakond 1996–, asejuhataja, nõunik 2000–.

Andres Siplane, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Sündinud 1974 Pärnus. Haridus: sotsiaaltöötaja, Tallinna Pedagoogikaülikool 1999, magistriõpe 1999–. Töö: Pärnu Linnavalitsuse Sotsiaalhoolekandeamet 1995–2000, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik 2000–. Ühendused: Pärnu Lastekaitse Ühing, Pärnumaa Kasuperede Ühing, Eesti Vabatahtlike Keskus.

Arvo Sirendi, Riigikogu liige

Sündinud 1939 Raplas. Haridus: agronoom, Eesti Põllumajanduse Akadeemia 1963, aspirantuur agrokeemia erialal Eesti Maaviljeluse Instituudis 1966–69. Töö: Põllumajandusministeeriumi peavalitsuse juhataja asetäitja 1983–86, Eesti Maaviljeluse Instituudi peadirektor 1987–90, ENSV XII / EV Ülemnõukogu liige 1990–92, Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92, VII, VIII ja IX Riigikogu liige 1992–, ajakirjade Põllumajandus ja Maakodu ühendtoimetuse peatoimetaja 1991–2000. Ühendused: Eesti Maaliidu esimees 1991–2000, Eestimaa Rahvaliit 2000–, Akadeemiline Põllumeeste Selts 1991–.

Rein Taagepera, Tartu Ülikooli emeriitprofessor

Sündinud 1933 Tartus. Haridus: eestikeelne algkool Saksamaal põgenikelaagris, Marrakeši prantsuskeelne lütseum, Toronto Ülikool: bakalaureus tuumainseneriteaduse alal 1959 ja füüsikamagister 1961, füüsikadoktor (tahke keha füüsika) 1965 ja rahvusvaheliste suhete magister 1969 (Delaware' Ülikool, USA). Töö: California Ülikooli (Irvine'is) politoloogiaõppejõud 1970–, professor 1978–94, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna esimene dekaan 1992–94 ja politoloogiaprofessor 1994–98, praegu mõlema ülikooli

emeritprofessor; USA Eesti Rahvuskomitee liige 1963–65, Eesti Kongressi liige 1990–92, Eesti Komitee liige 1991–92, Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92, Eesti Vabariigi presidendikandidaat 1992. Ühendused: Balti Uuringute Edendamise Ühing, esimees 1986–88, Väliseesti Muinsuskaitse Seltsi sekretär 1988–90, Keskerakond 1991–94.

Paul Tammert, Tallinna Tehnikaülikooli õppejõud

Sündinud 1956 Tallinnas. Haridus: tehnoloogiainsener toiduainetööstuse tehnoloogia ja organiseerimise alal, Tallinna Polütehniline Instituut 1986, majandusteaduse magister 1993, Tallinna Tehnikaülikooli doktoriõpe 1996–2000. Töö: Eesti Maaviljeluse Instituudi nooremteadur 1987–91, VII Riigikogu rahanduskomisjoni konsultant 1992–94, Tallinna Linnavolikogu majandus- ja finantsnõunik 1994–97, Tallinna Tehnikaülikooli majandusarvestuse instituudi lektor 1994–.

Andres Tarand, Riigikogu liige

Sündinud 1940 Tallinnas. Haridus: klimatoloog, Tartu Ülikool 1963, aspirantuur Eesti Teaduste Akadeemia Tallinna Botaanikaaias 1965–68, geograafiakandidaat 1973. Töö: Tallinna Botaanikaaias 1965–90, sektorijuhataja 1981–88 ja direktor 1988–90, keskkonnaminister 1992–94, peaminister 1994–95, Eesti Kongressi liige 1990–92, Eesti Komitee liige 1990, Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92, ENSV XII / Eesti Vabariigi Ülemnõukogu liige 1990–92, VII, VIII ja IX Riigikogu liige 1992–, koalitsiooninõukogu esimees ja väliskomisjoni esimees 1999–. Eesti Vabariigi presidendikandidaat 2001. Ühendused: Rahvaerakonna Mõõdukad asutajaid ja esimees, Eesti Geograafia Selts, Tallinna Botaanikaaias Sõprade Selts, Tallinna Loomaaia Sõprade Selts, Helcomi Projektirakenduse töörühma juht, Stockholmi Keskkonnakaitseinstituudi Nõukogu, Eesti Loodusfondi Nõukogu, Keskkonnaorganisatsiooni GLOBE International asepresidente.

Tiit Toomsalu, Riigikogu liige

Sündinud 1949 Tallinnas. Haridus: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1974. Töö: ENSV Kergetööstuse Ministeeriumi ministri abi 1978–86, Tekstiilitoraine Tarnete Valitsuse juhataja 1986–88, ÜE Eesti Toorainetarnete peadirektor 1989–96, juhatuse esimees 1996–99, IX Riigikogu liige 1999–. Ühendused: Eesti Sotsiaaldemokraatlik Tööpartei.

Anu Toots, Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakonna dotsent

Sündinud 1959 Võrumaal Vastseliinas. Haridus: ajaloolane, Leningradi Riiklik Ülikool 1982, PhD filosoofias 1990; täiendkoolitus: Oslo Ülikool, London School of Economics, New School for Social Research, Baltic School for Social Security. Töö: Tallinna Pedagoogikaülikooli õppejõud 1982–, dotsent 1992–. Tallinna Tehnikaülikooli, Eesti Diplomaatide Kooli, Audentese Kõrgema Ärikooli, Eesti Haldusjuhtimise Instituudi külalislektor. Riigikogu Toimetiste toimetuskolleegiumi liige.

Urmas Varblane, Tartu Ülikooli rahvusvahelise ettevõtluse õppetooli professor

Sündinud 1961 Möisakülas. Haridus: majandusteadlane–küberneetik, Tartu Riiklik Ülikool 1984 cum laude, majanduskandidaat 1989 (Moskva Riiklik Ülikool). Töö: Tartu Riikliku

Ülikooli majandusteaduskonna majandusküberneetika ja statistika stažöörüurija 1984–85, Moskva Riikliku Ülikooli aspirant 1986–89, Augsburgi Ülikooli stažöör 1989–90, Tartu Ülikooli majandusteaduskonna välismajanduse kabineti vanemõpetaja 1989–92, välismajanduse õppetooli lektor 1992–93 ja dotsent 1993–99, rahvusvahelise ettevõtluse õppetooli professor 2000–. Riigikogu Toimetiste toimetuskolleegiumi liige. Ühendused: Eesti Süsteemanalüüsi Assotsiatsioon.

Aivo Vaske, Riigikontrolli metoodika, planeerimise ja aruandluse teenistuse juhataja

Sündinud 1974 Haapsalus. Haridus: panganduse ja turunduse eriala, Tartu Ülikool. Töö: Riigikontroll 1999–, algul riigikontrolöri nõunik sisekontrolli ja majandusküsimuste alal, metoodika, planeerimise ja aruandluse teenistuse juhataja 2000–, Haapsalu Linnavalikogu liige 1996–99.

Raivo Vetik, Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste Sotsiaaluuringute Instituudi direktor

Sündinud 1957 Kohtla-Järvel. Haridus: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1981 cum laude, filosoofiakandidaat 1989 (Läti TA), PhD (rahvussuhted Eestis, 1999, Tampere Ülikool). Töö: Tartu Ülikooli politoloogiaosakonna dotsent 1995–2000, osakonnajuhataja 1993–95, Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste Sotsiaaluuringute Instituudi direktor 1995–. Ühendused: Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, International Atlantic Economic Society, European Association for Comparative Economic Studies, Eesti Süsteemanalüüsi Assotsiatsioon.

Riigikogu arutelu "Eesti ettevalmistumised liitumiseks Euroopa Liiduga"

Olev Aarma (RiTo 3), Euroopa Asjade Komisjoni nõunik

Riigikogus toimus 18. ja 23. jaanuaril 2001.a. järjekordne riiklikult tähtsa küsimuse arutelu Euroopa Liidu teemadel, millest on alljärgnevalt esitatud lühike kokkuvõte.¹

Vastavalt päevakorrale esines ettekandega peaminister Mart Laar, kaasettekannetega välisminister Toomas Hendrik Ilves, keskkonnaminister Heiki Kranich, Riigikogu Euroopa asjade komisjoni esimees Tunne Kelam, põllumajandusminister Ivari Padar ning sõnavõtuga regionaalminister Toivo Asmer.

Koostajate hinnangul on ülevaate saamiseks vajalik ettekandjate sõnavõtte kokkuvõttena esitada võimaldades seega teha järeldusi järgnenud küsimuste ja sõnavõttude seotusest ettekandega, teemaga, persooniga või liigitada sõnavõtt/küsimus teemaväliseks.

Peaminister Laar rõhutas Eesti eurointegratsiooni tõusnud tempo mõju Eesti positsioonile liitumisläbirääkimistel. Eesti huvid nõuavad mitte vähem kui ühte tipp-positsiooni kandidaatriikide hulgast.

Probleemküsimuste nimistus mainis valitsuse juht muuhulgas ka kütuse kvaliteeti (millele hiljem kontsentreerus ühe opositsioonisaadiku küsimuste sisu).

Peaministri arvates tuleb saavutada kokkulepe tegevusplaani suhtes, mille eesmärgiks on Eesti ELiga ühinemislepingu allkirjastamine. Et olla valmis liitumiseks 2003. aasta 1. jaanuaril, peab läbirääkimised lõpetama käesoleva aasta lõpuks. Eesti on läbirääkimispositsioonid esitanud ning nende põhimõtteline muutmine muudab ka läbirääkimiste ja seega ka liitumise graafikut.

Olulist tööd on vaja teha avalikkuse teavitamisel. Probleemiks on tavainimeste nn eurokeelest mitteamusaamine. Ülesanne pole mitte ainult valitsusele ja Riigikogule vaid kõigile, kes seda suudavad.

Peaminister rõhutas ekspordi olulisust riigi arengule ning nentis, et kolmveerand Eesti ekspordist läheb Euroopa Liitu. Selline areng on võimalik tänu lepingutele, mis on Eestiga sõlmitud just peatset liitumist arvestades. Samast eeldusest lähtuvalt on riiki tehtud mitmeid suuri välisinvesteeringuid. Liitumise eesmärgiga arvestab nii seni toimunud PHARE kui ka peagi avanevad muud ELi abiprogrammid.

Sellised näited on osaks argumentatsioonist, millega elanikkonnale liitumise mõju selgitatakse.

Avalikkuse suhe eurointegratsiooni ning selle mõjutamine läbi probleemide ja positiivsete arengute teavitamise on oluline kuna liitumise otsustab rahvas läbi rahvahääletuse.

Peaminister märkis positiivselt opositsiooni konstruktiivset kriitikat, eeskätt Eesti eurointegratsiooni protsessiga seoses ning tõi eurointegratsiooni esile kui hea näite demokraatia arengust riigis.

Vastates küsimustele nimetas peaminister kolm valdkonda, mille alla on koondunud Eesti poolt soovitud üleminekuperioodid: põllumajandus, keskkond ja maksustamine. Üleminekuperioode on soovitud ka muudel aladel kuid tegemist pole suure kontsentratsiooniga ühe teema all.

Eelnõude menetlemise osas arvas peaminister, et vältimaks Riigikogu ülekoormamist tehniliste eelnõudega ning tagamaks võimalust keskenduda arutelu vajavatele ja poliitilistele eelnõudele, on vajalik täitevvõimu ja seadusandliku võimu arutelu efektiivsemate menetlusviiside või muude võimaluste leidmiseks.

Valitsusjuhi kinnitusel tuleb Eesti maksuvaba kaubanduse juurde tagasi läbirääkimiste lõpufaasis (*tax-free* probleem).

Välisminister Ilves rõhutas (nagu PM) Eesti eurointegratsiooni tempo paranemist ning sellega seoses paremat positsiooni liitumisläbirääkimistel. "Hea koostöö riigi eri institutsioonide vahel tõi meile möödunud aastal edu liitumisläbirääkimistel ja kinnitas positsiooni *kandidaatide esirinnas*" (kaldkirjas koostajate parandus).

Välisminister seostas liitumisprotsessi kehtima hakanud soodustingimustega põllumajandustoodete kaubandusrežiimis.

Välisminister tutvustas Riigikogu liikmetele Nice'is saavutatud lepete mõju liitumisläbirääkimistele ning Nice'i tippkohtumise muudest teemadest.

Liitumisläbirääkimistega on otseselt seotud siseriiklik seadusandlik tegevus. Korrates peaministri muret seoses võlaõigusseaduse menetlemisega, mainis välisminister probleemi kahjulikku mõju liitumisläbirääkimistele.

Välisministri sõnul on mõned kandidaatriigid (Poola, Ungari, Sloveenia ja Tšehhi) parlamentides saavutanud poliitilise kokkuleppe eurointegratsiooniga seotud eelnõude kiirmenetluse suhtes: enamasti esimese lugemise järel kui see pole seotud pikemat arutelu nõudvate sisepoliitiliste küsimustega.²

Välisministri hinnang: kui Riigikogu jätkab sama tempot, kulub veel 3–4 aastat. Praeguste hinnangute kohaselt prognoosis välisminister 165 "euroseaduse" vastu võtmise vajalikkust enne liitumist.

Vastates küsimustele teavitas välisminister Riigikogu liikmeid ELi ja NATOga liitumise seostest ning EL julgeolekupoliitikast.

Välisminister tegi ettepaneku Riigikogu liikmetele osaleda veelgi tihedamalt elanikkonna teavitamisel, sest oodatakse just poliitikute seisukohti ja arvamusi.

Minister selgitas konsultatiivnõukogu tööpõhimõtteid ning selle koostööorgani ülesandeid.

Keskkonnaminister Kranich nentis, et Eesti ei võta endale ebareaalseid kohustusi ning Eesti huve kaitstakse. Vaatamata Eesti jäigale positsioonile keskkonna peatükis (liitumisläbirääkimistel), on prognoositav peatüki ajutine sulgemine esimeste kandidaatriikide hulgas. Valitsus planeerib kinnitada neljandat parandused Eesti positsioonile keskkonna peatükis. Paranduste sisuline pool: " Tõlgendades EL õigusakte, oleme me tõlgenduses olnud väga jäigad, me oleme olnud paavstilikumad kui paavst ise".

Minister rõhutas, et kui midagi tehakse keskkonnaseisundi parandamiseks, siis on see kasulik kõikidele Eesti inimestele. Parandused tähendavad investeeringuid ning need omakorda ressursi. Ressurss tuleb riigisiselt leida ning selleks on keskkonnaministri hinnangul vaja tõsta keskkonnamakse.

EAK esimees Tunne Kelam tutvustas EAK tegevust aasta vältel, rõhutades koostöömehhanisme täitevvõimuga, eriti liitumisläbirääkimiste kontekstis.

EAK esimees rõhutas, et Riigikogu kui Eesti kodanike volitatud esinduskogu väljakutse on etendada juba lähemas tulevikus täiemõdulist rolli Eesti integreerumisel Euroopasse. Selline roll ei piirdu vaid seaduseelnõude ühtlustamise ja sõlmitud kokkulepete ratifitseerimisega.

EAK esimees kutsus parlamendisaadikuid üles pühendama sügavat ja regulaarset tähelepanu Euroopa liiduga seonduvale. Oluline on Riigikogu liikmete informeeritus, seisukoht ja kaasvastutus positsioonide arutamisel ja kinnitamisel – rahvuslike huvide kaitsel.

EAK esimehe sõnul on väga oluline kontaktide arendamine liikmesriikide parlamentidega ning Euroopa Parlamendiga (parteide kaudu). Need institutsioonid ratifitseerivad liitumislepingu.

Põllumajandusminister Padar keskendus kahele teemale: läbirääkimised ja SAPARD programmi ettevalmistamine.

Põllumajanduse sõlmküsimused: otsetoetuste laienemine Eestile ja Eestit kõige paremini iseloomustavate baasnäitajate kokkuleppimine. Olulised üleminekuperioodid: veterinaaria, fütosanitaaria ning loomade heaolu.

Põllumajandusministri arvates valmib käesoleva aasta maiks ELil uus ühispositsiooni projekt põllumajandussektori suhtes ning see esitatakse kandidaatriikidele Belgia eesistumise ajal.

Põllumajandusministri info põhjal ootab Euroopa Komisjon Eestilt 2001. a. esimeses pooles seadusandluse võrdlustabelit, eelkõige veterinaaria ja fütosanitaaria valdkonnas.

SAPARD programmi on Eestis valmistatud ca ühe aasta vältel, eelduseks on maaelu arengu kava (Eestis olemas). SAPARDi kaudu on võimalik saada 7–e aasta jooksul igal aastal 12,137 miljonit eurot (ka aasta 2000 eest). Täpset infot saab Põllumajandusministeeriumi Interneti leheküljelt.

Sõnavõtuga esines **regionaalminister** Asmer. Ministri sõnavõtu peateemaks kujunes struktuuride ettevalmistamise hetkeseis seoses EL abiprogrammidega (kuidas seotakse regionaalpoliitika eurointegratsiooniga). Minister andis ülevaate 2000. a jooksul tehtust. Olulisimaks sammuks administratiivse suutlikkuse parandamisel mainis minister ministrite komisjoni loomist EL PHARE programmi koordineerimiseks. Komisjon esitas aasta lõpus kabinetile soovitusel töö tõhustamiseks ELi eelstruktuurivahendite ja edaspidi ka struktuurifondidega. Tööle on rakendumas uus Regionaalpoliitika Nõukogu.

Märkimisväärseid pingutusi tuleb teha struktuurabi programmide koostamise juhtimise ettevalmistamisel ning riikliku arengukava esialgset versiooni tuleb arendada. Vaja on selgitada institutsioonidevaheline tööjaotus struktuuriabi rakendamisel. Parandamist vajab struktuuriabi hindamise ja seiresüsteemi ettevalmistamine, olemasolevad struktuurid ei taga efektiivsust.

Esimese arutelu päeva jooksul esitati 62 suulist sõnavõttu ja küsimust ning 3 kirjalikku küsimust.

Teise arutelu päeva jooksul esitati 13 suulist sõnavõttu.

Kahe päeva jooksul kokku 75 sõnavõttu ja küsimust ning 3 kirjalikku küsimust.

Üldistavalt võib väita, et sõna võtnud Riigikogu liikmete üldine hoiak Eesti liitumise suhtes Euroopa Liiduga on positiivne (välja arvatud Tiit Toomsalu, kes selgelt deklareeris vastuseisu liitumisele).

Erinevused koalitsiooni ja opositsiooni vahel ilmneseid konkreetsemate teemade lõikes ning üldistes hinnangutes täitevvõimu ja seadusandliku võimu suhete osas.

Üldistavalt võib samuti väita, et väga suuri erinevusi opositsiooni ja koalitsiooni informeerituses Euroopa Liiduga seonduvates küsimustes pole, info puudulikkuse probleemi tõstatasid opositsiooni kuuluvad Riigikogu liikmed seoses täitevvõimu tegevusega, eriti liitumisläbirääkimistega seonduvas temaatikas.

Mõlemad pooled juhtisid tähelepanu avalikkuse teavitamise arendamise vajadusele.

Opositsiooni poolt tõstatatud probleemid: läbirääkimiste tempole tuuakse ohvriks Eesti huvid; huvide koostamisel ei arvestata huvirühmade seisukohti. Avalikkuse teavitamine on puudulik, sest tavainimesele suunatud informatsiooni pole. Elanikkond tunneb huvi, mida konkreetset iga ühiskonna liige Eesti liitumisest ELiga võidab või kaotab. Erilist huvi pakub sotsiaalsfäär. Referendumi küsimus.

Koalitsiooni teemad: rahvusliku identiteedi säilitamise võimalused, keele kaitse.

Teemaväliseid küsimusi ja sõnavõtte esitati 4. korral (3 suulist ja 1 kirjalik), ehkki hr. Raju protseduuriline küsimus juhtis tähelepanu valitsuse liikmete puudumisele saalist, võib seda kriitikat kaudselt üle kanda Riigikogu liikmete vähesele osalusele arutelust.

Järgnevalt on küsimused ja sõnavõttud grupeeritud ettekandjaga seoses ning kokkuvõttes on esitatud üldised suunad ja probleemid.

Peaministri ettekandele järgnesid põhiliselt opositsiooni esindajate sõnavõttud ning küsimused, mille põhjal võib esile tuua kolm probleemi:

1. Opositsiooni arvates ei teavita täitevvoim piisavalt nii opositsiooni kui ka rahvast sellest, mis läbirääkimistel toimub ning millised on lepitu tagajärjed.
2. Kriitika valitsuse kiirele tempole, mille tulemusena kannatab sotsiaalsfäär, põllumajandus.
3. Referendumiga seonduv.

Eraldi teemana kõlas Riigikogu ainsa Eesti liitumisvastase erakonna seisukoht, mille kohaselt on (eriti peale Nice'i tippkohtumist) liitumine Eestile kahjulik kuna väikeriigi otsuseid ei arvestata (kritiseeriti võimaluste puudumist otsuste tehniliseks blokeerimiseks).

Välisministri ettekandele järgnes suhteliselt võrdne arv sõnavõtte opositsiooni ja koalitsiooni poolt.

Esitatud küsimused olid suhteliselt konkreetseid ning puudutasid spetsiifilisi valdkondi (opositsioon), samas mõningad küsimused näitasid, et ELi ja siseriikliku pädevuse vahetõrget ei teata piisavalt ning seetõttu baseeruvad seisukohad ajakirjanduses esitatule.

Koalitsiooni poole küsimused käsitlesid kultuuri ja identiteedi säilimise võimalusi ELis; kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide võimalikku mõju EL laienemisele ning liitumiskandidaatidele.

Keskkonnaministri lühiettekandele järgnenud küsimused puudutasid kitsamaid valdkondi ja konkreetseid probleeme. Korduvaks küsimuseks oli ELi osalus (abiprogrammid) investeerimismahuka valdkonna arendamisel Eestis.

EAK kaasettekandele järgnes opositsiooni ja koalitsiooni võrdne arv küsimusi.

Opositsiooni küsimused ja sõnavõttud käsitlesid peamiselt parlamentaarse kontrolli võimalusi ja puudusi läbirääkimiste ja eurointegratsiooni suhtes. Mõlemad poliitilised pooled rõhutasid avalikkuse teavitamise suurt tähtsust.

Põllumajandusministrile küsimusi ei esitatud ning regionaalminister Asmer esines sõnavõttuga.

Järgnenud küsimused ja seisukohavõttud ei puudutanud otseselt regionaalministri pädevusvaldkonda.

Hr. Toomsalu soovis teada, milleks sellist arutelu vaja on, tema hinnangul arutati olulist teemat aga vale nurga alt. Eesti peaks säilitama assotsieerunud riigi staatuse ning täisliikmeks mitte pürgima.

Avalikkuse teavitamisel soovitasid opositsiooni esindajad sihtgruppide erihuve arvestada: puuetega inimesed jne. Avalikkuse informeerimisel kasutatakse igavat kantselei keelt, seega ei jõua esitatu elanikkonnani.

EAK ja Riigikogu tuleb tihedamini protsessi kaasata.

Arutelu jätkus 23. jaanuaril.

Peamise kriitika osaliseks sai valitsuse eurointegratsiooni tempo: liiga kiire ja analüüsi mitteamestav (lisakriitika: analüüsi pole). Liitumine toob kaasa võitjad ja kaotajad. Ei toimu pikaajaliste mõjude analüüsi ning puuduvad pikemaajalisi perspektiive arvestavad tegevuskavad ja plaanid mitmes valdkonnas.

Küsimuste grupeerimisel teemade kaupa said kokkuvõtte koostajad tulemuseks:

1. Peaministrile esitatud küsimuste puhul oli esikohal läbirääkimistega seonduv, millele järgnes avalikkuse teavitamise küsimus. Mõlemad teemad on omavahel seotud, sest läbirääkimisi puudutav kriitika oli suunatud peamiselt infopuudusele (– puudulikkusele).
2. Välisministrile esitatud küsimustest moodustasid enamuse samuti läbirääkimisi puudutavad probleemid. Koalitsiooni küsitud puudutas peamiselt 3. riikide võimalikku mõju EL laienemisele.
3. Keskkonnaministrile esitatud küsimused puudutasid (arusaadavalt) ministeeriumi haldusala ning moodustasid kokkuvõtte koostajate hinnangul arutelu kõige spetsiifilisema osa – konkreetsete sektoritega seoses ning seadusloomega seonduvad.
4. EAK esimehele esitatud küsimused/kriitika opositsioonilt käsitles parlamentaarse kontrolli puudulikkust ning alateemana EAK reaalselt osalust läbirääkimiste protsessis – positsioonide eelnev arutelu, teavitamine. Avalikkuse teavitamise teemat puudutasid nii opositsiooni kui koalitsiooni esindajad.
5. Põllumajandusministri ja regionaalministri esinemisele järgnenud küsimused ei käsitlenud ministrite pädevusvaldkondi, sisuliselt jätkus arutelu esimese kahe ja EAK esimehe poolt kajastatud teemadel.
6. 23. jaanuaril toimunud arutelu koosnes pikematest (võrreldes 19.01.01) sõnavõttudest, mille enamus käsitles laiemalt valitsuse ja seadusandliku võimu töökorraldust ning sellest tulenevaid puudujääke läbirääkimistel ning parlamendi ja täitevvõimu koostööl Eesti eurointegratsiooni protsessis. Oluliste teemadena väärivad märkimist opositsiooni seisukohad:
 - a) olulisim läbirääkimistel ja eriti liitumisel on LIITUMISTINGIMUSED;
 - b) kui rahvas ei näe kuidas huve kaitstakse, väheneb ka toetus liitumisele;
 - c) opositsiooni hirmud on rahva hirmud.

Tehti ettepanek tuua läbirääkimispositsioonid plenaaristungile (iga kord).

Liitumist toetavad need, kellel on info ning kuna infot varjatakse, toetus liitumisele on vähene.

Ettepanekud:

1. Avalikkuse teavitamine tuleb muuta konkreetsemaks: arvestada konkreetsete sihtgruppide huve, lihtsamad argumendid ja selges tavakeeles esitatud informatsioon;
2. Parandada elanikkonna sotsiaalset olukorda, mille kaudu oodatakse liitumise suhtes positiivsete hoiakute kasvu;
3. Teostada süvauuringuid liitumisega kaasnevatest mõjudest;
4. Teadvustada, mis muutub kui referendumil hääletatakse liitumise vastu (selgemalt defineerida, millised abiprogrammid jäävad, millised mitte; mis saab kaubandusrežiimist; kas Eestil on võimalik jääda assotsieerunud liikme staatusesse ning mitte saada ELi täisliikmeks)
5. Suurendada/tugevdada parlamendi positsiooni täitevvõimu tegevuse kontrollimisel (ELi kontekstis), alateemana liitumisläbirääkimistel (läbi EAK);
6. Läbirääkimiste ja taotletud üleminekuperioodide tabeli ning süvaanalüüsi koostamine ja avalikustamine;
7. Parandada teavitamist ELi abiprogrammidest (keskkonna valdkond);
8. Korraldada tihedamini Eesti eurointegratsiooni kui riiklikult tähtsa küsimuse arutelu (järgmise arutelu korraldamisel teha ettepanek kaasettekandeks kultuuriministrile – keele, kultuuri ja identiteedi küsimused).

Märkused

1. Autor tänab kolleeg Piret Vallerit kokkuvõtte tegemisel osutatud abi ning ettepanekute eest.
2. Koostaja (O. Aarma) info põhjal (Versailles' COSACi küsimustike kokkuvõte) on nendes riikides tegemist poliitiliste jõudude vastavasisulise kokkuleppega. Nn "5+1" riikide parlamentidest on vaid Küprose parlamendis kiirmenetlus (eurointegratsiooniga seotud eelnõud); Tšehhi parlamendi alamkojas on Esindajate koja protseduurireeglite hiljutine muudatus võimaldanud ELi õigusaktide transponeerimisel tšehhi õigusaktidesse kasutada kiirmenetlust: kui eelnõu vastab teatud nõuetele, on selle vastu võtmine võimalik peale esimest lugemist, samuti võimaldab mainitud muudatus tunduvalt lühendada eelnõu arutamisele ettenähtud aega komisjonis. Tšehhi Valitsuse määrus nr. 257/2000 määratleb eelkonsulteerimise korra, mille kohaselt valitud eurointegratsiooniga seotud eelnõud (transponeerimine) tuuakse EAKsse eelkonsultatsiooniks enne nende esitamist valitsuse istungile. Eelnõule lisatakse (valitsuse poolt) analüütiline võrdlustabel (EL aktid – vastavad eelnõu sätted). Vastavalt Prantsuse rahvussamblee poolt koostatud kokkuvõttele, on eriline eurointegratsiooniga seotud eelnõude kiirmenetlus toimiv vaid Küprose Esindajatekojas ning Tšehhi Esindajatekojas on lühendatud menetluse võimalus.

EUROOPA LIIT –JAH

Krista Kilvet (RiTo 3), Eesti Euroopa Liikumine, Riigikogu VIII koosseisu liige

Kellel saab midagi vastu olla üleskutsele, ka Euroopa Liidu kontekstis, oma ajurakkude kasutamiseks mõtlemisele? Mõtlemine ongi ainuvõimalik suhtumise kujundaja Euroopa Liitu, selle tulemusena on polariseerunud toetus ja vastasseis.

Kõige rohkem pahandab kõhklejaid ja vastaseid väide, et Euroopa Liidule alternatiivi pole. Ometi ei suudeta alternatiivina omaltpoolt ka midagi põhimõtteliselt teostatavat ja kasulikku välja pakkuda. Küll aga esitatakse õigustatult päris tõsiseid ja vähem tõsiseid küsimusi, mille kaudu liitumisega kaasnevatele arvatavatele probleemidele tähelepanu juhitakse.

Ühest liidust alles tulime...

Kuidas ikka nende banaanikõverustega on?

Kas armastatud Mulgikapsad keelatakse ära?

Mis saab Eesti oma võist, lihast, piimast, munadest?

EL on ebademokraatlik

Osa iseseisvusest antakse ära.

Pean kahte viimasena nimetatut hirmu kõige tõsisemat diskuteerimist väärivaiks, aga mitte traditsioonilises mõttes. Võibolla paistab jultumusena küsida, mida see iseseisvus siin tähendab? Kas riigipiiri, sõjaväge, keelt, omaenese tarkust, vastutust ja kohustusi väikeses munas, mis asub suure muna sees või kõike seda sama, aga lihtsalt suure muna sees?

Pigem on teine variant kindlam ja julgem viis iseolemiseks struktuuris, kus vastavalt kokkulepitud regulatsiooninormidele saavad asjadest aru kõik ühtemoodi, toimemehhanismid on üles ehitatud arvestusega, et kõik piirkonnad saaksid vabas ruumis tegutseda võimalikult hästi ja raskused või tagasilöögid ei jää ainult sinu kanda üksinda. Ka julgeoleku mõttes.

Delegatsiooninorm sisaldub juba demokraatia mõistes eneses. Me oleme valinud demokraatia tee. Euroopa Liit on demokraatlike riikide ühendus. Demokraatia mehhanismideks on valimised, mille kaudu me delegeerime otsustusõigust kellelegi, kes osutuvad valituiks. Kuni järgmiste valimiseni, mil tehakse kokkuvõtteid.

Kui me aga jälgime Eestis toimuvaid protsesse, siis tõdeme, et demokraatia kooli õppetunnid on kohati rasked. Need, kes valituks ei osutunud, ei lepi sellega mingil tingimusel ja võitlevad võimu eest leppimata teadmisega, et seekord on nad kaotanud. Ei rakendata jõudu ainult selle nimel, et tulla järgmisel korral võitjaks vaid kasutatakse kogu raskekahuriväge võimu haaramiseks nüüd ja praegu. Justkui katkematu poksivõistlus, milles poliitilised

staarid higeste ja väsinutena laval on, samal ajal mitte eriti paljudele nad ka korda ei lähe ja karavan liigub edasi. Selle, kohati mõttetu poksimise tulemus on kahjuks grupiti eskaleeruv arvamus, et võim riigis ongi ülimuslik asi iseeneses, mitte aga võimu teostamise kohustus, mille rahvas valimistel käimisega ja oma tahte avaldamisega delegeerib ehk usaldab mingile poliitilisele jõule riigis.

Kuid mis juhtub, kui osa sellest võimust, mis reguleerib mehhanisme rahvusvahelises ulatuses, ehk seadusandlust, mille me siin kõik koos oleme ju juba peaaegu välja töötanud, liigub meist kaugemale? Mis juhtub, kui me juba järgmisesse Europarlamendi koosseisu valime oma esindajad? Oma elu tuleb meil ju Eestis ikka korraldada nende seaduste järgi, millised on Riigikogu poolt vastu võetud. Ka osutatud vastuolule Põhiseaduse mõttega ei nõustu mitte kõik juristid. Europarlament tegeleb ju rahvusvahelist sisu omavate dokumentidega.

Demokraatia valu ja võlu on ranged seadused. Seadused on aga kokkulepped. Isetegevuse raamid on kitsad ja see on hea, sest piirideta maailm eksisteerib niikuinii ainult kujutlustes. Et aru saada neist, paljusid hirmutavatest seadustest, tuleb õppida.

Mujal maailmas on hariduse loomulikuks osaks kodanikuõpetus, kodanikuks olemise ABC, meie tänastel tegijatel ja kodanikel see baas suuresti puudub, mis omakorda veenab usaldama neid, kes teavad paremini või kes on probleemid enese jaoks selgeks mõelnud.

Üks tähenduslik suundumus, mis aga diskussioonides EL laienemisprotsessi üle ei ole avalikkuse ees seni arutamist leidnud, on globaalmõõtmega. Kui taas muna kujundit kasutada ja suureks munaks on planeet Maa, siis protsessid, mis maailmas tervikuna toimuvad, on peaaegu sarnased. Selle vahega, et võime täheldada mitmete väikeste munade arenemist suure sees. Rahvusvahelistest infokanalitest võib sagedasti lugeda piirkondlike ja regionaalsete organisatsioonide või riikide kõrgete valitsusametnike kohtumistest ja nende kohtumiste lõppdokumentidest. Teame paljusid rahvusvahelisi koostööorganisatsioone. Enim koondunud ja samas ka killustunud piirkond on Aasia. Kagu – Aasia riikide majanduskoostööd koordineerib ühendus nimega ASEAN (*Association of South-East Asian Nations*), Aasia ja Vaikse ookeani 21 riigi majanduskoostööd APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), lepingutega on seotud veel mitmed piirkondlikud ühendused. Mullu tulid mitmed Aasia juhtivad tööstusriigid välja ideega, mida korraldab k.a. jaanuaris Singapuris, et aeg on hakata looma Aasia riikide ühendust samade põhimõtete järgi, kui seda on Euroopa Liit. Mullu lugesime infokanalitest, et aafrika riigipeade nõupidamisel otsustati võtta suund Aafrika Riikide Ühenduse loomisele Euroopa Liidu eeskujul. Ladina-Ameerika riikide poolt on tulnud initsiatiiv NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) ja teiste lepingulistel suhetel põhinevate ühenduste kõrvale luua OAS (*Organization of American States*).

Need on protsessid, mis leiavad tegelikult aset meie globaliseerivas maailmas. Kindlasti võib uskuda ka neid Euroopa teoreetikke – skeptikke, kes väidavad, et suurte ühenduste aeg saab ümber ja varsti hakkab kätte jõudma uus eraldumiste periood. Esialgu aga näib siiski, et on alanud pigem vastupidised protsessid ja meil on küll kasulikum liituda nn. *mainstreamiga*, saades oma õppetunnid ja kogemuse, kui üritada vastuvett ujumist või jääda ootama aega, mil üksi on kasulikum.

Euroopa Liit on justkui kavalalt läbi komponeeritud teos, mitte veel valmis, aga hea tahtmise juures on võimalik juba praegu näha, et midagi sealt juba justkui tuleb. Muidugi ei oska me veel teada, millise elamuse sellest "teosest" keegi saab. Kas ootusi ületava või neile alla jääva. Kindel on küll see, et läbi raskuste ta sünnib. Ja raskused ei saa ka meist mööda minna. Tunneme neid oma nahal iga päev.

Kas aga raskused EL enda ümberformeerimisel ja ülesehitamisel ning meie praegune olukord on tingitud või ühenduses Eesti sooviga astuda Euroopa Liitu? Näib, et mõnedki inimesed kalduvad just nii arvama. Halb on sellepärast, et me kõigest hingest sinna pürgime. See ei vasta tõele. Raske on hoopis sellepärast, et me sõna otseses mõttes astusime ühest ühiskondlikust formatsioonist teise ja aeg on liiga lühike olnud, et turumajandus ja SKT heaolu järsku tõusu toota oleks suutnud.

Küll on iga meie samm nii majanduslikus kui seadusandlikus mõttes olnud seotud ideega osaleda ühtses turumajanduse süsteemis teiste Euroopa riikidega samade mängureeglite alusel.

Euroskeptikute üks lemmikargumente on, et toodagu need mängureeglid siis välja. Siin on neil õigus, täpseid reegleid on ka isegi pärast viimast Nizza tippkohtumist raske välja tuua. Reeglites lepiti küll kokku, kuid seaduse jõudu nad veel ei oma.

Poliitilise deklaratsioonina vastu võetud Põhiõiguste harta toonitab inimõiguste ja põhivabaduste kaitsmist Euroopa Liidu sees, demokraatia põhimõtete tugevnemist ja levimist. Need on mõisted, mis oma lakoonilisuses on paljudele hirmutav ...ja siis nad kõik tulevad meie õue peale...

Ei nad ei tule. Neil on aga võimalus tulla ja ka meil on võimalus minna, sest oleme saanud hariduse, mille standardid on samasugused, kui teistel riikidel Euroopas. Ja muutub mõttemaailm. Muutub just see, et õpime aru saama seaduste vajalikkusest ja vajadusest neid järgida. Saame aru kodanikuühiskonna olemusest ja eelistest. Hakkame mõistma, et iga üksikisik ei pea olema igas valdkonnas spetsialist, kuid on alati olemas kohad, kus saab vastused ka kõige keerukamatele küsimustele. Õpime tundma vastutuse määra.

On väga inimlik ja mõistetav, et soovime saada enam informatsiooni kõigest, mis meie ümber toimub. Eriti hellad oleme just riikluse ja julgeolekuküsimustes. Küllap ei ole kedagi, kes väidaks, et Euroopa Liidul puudub roll julgeoleku kindlustamisel. Kuigi praegusel etapil ei ole ju konkreetset Euroopa julgeolekukontseptsiooni olemas, käib struktuuride ümberkorraldamine ja võib isegi öelda, et paralleelprotsess Euroopa Liidu formeerumisega. Kuid usun, et me võime olla õigusega uhked, et saame selleski protsessis osaleda seespool olles, mitte vaatlejana väljast.

Miks ikkagi on kõhklejate osakaal meie ühiskonnas kasvanud?

Mis on tegemata jäänud? Kas ainult infopuudus Euroopa Liidu osas?

Usun, et me ei saagi teha vahet infopuuduse mõttes EL–s toimuva ja Eesti oma arengutes toimuva osas. Ehk ongi siia suur osa koerast ka maetud?

On väga vähe inimesi, kes haaravad kogu seadusandlikku baasi mõtet ja sisu. Enamus, ka seadusandjate hulgas, tegeleb ju mõne konkreetse valdkonnaga., milles nad on spetsialistid. Riigi struktuurid on kokku seatud valdkonniti. Välispoliitika on Välisministeeriumi rida, kaitsepoliitika on Kaitseministeeriumi rida, hariduspoliitika Haridusministeeriumi rida. Ametnikkond töötab palehigis ja päevast päeva, kujundades, arendades, ühtlustades. Inimene seisab sellest väljaspool. Ta ei tea. Aga talle on öeldud, et ta võiks ja peaks teadma. Ametnikud räägivad oma keerulist ametnikukeelt, seadused on raskesti mõistetavad ja eluraskused süvenevad... Ja siis kõneldakse Euroopa Liidust, konkurentsist ja võitlusest turuosade pärast.

Inimene aga ei saa täpselt aru nendestki mehhanismidest, mis Eesti elu pöörivad. Kõneldakse, et kuritegevus kasvab, kuna seadused on pahad ja ei haaku. Põllumajandus kiratseb, sest odavale välistoodangule on roheline tuli. Riigikogus on suur vastasseis...euronõuded, mida nad nüüd jälle rääkisid, omandireform, tulumaks, haldusreform, võlaõigusseadus, president tuleb valida.

Kodused mured tuleb meil lahendada nii või teisiti. See, mis pooleli, tuleb lõpetada, seadusi tuleb parandada ja ühtlustada, rakendusmehhanismid tuleb käivitada. Inimestele ja ettevõtlikele tuleb luua hea, soodus ja puhas keskkond. Eurooptimism ega –pessimism ei ole otseselt kogu selle tegevusega üldse seotud. Või kui, siis kaudselt ja vaid optimism, sest ülesehitamine ainult optimismile tugineda ju saabki.

Eurointegratsioon on kuritegu Eesti iseseisvuse vastu

Kalle Kulbok (RiTo 3), Ühendus \"Eurodesintegraator\", www.euroskepsis.ee toimetaja

Eurointegratsiooni aetakse kõigi vahenditega ühte väravasse – eurointegratsioonibüroo on tellinud Eesti maksumaksja ja Euroliidu raha eest propagandistlikke tele- ja raadiosaateid, ilmunud on palju Euroopa Liitu helgema poole pealt tutvustavaid värvitrükiseid. Rahvale püütakse selgitada, **miks** peaks Eesti Euroopa Liitu astuma, ent senini on vastamata, **kas** üldse peaks kuhugi astuma. Oluliseks peetakse liitumise kiirust, ent teadvustamata on, milline saab Euroliit oma reformide tulemusena üldse tulevikus olema. Nizza tippkohtumisel ei leidnud föderalistlikud suundumused veel liikmesriikide 100% toetust, ent väikeste sammude haaval ja kindlalt liigub Euroopa Liit uue liitriigi – Euroopa Ühendriikide suunas.

Levinumaks väärtesiks Euroliidu küsimuses on valikuvõimalus vaid kahe alternatiivi vahel – kas SRÜ või Euroliit. Nii see siiski ei ole – isegi kui iseseisvaks riigiks jäämine kõlbmatuna kõrvale heita, on iseseisvuse kaotamiseks märgatavalt rohkem võimalusi:

1. liitumine Norraga (või Islandiga);
2. Põhjala Liidu moodustamine;
3. astumine Balti riikide ühendusse;
4. avalduse esitamine USA 51. osariigiks saamiseks (saame ühtaegu NATO-sse);
5. liitumine mõne rikka naftaemiraadiga jne.

Paraku põrkuvad needki alternatiivid vastuolule meie põhiseadusega: Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ning võõrandamatu. Nende sõnade tähendust on selgitatud juba mitu aastat tagasi valitsuse poolt moodustatud põhiseaduse ekspertkomisjoni arvamuses, mis on kättesaadav

veebilehtedel <http://www.euroskepsis.ee/ps/> või http://www.just.ee/pohiseadus/17euroopa_liit.htm. Kes oma silmaga järgivaatamisest ei hooli, neile teadmiseks komisjoni tõdemus: kehtiv põhiseadus ei võimalda Eestil astuda Euroopa Liitu.

Veelgi enam. Kui Eesti oleks õigusriik, kus seaduste täitmine oleks kohustuslik ka tippametnikele, võiks meie peaministri, välisministri ja mitmete teiste tipptegijate (väikestest kaladest rääkimata) tegevust käsitleda kui Euroopa Komisjoni delegatsiooni abistamist Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse vastu suunatud tegevuses. Kriminaalkoodeksi § 62 lg 1 lubab selle eest kuni seitse aastat vabaduskaotust (vt <http://www.euroskepsis.ee/vangla.htm>).

Ja ega SRÜ ja Euroliit ole teineteist välistavad alternatiivid. Millegipärast unustatakse, et Euroopas paiknevad ka Ukraina ja Venemaa. Tõsi, endine eurominister Andra Veidemann ja eurointegratsioonibüroo pealik Henrik Hololei on Venemaa Euroopas paiknemise vaidlustanud, ent Euroliidule, kes tunnistab Euroopas olevat ka Küprose ja Türgi, see vaevalt korda läheb. Ukraina ja Venemaa astumine Euroliitu pole võimatu – on ju mõlemad riigid sellekohast huvi üles näidanud ja Ukrainat on meie poliitikud isegi toetada lubanud.

Mõistagi eeldab Vene turu Euroliidule allutamine mitmeidki reforme Venemaa riiklikus pealisehituses (Kopenhaageni kriteeriumid). Ent migrante need reformid vaevalt puudutavad. Esmalt saabutakse ikka sinna, kus ees sobiv keelekeskkond. Eestile on aga ohtlik olla Euroliidu sisepiirideta alal isegi koos Lätiga – mis siis, kui lõunanaabri keeleliselt ahistatud migrandid otsustavad põhja poole suunduda?

Mõnele tähendavat Euroliit suuremat turvalisust. Samas nõustuvad nad ka ise, et Euroliit ei taga kriisiseisundis julgeolekut. Ja mida on meil üldse praegu Eestis kaitsta: "Kas rahvusriiki, põhiseadust ja riiklikku korraldust? Või kultuuri ja eluviisi? Võib-olla enam ei ühte ega teist, vaid pigem asukohta ja ajaloolist mälu ... ? Või kaitseme juba praegu endile aru andmata hoopistükki rootslaste pankasid ja ajakirjandust, ameeriklaste elektrijaamu ja raudteed, venelaste sadamaid ja vahenduskontoreid, lõpuks ka soomlaste suvilakrunte ning kodumaal läbikõrbenud ärimehi?!"

Vajadus Euroopa Liiduga suhelda ei pea ilmtingimata tähendama oma riigi püsivat allutamist liitriigi kõigile huvidele, oma riikliku iseseisvuse tagasivõtmist loovutamist. Mitmed poliitikud, sealhulgas pealäbirääkija Alar Streimann on esitanud teesi, mille kohaselt võivad Euroliidust vabalt välja astuda. Väljaastumisvabaduse teesi lükkab aga ümber põhiseaduse ekspertkomisjoni arvamus, viidates Viini rahvusvaheliste lepingute õiguse konventsiooni 54. artiklile ning tuginedes Euroopa õigusteadlaste seisukohtadele ja Euroopa Kohtu praktikale. Viimane rõhutas juba kaasuses Costa v. ENEL: "Liikmesriigid on kindlalt kandnud oma suveräänsed õigused üle nende poolt loodud ühendusele. Nad ei saa seda protsessi hilisemate, ühenduse kontseptsiooniga mitteühitvivate ühepoolsete sammudega tagasi pöörata."

Dr. Hubert Beemelmans juhib oma sellekohases Eestile esitatud ekspertarvamuses tähelepanu sellele, et ainult kõigi ülejäänud liikmesriikidega sõlmitav väljaastumisleping loob õigusliku võimaluse liidust lahkuda. Ent kas võib eeldada, et kui Eesti soovib oma euroabieliu lahutada, siis kõik ülejäänud liikmesriigid selleks kohe õnnistuse annavad? Ja isegi kui nad nõusoleku annavad, kas sel juhul ei tule Eestil hüvitada kogu Euroopa Liidult tulnud "liitumisabi". (Loe samal teemal ka Rodolphe Laffranque: Kas Euroopa Liidust väljaastumine on juriidiliselt võimalik? Juridica nr. 10, 1999)

Kui teised eurooptimistid võiksid oma eksiarvamuse välja vabandada vähese teadlikkusega, siis delegatsiooni juhi Alar Streimanni puhul kerkib kahtlus – kas tegemist on ebapädeva ametniku või teadliku desinformaatoriga? Ma ei usu, et Alar Streimann ei ole lugenud põhiseaduse ekspertkomisjoni seisukohta: "...juriidiliselt ei ole Euroopa Liidust väljaastumine võimalik; liikmesriikide poolt Euroopa lepingute ühepoolne denonsseerimine ei ole võimalik, nende sõlmitus määramatuks ajaks tähendab, et Ühendustesse ja Liitu kuulumine on lõplik."

Jättes aga kõrvale euroliitumise kuritegelikkuse – äkki õigustaks Euroliitu astumine ennast majanduslikult? Tähelepanelikul vaatlemisel nii see siiski ei ole.

Eesti saab ka liitumiseelsel ajal mitmesuguseid toetusi, ent see on vaid murdosa sellest, mida riik oma tasakaalustamata ekspordi–impordipoliitikaga kaotab. Väliskaubanduse defitsiit EL-iga oli aastatel 1997–1998 üle 15 miljardi krooni aastas. See on üle 10 000

krooni elaniku kohta. Järgnevil aastail on kaubavahetuse bilanss vähenenud, põhiliselt küll eestlase ostuvõime languse tõttu. Kuigi näiteks Rootsiga on kaubavahetuse saldo viimasel aastal positiivseks kujunenud, tuleb tähele panna ka selle struktuuri – osaliselt baseerub see toorpuidu väljaveol.

Välisministeeriumi aktiivne soov astuda Euroopa Liitu on hävitanud juba eos kõikvõimalikud algatused kodumaise kauba kaitsmiseks ning ekspordi–impordi tasakaalu hoidmiseks. Riigi väliskaubanduse defitsiit on ulatunud kolmandikuni SKT-st ja suure defitsiidi pikaajaline püsimine ennustab riigi paratamatut pankrotti. Kurb on, et riigi juhtkonda ei huvita tegevuskava pankroti ennetamiseks. Üheks selliseks ametnikuks, kes ei osanud isegi määratleda väliskaubanduse defitsiidi suurusjärku, oli Alar Streimann – kusjuures enne läbirääkimisdelegatsiooni juhiks saamist oli ta välisministeeriumi väliskaubanduse osakonna juhataja!

Ei tasu unustada, et meile antava euroraha kulutamiskiisi on EL ette kirjutanud. Abiraha tuleb sageli kulutada Eesti jaoks väheolulistele projektidele, osta abiandja kallimat kaupa ning tasuda Euroliidu ekspertide reisikulud. See, et Hollandi Asseri Instituut ja teised väliseksperdid harmoniseerivad eurorahaga Eesti seadusandlust (Phare–Eesti kaudu eraldati 63 miljonit krooni Hollandi firmale Nethconsult, vt. Äripäev 24.05.99), on pigem reegel kui erand. EL–ile makstavas liikmemaksumiljardis ei kajastu ka Eesti lisakulutused ametnikkonna suurendamisele, nende reisimisele ja tõlketöödele.

Summaarselt ületab kõigi erinevate euronõuete täitmine mitmekordselt saadava liitumisabi. Liitumisjärgsest Eesti ettevõtete massilisest pankrotistumisest rääkimata. Euroliidu suhkrupoliitikast tingitud suhkru kolmekordsest hinnatõusust on räägitud piisavalt palju. Selle tähendus toiduainetööstusele on ka selge. Ent paremad väljavaated ei ole ka teiste tööstusharude töötajatel. Näiteks Euroliidu kvoodid SRÜ terasele lubavad Eesti ettevõtetele kasutada vaid 5% praegu Eestis tarbitavast SRÜ mustmetallist. Ülejäänud 95% osas tuleb tarbida 3–5 korda kallimat Euroliidu metalli (või maksta kvooti ületava koguse hinnavahe EL–i ühiskassasse). Täiendavad sajad miljonid kroonid kulude poolel vähendavad aga Eesti ettevõtete konkurentsivõimet. (vt. ka teisi näiteid <http://www.elis.ee/est/EKloengud/nr2.html>)

Kui Eesti ettevõtja käpuliajamiseks ei piisa tollidest ja kvootidest, võetakse appi mitmesugused tootmismid. Lugematud Euroliidu direktiivid sätestavad nõuded, mille täitmiseks puudub raha. Ainuüksi EL joogiveedirektiivi täitmine läheb Eestile keskkonnaministeeriumi hinnangul maksma 4,2 miljardit krooni. Euroliidu direktiiv kanalisatsiooni ja sooja vee kohustuslikkusest maapoodides sulgeb aga mitmes kolkakülas ainsa toidupoe.

Kokkuvõttes on Euroliitu astumine enne põhiseaduse § 1 muutmist rahvahääletusel de jure kuritegelik ja de facto küsitava väärtusega.

Süsteemse pensionikindlustuse eelduseks on rahva elatustaseme tuntav parandamine

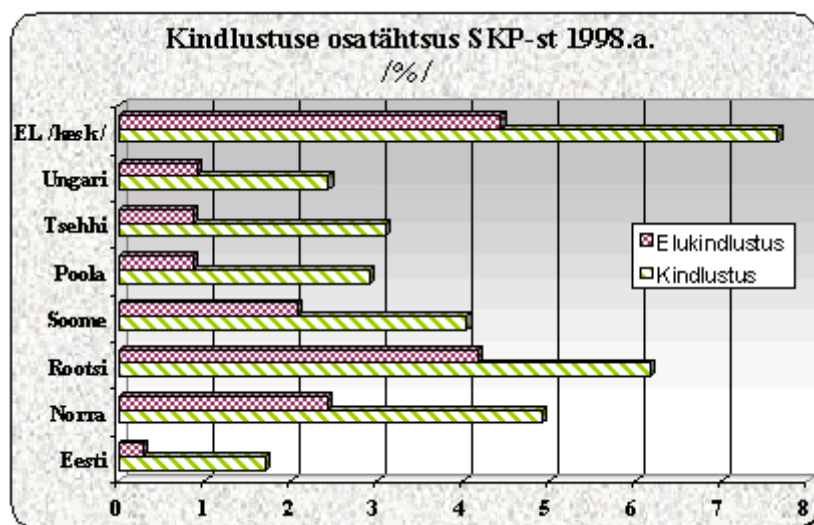
Hilma Naaber (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Eestit iseloomustatakse enamasti kui riiki, kes suutis kiiresti ja efektiivselt viia oma majanduse vastavusse turumajanduse nõuetega. Samas eelistatakse Eesti sotsiaalsüsteemi takerdunud reformist pigem vaikida. Kuid Euroopa Liiduga ühinemiseks valmisoleku hindamisel on ühe kitsaskohana nimetatud just sotsiaalsete reformide läbi viimist ja sotsiaalpoliitikat.

Kui näiteks Euroopa Liidu maades moodustavad sotsiaalkaitsekulud keskmiselt 28,5% sise-majanduse koguproduktist (SKP), siis Eesti puhul on see ca 17%. Eelnimetatud näitaja on üks põhilisi, millega määratakse riigi sotsiaalse kaitse taset. Parem pole olukord ka riikide kindlustustegevuse võrdlemisel, kus kasutatakse näitajana kogupreemiate osa SKP-s ja sotsiaalvaldkonna hindamise puhul eriti elukindlustuspreemiate osa SKP-s.

Kui Eesti puhul on vastavad näitajad 1,69% ja 0,28% , siis Euroopa Liidu keskmised on vastavalt 7,65% ja 4,43%. / joonis 1 /

Joonis 1



allikas: Insurance Statistics Yearbook 1991 –1998

Pensionireformi ette valmistamisel on töögrupid välja töötanud mitmeid-setmeid eelnõusid. Kui esmastes kavandites seati esikohale pensionäride olukorra parandamine, siis praeguse pensionireformi esmaseks aluseks on riigi majanduslik potentsiaal, millest lähtutakse pensionikorralduse reorganiseerimisel.

Eesti pensionisüsteemi kontseptsioon põhineb nn kolme samba printsiibil, mis jaguneb erinevaks kuid omavahel hästi ühendunud tervikuks.

I samm – riiklik pensionikindlustus, mille eesmärgiks on tagada kõigile pensionisaajatel pensioni baasosa ning seda finantseeritakse tööandja poolt makstava sotsiaalmaksu kaudu.

Riiklik pension koosneb:

- baasosast – Riigikogu poolt aastaks kinnitatud baasosa;
- staažiosakust – pensionisaaja tööstaaž kuni 31. detsembrini 1998;
- kindlustusosakust – pensionikindlustatu aastakoefitsiendi summa (aluseks on kindlustatu palga järgi arvutatud sotsiaalmaksu suurus).

Staažiosaku ja kindlustusosaku rahaline väärtus sõltuvad staažiaasta ja aastakoefitsiendi hindest. Seega staažiaasta hinne näitab, milline väärtus on ühel pensioniõigusliku staaži aastal. Riigikogu on kinnitanud nii staažiaasta hinde kui aastakoefitsiendi hinde suuruseks 2000.aastal 26 krooni ja 24 senti. Nagu nähtub hakkab edaspidi üha suuremat osa pensioni suuruses mängima isiku eest makstav sotsiaalmaks ja väheneb tööstaaži osa. See aga vaevalt parandab pensionäride elukvaliteeti, sest Eesti elanike sissetulek teisest tegevusest on äärmiselt madal.

II samm – kohustuslik kogumispension on isiku sihtotstarbelised kohustuslikud maksed, mis moodustavad kindla protsendi tema palgast või palgaga võrdsustatud sissetulekutest ning lähevad tema poolt valitud pensionifondi osakute ostmiseks.

Kohustuslikul kogumispensionil, mis toimub pensionifondide kaudu on järgmised põhiomadused:

- suurendada isikute omavastutust ja vähendada isikute ringi, kes sõltuksid ainult riiklikust pensionikindlustusest;
- kohustuslikud sihtotstarbelised maksed lähevad pensionifondi osakute ostmiseks;
- universaalne ühtedel alustel rajatud üleriiklik süsteem;
- isikul on vabadus valida, millisesse tegevusluba omavasse pensionifondi oma maksed suunata.

Kohustusliku pensionikindlustuse rakendamine on tänaseni takerdunud poliitiliste kokkulepete saavutamatu tõttu, sest selle käivitamine toob endaga kaasa rida riigieelarvega seotud probleeme. Rahandusministeeriumis ettevalmistamisel olev kogumispensioniseaduse eelnõu näeb ette töötajapoolse sissemakse pensionifondi (2% brutopalgast), millele riik lisab omalt poolt sotsiaalmaksu arvelt 4% töötaja sotsiaalmaksust. Väljamaksed fondidest algavad pärast pensioniea saabumist.

Kogumispensionide rakendamine eeldab hästifunktsioneerivat tagatissüsteemi – tugevat finantsjärelevalvet (arvepidamine, arveldamine, fondide tootlus jms). Ühtse finantsjärelevalve õiguslik regulatsioon on senini sätestamata. Riigikogus vaieldakse alles ühtse finantsjärelevalve alluvusküsimuste üle. Silmas tuleb pidada ka asjaolu, et mida kaugemale lükatakse sotsiaalmaksu jagamine I ja II samba vahel, seda raskem on hiljem rakendada eelfinantseeritavat pensionisüsteemi. Eelkõige peaks kogumispension olema kohustuslik, seda teed on mindud ka enamikes Ida-Euroopa riikides. Nii näiteks Ungaris, kus

käivitati kogumispension 1998.a., kohustati sellega liituma kõiki uusi tööturule tulijad, teistel jäeti valiku võimalus, kuid see osutus oodatust tunduvalt populaarsemaks. Poolas (1999.a.) kohustati kõik alla 30-aastased liituma kogumispensioniga.

Õigusaktidega on pensionifondile seatud võrreldes investeerimisfondidega suuremad nõuded, mistõttu on nende moodustamine Eestis jõukohane vaid suurematele pankadele. Käesolevaks ajaks on meil 2 tegevusluba omavat pensionifondi: Hansa Pensionifond (maht 11 764 142,2 krooni ja 3 kuu tootlus 10,8%) ja Ühispanga Pensionifond (maht 5 589 443,3 krooni).

Mujal maailmas tegelevad pensionifondide haldamisega põhiliselt kindlustusseltsid.

Samas, vaatamata eelnimetatud takistustele, on pensionireformi II samba rakendamisel võimalik edukalt ära kasutada hästi toimivat väärtpaberituru infrastruktuuri. Nii on Eesti Väärtpaberite Keskdepositoorium oma tehnilise taseme juures suuteline rakendama II samba logistika – otsuste, raha ja osakutega seotud andmete elektroonilise töötlemise .

III samm – *vabatahtlik kogumispension*, mis on individuaalne kokkulepe inimese ja kindlus-tusseltsi vahel. Igal kindlustatul on võimalus valida pensioni alguse, suuruse ja väljamaksete tingimuste üle. Vabatahtlikku kogumispensioniteenust pakuvad tegevuslube omavad kindlustusseltsid ja pensionifondid. Eestis on käesoleval ajal 6 (BICO, Hansapanga Kindlustus, Nordika, Sampo, Seesam, Ühispanga Kindlustus) tegevusluba omavat kindlustusseltsi, kes pakuvad elukindlustusteenust (sh pensionikindlustus). Olgugi et, Eesti kindlusturg on aasta-aastalt kasvanud moodustab elu- ja pensionikindlustus sellest vaid veidi üle 16 % (oktoober 2000), samas kui maailma kindlustusturul moodustab elu-ja pensionikindlustus üle 50% kindlusturu mahust.

Põhjuseid on siin mitmeid:

- inimestel puudub valmisolek kindlustamiseks;
- inimeste sissetulekud ei võimalda /Vabariigis tervikuna sai 1999.a. 41% inimestest töötasu vähem kui 1500 krooni / Püss,T.; Viies,V. ,Maldre,R.(2000);
- vähene teave kindlustamise võimalustest;
- teave pole üheselt mõistetav kindlustuspõhimõtetega mitte kursis olevate inimeste poolt;
- kindlustusseltside ebapiisav tegevus inimeste kindlustusvaimsuse kujundamisel;
- seadusandluse puudused (arvestatavate maksusoodustuste puudumine).

Eestis on kehtestatud, et pensionifondi (pensionikindlustusse) tehtud sissemaksetelt, mis ei ületa 15% isiku aastasest maksustavast tulust, tagastab riik tulumaksu 26%.

Samas pole meil õigusaktidega antud tööandjale soodsat võimalust kindlustada oma töötajat, mis on mujal maailmas üsna levinud. Nii on Lääne – Euroopa riikides üldine reegel, et tööandja poolt tasutavate elukindlustusmaksete korral saab tööandja arvata need oma kulude hulka ning ka töövõtja ei tasu nendelt makse. Eestis ei tohi äriühing oma töötajate eest tehtud kindlustusmakseid kuludesse kanda , sest antud tegevust käsitletakse kui

erisoodustust, millelt tuleb maksta tulumaksu. On arusaamatu, miks Eesti ei arvesta teiste Euroopa riikide kogemustega. Maksusoodustusi elukindlustusele tehakse Euroopa Liidu riikides aga eelkõige sellepärast, et:

1. kodanikud kindlustaksid end ja samas maksumaksja koormus ei suureneks;
2. kindlustuse kaudu soodustada säästmist ja julgustada kodanike oma kindlustuse eest ise hoolitsema.

Euroopa Liidu liikmesriikide kindlustusturu statistika (vt joonis1) vaid kinnitab, et eelnimetatud taktika on igati õnnestunud.

Arvestades asjaolu, et Eestis elab otseses vaesuses ligi 22% ja vaesuse riskipiirkonnas ligi 16%, toimetulekuohus 16% ja vaesusriskist on väljas vaid ligi 47% elanikkonnast UNDP (2000), siis oleks nii inimeste riskide vähendamise kui kindlusturu arengu seisukohalt õige anda tööandjale soodsamad tingimused oma kvalifitseeritud töötajate kindlustamiseks.

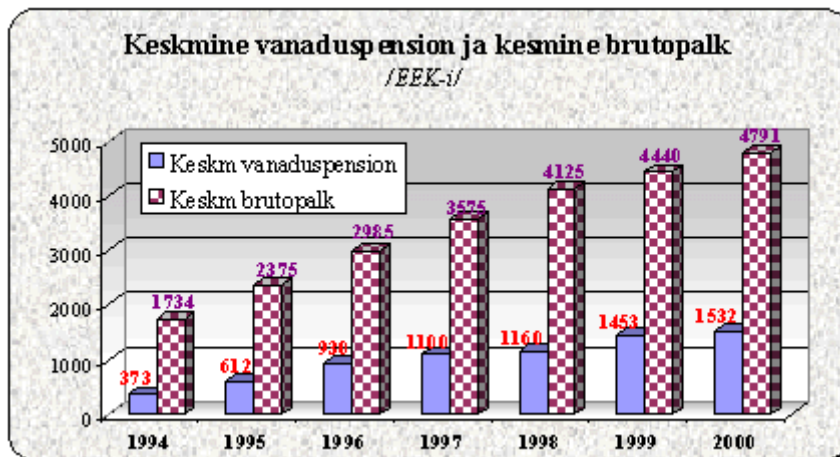
Pension (riiklik+fondid) moodustab EL riikides keskmiselt 60% töötajate netopalgast, kuid riigiti on see väga erinev. Kui näiteks Portugalis ja Iirimaa oli see 43%, siis Prantsusmaal ja Saksamaal üle 70%.ILO sotsiaalkindlustuskonventsiooni (ILO Social Security Convention, 1952 No 102) järgi on pensioni suurusele seatud tingimus, mille järgi pension peab olema vähemalt 40% eelnevast sissetulekust 30 aastase teenistusaja kohta (väiksema staaži korral proportsionaalselt vähem).

Olgugi et pension on Eestis aasta-aastalt suurenenud moodustab see vaid 32% keskmisest palgast. Kui 1994.aastal oli keskmine pension 373 krooni ja keskmine palk 1734 krooni ehk pension moodustas keskmisest palgast 21,5%, siis 2000.a. (1.oktoobri seisuga) oli keskmine pension 1532 krooni ja keskmine palk 4791 krooni (septembri keskmine) ehk pension moodustas 32% keskmisest palgast. Eestis on keskmine pensioniõiguslik staaž (2000.a.) 43,1 aastat. Keskmise brutopalka ja keskmise vanaduspensioni arengut aastatel 1994 – 2000 kajastab joonis 2.

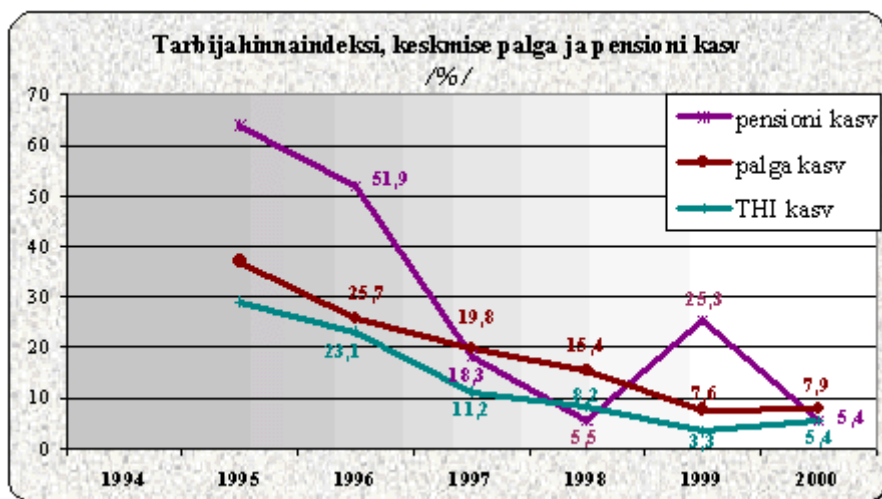
Samas kui jälgida keskmise palga ja keskmise pensioni trende (joonis 3), siis on alates 1997.a. keskmise palga kasv olnud tunduvalt suurem (v.a. 1999.a.) kui keskmise pensioni kasv.

Joonis 2

allikas: Statistikaamet



Joonis 3



allikas: Statistikaamet

Samas tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et 2000.a. oktoobris võrdsustus tarbijahinnaindeksi (THI) ja keskmise palga kasv (5,4%).

Eesti elanike sotsiaalkindlustuse arengut takistab eelkõige madal teisest tegevusest saadav sissetulek, mis ei võimalda enamikel inimestest enda kindlustamiseks midagi ise ette võtta. Nii sai 1999.a. 41% inimestest palka vähem kui 1500 krooni kuus (Eesti sotsiaalmajanduslikust olukorrast lähtuv absoluutne vaesuspiir oli 1999.a. 1250 krooni leibkonna liikme kohta²) ning kuni keskmise brutopalka saajaid oli 70,6% (4440 krooni).

Erakordselt suur madalapalgaliste töötajate osatähtsus ei võimalda parandada ka pensionäride olukorda, sest pensionireform seostab pensioni suuruse varasema sissetulekuga.

Riiklikul tasandil tuleks välja kujundada palgapoliitika, mis oleks suunatud eelkõige rahva elujärje tunduvalt parandamisele.

Erinevate riikide kogemused näitavad, et liberaalne majandus ja detsentraliseerimine parandab eelkõige elujärge neil, kes on lähemal tipule ehk teisisõnu 1/5 võidab ja 4/5 elujärg pidevalt halveneb. (George, Susan 2000).

Turg on küll majandustegevuse arukuse ja väärtuse parim hindaja, kuid ometi ei saa turg olla täiesti isereguleeruv. Turgu tuleb juhtida ja suunata, et kaitsta turgu ja meie tulevikku.

Korralikult toimiv sotsiaalkindlustussüsteem on esmajärguline abinõu riigi sotsiaalsete riskide maandamiseks. Riikliku sotsiaalpoliitika edasiarendamisel on oluline just minimaalsete kindlustusvõimaluste väljaarendamise kitsikuses elavatele inimestele. Vabatahtliku kindlustuse avardamisele aitaks eelkõige kaasa maksusoodustuste kehtestamine kindlustusvõtjale. Riigi koordineeriv roll sotsiaalpoliitika valdkonnas peaks eelkõige väljenduma regulatsioonide kehtestamises, mis võimaldaksid tööhõivelistele elanikkonnale sissetuleku normaalseks toimetulekuks. Riiklikult on oluline hoida selgepiirilist distantse majandusliku vabaduse ning sotsiaalsete kõrvalnähtude ärahoidmisel või ohjamisel. Majandus on küll ühiskonna süda, kuid soovimatud sotsiaalsed tagajärjed võivad osutuda piisavalt mõjukaks, et muuta majanduse hüved olematuks.

Märkused

1. Pikemalt vt europa.eu.int
2. Amsterdami lepingu täistekst inglise keeles: europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/index.html.
3. Euroopa asjade komisjon taasmoodustati Riigikogu otsuse alusel 18. mail 1999.
4. See on Euroopa Liidu ja Eesti Parlamentaarse Komitee protseduurireeglite 2. reegel.
5. COSAC – Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (pr) – liikmes- ja kandidaatriikide parlamentide Euroopa Liiduga tegelevate komisjonide kohtumine.
6. 2000. a konverents keskendus liikmesriikide identiteedi ja koostöö teemale, vt www.riigikogu.ee/konverentsid.
7. Kokkuvõtte põhineb 29.–30. mail 2000 Lissabonis toimunud COSAC-i küsimustikul.
8. Kokkuvõtte põhineb 29.–30. mail 2000 Lissabonis toimunud COSAC-i küsimustikul.
9. Saar Polli elanikkonna monitooringud, EMOR-i igakuised küsitlused.

Kasutatud kirjandus

Püss, T., Viies, V., Maldre, R. (2000) Pensionikindlustusreformi majanduslikud ja sotsiaalsed aspektid Eestis ning selle mõju rahavastiku arengule ja perepoliitikale. TTÜ Eesti Majanduse Instituut. Tallinn

UNDP (1999). Vaesuse leevendamine Eestis: taust ja sihiseaded. <http://www.undp.ee/poverty/>

George,Susan (2000) Lugano raport: salajane: kapitalismi säilitamisest kahekümne esimesel sajandil Susan George`i järelsõnaga. Tallinn. Tänapäev

Priks,K., Naaber,H.(2001) Pensionikindlustus. Riigikogu Kantselei. Majandus-ja sotsiaalinfoosakond (MSI). Uurimus. Tallinn.

Kohtuvõim vajab sisulist finantsautonoomiat

Margus Sarapuu (RiTo 3), Riigikohtu direktor

Kohtuvõimu finantsautonoomiast kirjutamiseks ei ole paremat aega kui praegu, mil on käimas arutelu uue kohtute seaduse üle. Enamasti käitleb see seadus teemasid, mis ei ole konkreetselt seotud finantsautonoomiaga, kuid põhimõtteliselt määrab ta siiski kindlaks kohtuhalduse ideoloogia ja korralduse. Sisuliselt jääb eelnõu praeguse versiooni järgi kehtima senikehtinud korraldus, kus Riigikohus kolmanda astme ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna ning esimese ja teise astme kohtud tegutsevad erinevate põhimõtete alusel. Viimaseid haldab (§ 44) ja nende eelarved kinnitab (§ 45) justiitsministeerium, samal ajal kui Riigikohtu eelarve võetakse vastu Riigieelarve seaduses määratud korras ilma justiitsministeeriumi vahendustegevuseta. Seega ei saa kohtusüsteemi kui põhiseaduslikus institutsiooni puhul rääkida üldistatuna ühtsest finantsautonoomiast.

Tõenäoliselt võib sarnaselt parlamentidega ka kohtuvõimu puhul tuua hulgaliselt näiteid erinevate korralduste kohta finantsautonoomia tagamisel. Tavaliselt ei anna näidetega argumenteerimine just kõige paremat tulemust. Kümnele mingit seisukohta toetavale näitele võib vastaspool alati vastu tuua samavõrra mitte vähem mõjuvat näidet. Mida annab meile teadmine, et Saksamaal, Prantsusmaal ja Ameerika Ühendriikides on erinevad arusaamad parlamendi ja kohtuvõimu finantsautonoomiast ja selle tagamisest? Kõik on väidetavalt konstitutsioonilised demokraatiad, kus võim kuulub rahvale ja põhilised õigused on kaitstud. Meile annab see vaid teadmise, et kodumaise mudeli kujundamisele ei saa läheneda üht või teist lahendust välistavalt ning lõpptulemusena peab see arvestama kohalikku poliitilist süsteemi, kultuuri ja ajaloolist tausta.

Käesoleva kommentaari maht on piiratud, seega jääb võrdlev süvaanalüüs kohtuvõimu finantsautonoomiast Eestis ja valitud maailma riikides mõneks teiseks korraks ning piirdub teatud teoreetilist laadi tausta lühitutvustusega. Üldiselt peab arvestama, et süsteemi kujundamisel sattuvad omavahel konflikti mõned põhiseaduslikud väärtused. Näiteks ei ole kahtlust, et kohtuvõimu sõltumatuse nõue eeldab arvestatavat iseseisvust oma eelarve taotluste kaitsmisel ning hilisemal eelarve täitmisel. Samaväärselt seadusandliku kogu ja muude põhiseaduslike institutsioonidega peab ka kohtuvõimul olema oma sõltumatuse ja tegevusvabaduse kindlustamiseks piisavalt rahalisi vahendeid, mis tähendab eelkõige seda, et kohtuvõimule on tagatud sisulised garantiid seadusandluse ja mõistva poliitilise kultuuri näol.

Samas tuleb arvestada, et parlamentaarses riigis on valitsus ja seadusandlik kogu pandud vastutama piiratud ühiskonna ressursside kasutamise eest ning seetõttu peab neil säilima võimalus finantspoliitika kujundamiseks. Ehk siis ühesõnaga – kohtuvõimu finantsautonoomia ei saa olla absoluutne. Eelarve suurus sõltub paratamatult üldisest majanduslikust olukorrast ning on täiesti loomulik, et valitsus ja seadusandja peaksid säilitama kontrolli eelarve protsessi üle tervikuna. Seega taandub küsimus lõpuks sellele, kuidas neid väärtusi ? kohtute sõltumatus ja parlamentaarne demokraatia – omavahel mõlemaid pooli rahuldavalt tasakaalustada.

Nagu eelpool juba juttu oli, on Eestis kohtuvõim finantsautonoomia kontekstis kahestunud. Esimese ja teise astme kohtute eelarve on sarnaselt prokuratuuri ja vanglate eelarvetega justiitsministeeriumi lahutamatu osa. Riigikohus kolmanda astme ja põhiseadusliku järelevalve kohtuna koostab oma eelarve iseseisvalt ja esitab selle rahandusministeeriumile, mille alusel toimuvad tavapärased läbirääkimised kohtu järgmise aasta eelarve üle. Samal ajal on Riigikohus üldises korras aruandlik eelneva aasta eelarve täitmise eest ning tegeleb jooksva eelarve täitmisega. Sarnaselt teiste riigiastutustega on ka Riigikohus samaaegselt hõivatud kolme eelarvega – eelneva, käesoleva ja järgneva – milledest ehk kõige tundlikum finantsautonoomia seisukoha pealt on viimane. Aruandlus ei saa olla iseenesest piirava iseloomuga, kui sellega ei kaasne just sellised sanktsioonivõimalused nagu eelarve kärped, kulutuste peatamised, vms. Jooksva aasta eelarve täitmine on tavaliselt üldistel alustel piiratud ajastamise ja kuluartiklite kaudu ning paindumatu ja peensusteni reguleeritud süsteem tähendab lihtsalt vähemat autonoomiat. Universaalset valemit piiri tajumiseks optimaalselt vajaliku ja ülemäära ahistava reeglistiku vahel ei ole olemas, küll aga peaksid olema paigas kindlust ja turvatunnet pakkuvad mängureeglid.

Eeloleva aasta eelarve kujundamisprotsess on põhiseaduslike institutsioonide finantsautonoomia tagamise koha pealt kõige olulisem. Teatavasti väljenduvad valitseva koalitsiooni poliitilised prioriteedid ja otsused eelarves selgemini ja veenvamalt kui mistahes poliitilises deklaratsioonis, avalduses, koostööleppes või otsuses. Silmitsedes eelarvet näeme põllumehi, pensionäre, noori perekondi, haiglaõdesid, töötuid kaevureid Ida–Virumaal, Euroopa Liitu, jne. Tegemist on poliitiliselt mõjukate sotsiaalsete gruppidega ja oluliste päevateemadega ning nende asend ja mõjutusvahendid parteipoliitikas on üldteada. Kuidas aga tagada kohtuvõimu (ja ka teiste põhiseaduslike institutsioonide) piisav rahastamine tingimustes, kus kohtuvõimu sõltumatuse nõue paneb piirid poliitilistes õukonnamängudes osalemises?

Lõpetuseks arvan, et esialgu piisaks, kui võtame aluseks kaks väga lihtsat põhimõtet:

Põhimõte 1 – otsused kohtuvõimu eelarvetaotluste muutmiseks (tavaliselt vähendamiseks) peaksid olema tehtud avalikkuse tähelepanu all poliitilist vastutust kandvate organite poolt, s.t. valitsuses või parlamendis, mitte rahandusministeeriumi või justiitsministeeriumi ametnike poolt.

Põhimõte 2 – ministeeriumi ametnikel ja ministril ei peaks olema õigust vähendada eelarveaasta jooksvul kohtute eelarvet, isegi kui see toimub mõjuvatel põhjustel ja pärast kohtu esimehe arvamuse ärakuulamist (vt. Kohtute seaduse eelnõu § 45 lg. 2). See tähendab, et kohtuvõimu eelarve kinnitamine ja muutmine peaks jääma ikkagi seadusandja pärusmaaks.

Riigikontrolli finantssõltumast

Aivo Vaske (RiTo 3), Riigikontroll

Rahvusvahelised põhimõtted

Riigikontrolli eesmärk, koht riigis ja muud aluspõhimõtted leiavad lisaks põhiseadusele ja Riigikontrolli seadusele kajastamist ka nn Lima deklaratsioonis. Selle rahvusvaheliselt ülimalt aktsepteeritud dokumendi võttis INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*) üldkogu vastu juba 1977. aastal. Eesti kuulub Riigikontrolli kaudu nimetatud üle 150 riiki ühendavasse organisatsiooni 1993. aastast.

Lima deklaratsiooni § 5 ütleb, et kõrgeim kontrolliasutus saab oma ülesandeid täita vaid siis, kui ta on kontrollitavast sõltumatu ja kaitstud välismõjutuste eest. Deklaratsiooni § 7 täpsustab: "Kõrgeimat kontrolliasutust rahastatakse nii, et see võimaldaks tal oma ülesandeid täita. Vajaduse korral peab kõrgeimal kontrolliasutusel olema õigus pöörduda tarviliku raha saamiseks **otse** riigieelarve üle otsustava riigiorgani poole."

Õigust otse otsustava riigiorgani poole pöörduda on rõhutatud ka Euroopa Liiduga ühinemise kontekstis, vastavaid seisukohti kajastavad Euroopa Audiitorite Kohtu ja Kesk- ja Ida-Euroopa maade riigikontrollide vastavad resolutsioonid.

Võib väita, et need dokumendid pole rahvusvaheliselt kohustatavad, kuid pigem näitab see riigi soovi rakendada demokraatia tugevdamiseks täiendavaid tagatisi. Selline võimalus on juba olemas 7 Kesk- ja Ida-Euroopa maal, kus on tagatud seadusega vastav protseduuriline õigus suhtlemiseks parlamendiga eelarve formeerimise küsimuses.

Miks?

Selle õiguse rõhutamise vajadus tugineb eelkõige võimalikule ohule, mis tuleneb valitsuse liigsetest volitustest tulenevate ebasoovitavate mõjude võimalikkusest eelarvemenetluse käigus olukorras, kus kõrgeim kontrolliorgan on valitsusega olulises opositsioonis.

Tuleb märkida, et see küsimus ei ole siiski pelgalt formaalne. Kogemus näitab, et eelarvemenetlused on siiski tekitanud tarbetuid pingeid põhiseaduslike institutsioonide ja valitsuse vahel. Teatud oht, et valitsus ja ka koalitsioon võivad eelarvet lõigata ja vastutustunne institutsiooni jätkusuutliku tegevuse ja arengu ees paneb juhi alati kaaluma – kas mitte loobuda mõnedest teravatest seisukohtadest, teemadest vms.

Kuidas?

Eelarvetechnilisest aspektist saab selles artiklis välja tuua peamise põhimõtte:

Valitsus ei tohi saada eelarvetechniliselt riigikontrolöri poolt esitatud eelarvet lõigata ja peab vastava taotluse lisama üldisesse eelarvesse, säilitades eelarve tasakaalu. On loomulik, et

valitsus võib Riigikontrolli eelarvesoovi osas jääda eriarvamusele. Sellisel juhul peab ta oma eriarvamuse koos soovitatavate muutustega Riigikogule esitama.

Alternatiiviks peetavat lahendust, kus Riigikontroll omaks õigust esitada teda puudutavat eelarvesoov ja selleks vajalikud muutused Riigikogule otsustamiseks, tähendaks tasakaalustatud eelarvet puudutavate nõuete kontekstis seda, et Riigikontroll peaks välja pakkuma ka summad, mida vastavalt vähendataks. Seda ei saa aga lähtuvalt Riigikontrolli sõltumatuse printsiibist pidada aktsepteeritavaks lahenduseks.

Kuidas sellisel juhul on tagatud, et raha ei küsitaks palju. Riigikontrolli puhul on lisaks üldistele garantiidele – avalikkus, ajakirjanduse kriitika jne ka tema spetsiifiline missioon. Olles suunatud toetama efektiivset, säästlikku riigihaldust on seda võimatu täita, kui ta ei suuda demonstreerida heaperemehelikku maksumaksja raha kasutamist.

Tänane olukord

Kuigi Riigikontrolli ja ka teiste põhiseaduslike institutsioonide sõltumatuse üks komponente on finantsiline sõltumatus täitevvõimust, ei ole riigieelarve koostamist puudutavaid sätteid normitehniliselt loogiline reguleerida Riigikontrolli seaduses. Seetõttu on Riigikontroll oma eelpooltoodud seisukohaga samasisulise ettepaneku teinud Riigieelarve baasseaduse menetlemise käigus.

Riigieelarve baasseaduse alusel menetletakse Riigikontrolli eelarvet sarnaselt teiste põhiseaduslike institutsioonide eelarvetega, mille § 15 kohaselt Riigikontrollile riigieelarve eelnõus ettenähtud kulude muutmisel või väljajätmisel esitab Vabariigi Valitsus tehtud muudatused koos põhjendusega riigieelarve eelnõu seletuskirjas. Riigikontrollil otsest õigust Riigikogu poole otse pöörduda ei ole. Seega on sisuliselt rakendatud eelpoolmainitud ebasobivat mudelit ja sedagi ainult osaliselt.

Eesti kolmanda sektori statistiline ja graafiline pilt

Aare Kasemets (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Andres Siplane (RiTo 2), Riigikogu Kantselei

1. Lühiuuringu kontekstⁱ

Lähtudes avalikule teabele juurdepääsu õigusest (alus: põhiseaduse §44, avaliku teabe seadus) ja huvirühmade informeerimise ning õigusloomesse kaasamise kokkulepetest (alus: 14.12.1999 koostöömemorandum, EKAK 2001 jm), tuleks kõiki kolmanda sektori organisatsioone käsitleda õigussubjektidena, kellel on sõltumata liikmete arvust, tegevusalast, asukohast, varast jms. õigus saada avalikku teavet, ja samuti, täites seadusi ja kokkuleppeid, on õigus edastada oma ettepanekuid Riigikogule ja osaleda poliitiliste otsuste kavandamises.

Kui riigis soovitakse suurendada usaldust, juurutada osalusdemokraatia põhimõtteid ja planeeritakse kommunikatsiooni mitmesuunalisena, siis võib mittetulundusorganisatsioone käsitleda oluliste kommunikatsioonikanalitena ühiskonna teavitamiseks, otsuste eelnõudes leiduvate riskide avastamiseks ning teatud määral ka vastutuse jagamiseks (informeeritus = moraalne kaasvastutus). Eesti vanasõna ütleb: *kus viga näed laita, seal tule ja aita*ⁱⁱ.

Parlamendikomisjoni seadusloome kvaliteedi kindlustamise töös muutub üha olulisemaks nende kriteeriumite määratlemine, mille alusel informeeritakse erinevate õigusaktide rakenduse ning täitmisega seotud inimgrupe, ja mis veel keerulisem, milliste tunnuste alusel kutsutakse grupe oma ettepanekuid esitama ning arutelus osalema. Põhjamaades on uuritud õigusloomes osalusdemokraatia põhimõtete rakendamise protseduure ning praktikat Jürgen Habermasi *kommunikatiivse tegevusteooria* (sh *eetika*) valguses – tulemused viitavad poliitilise kultuuri (demokraatia) edendamise ning riigiasutuste ja kodanikeühenduste koosõppimise vajadusele, et koostöö tulemused oleks tunnustatud ja praktikas rakendatavad.ⁱⁱⁱ

Eestis on võimalikeks osalus–piiranguteks lisaks huvirühmi esindavate organisatsioonide legitiimsusele või professionaalsele tasemele ka seadusloome sisu interdistsiplinaarsus ja keerukus, Riigikogu komisjonide pingeline ajagraafik ja koosolekuruumide suurus Toompeal.

Valikud. Kuigi igal inimesel ja organisatsioonil on õigus=võimalus saada avalikku teavet ja olla õigusaktide eelnõusid, hankepakkumisi jms saavate adressaatide nimekirjas, ikka kujunevad Riigikogu, Valitsuse ja erakondade peamisteks partneriteks 14.12.1999.a. koostöömemorandumi ning EKAK-i elluviimisel pädevamad katusorganisatsioonid, ühingud, liidud ja liikumised, kelle organisatsioonikultuur ja koostöövõrk võimaldab olla riigiga või omavalitsusega suheldes oma valdkonna ühingute tunnustatud ning volitatud esindaja. Arvestades õigusloome protsessi keerukust, tuleks lisaks katusorganisatsioonidele (Lisa 1) uurida+luua koostöökanaleid akadeemiliste kutse- ja erialaliitudega (Lisa 2), mis suudavad

oma valdkonnas pakkuda ekspertarvamusi seaduseelnõu, määruse eelnõu või kavandatava arendusprogrammi mõjude ja inim+raharessursside kasutamise hindamiseks, tuginedes teadusuuringutele ning akadeemilisele kutse–eetikale (näit. Eesti Sotsioloogide Liit, Eesti Demograafia Assotsiatsioon, Õigus- ja Sotsiaalfilosoofia Ühingu Eesti Osakond, Eesti Majandusteadlaste Selts, Eesti Akadeemiline Ühistegevuse Selts, Eesti Arstide Liit, Eesti Inseneride Liit jpt – vaata ja vali Lisa 2–st).

Kui vaatame riikliku statistika alusel tehtud kolmanda sektori pilti selle 14 247 mittetulundus–organisatsiooniga (?) riigieelarveliste toetuste (sh maksuvabastuste) jagamise kontekstis^{iv}, siis vajavad arutelu mittetulundus– ja tulundusühinguid esindavate katusorganisatsioonide eristamise nii juriidilised kui majanduslikud kriteeriumid. Aluseks võib võtta põhiseadusest ja rahvusvahelistest kokkulepetest tuletatud *avalike huvide* määratlused (EKAK–is kultuur, haridus jm) ning avaliku sektori ökonoomikas defineeritud *avaliku teenuse/kauba/hüve* mõisted. Riigikogu ja Valitsus võivad näiteks reformide läbiviimise eesmärgil toetada ka tulundusorganisatsioonide esindusi, mille liikmeteks on ennekõike eraomandi kasvatamiseks/hooldamiseks/säästmiseks loodud ühingud ja ühistud (näit. Eesti Kaubandus–Tööstuskoda, Eesti Ühistegeline Liit^v, Eesti Korterühistuste Liit^{vi}, Eesti Ametiühingute Keskliit; Eestimaa Talupidajate Keskliit jpt), kuid... siis võlgnevad heast valitsemistavast lugu pidavad poliitikud avalikkusele selgituse toetamise eesmärkidest (näit. kodukultuur, tööhõive, majandusliku ja sotsiaalse ühistegevuse koolitus omaabi alusel jm)^{vii}.

Mõisted. Vaatamata ühingute põhitegevuse sisse– (liikmetele–) või väljasuunatusele, vajavad kõik kolmanda sektori ühendused oma tegevuseks nii *kultuurilist, sotsiaalset kui majanduslikku kapitali* (P. Bourdieu jaotus). Et parandada üksteisest arusaamist ja EKAK–i tüüpi dokumentide regulatiivsust, oleks vaja eraldi töörühma mõistete arutamiseks. Näiteks kuna kasutada sõna *kodanikeühiskond, kodanikuühiskond, kolmas sektor või tsiviilühiskond, kuna ühistu, valitsusväline organisatsioon, mittetulundusühistu või mittetulundusühing* – ja kui viimased tahavad oma eesmärkide saavutamiseks ka majanduslikku tulu/kasumit teenida, siis on maksuametil õigus teada *milleks, kuidas ja kellele?*

Järgnevalt sellest, mida näitab (või ei näita) riiklik statistika?

2. Statistiline ülevaade: 14 247 organisatsiooni

Eestis oli 2000 aasta detsembris registreeritud 14 247 mittetulundusühingut, usuühingut ja sihtasutust, kelle andmed asuvad Ettevõtteregistris. Käesolevas uuringus on keskendutud nende organisatsioonide liigitamisele valdkonniti (kokku 18 valdkonnanimetust) ning otsitud vastavate valdkondade suurimaid katusorganisatsioone. Kuna Ettevõtteregistris on 541 organisatsiooni tegevusvaldkond määratlemata või nimetaja all "muu", ent ometi loodud kategooriatesse sobivad, siis on need paigutatud nime järgi otsustades (vt Tabel 1).

Tabel 1. Ühingute jaotumine valdkonniti ja valdkondade suuremad katusorganisatsioonid

Valdkond	Suuremad valdkonna katusorganisatsioonid
U 220 ettevõtete ja organisatsioonide liitu	Eesti Tööstuse ja Tööandjate Keskliit (1200 ettevõtet ja organisatsiooni) http://www.ettk.ee/ Eesti Kalurite Liit (105 FIE-de ja kalurite ühingut) Eesti Omavalitsusliitude Koostöökogu (20 omavalitsusliitu) www.ell.ee/discus/messages/board-topics.html
U 570 maaelu edendavat ühingut	Eesti Talupidajate Keskliit (21 talupidajate ühingut) http://www.antnet.ee/etkl/ Eesti Külade ja Väikelinnade Liikumine Kodukant (20) www.kodukant.ee/avaleht.htm Eesti Ühistegeline Liit (70 keskliitu) http://www.utv.ee/cue/algus.html
U 650 usuorganisatsiooni	Eesti Kirikute Nõukogu (6 liikmeskirikut ja 2 assotsieerunud liiget)
U 7300 korteri-, elamu-, garaazhi-, suvila- ja muu kinnisvara ühistut	Eesti Korteriühistute Liit (u 500 korteri- ja elamuühistut) http://www.ekyl.ee/raam-main.htm
U 790 kultuuri alal tegutsevat organisatsiooni	Eesti Rahvatantsu ja Rahvamuusika Selts (60 ühingut) http://www.errs.ee/ Eesti Kooriühing http://www.kooriyhing.ee/info.html Eesti Harrastusteatri Liit (70 näiterühma) my.tele2.ee/ehl/index2.htm
U 1500 spordiühingut	Eesti Spordi Keskliit http://www.sport.ee/eskl/yldinfo.html
U 390 hoolekandes tegutsevat ühingut	Eesti Sotsiaalsfääri Ümarlaud (10 keskliitu) Eesti Lastekaitseliit (34 ühingut) www.lastekaitseliit.ee/index.html Eesti Puuetega Inimeste Koda (42 liitu ja kohalikku koda) http://apollos.ttu.ee/epik/
U 100 keskkonnaorganisatsiooni	Eesti Roheline Liikumine (15 ühingut) http://www.roheline.ee
U 230 tervishoiuorganisatsiooni	Eesti Haiglate Liit

U 280 haridusorganisatsiooni	Eesti Vabaharidusliit (156 ühingut) http://www.ngonet.ee/vhl/ Eesti Õpetajate Liit
U 730 vaba aja ja huvialaühingut	Eesti Kennelliit (40 ühingut) http://www.kennelliit.ee/avaleht_e.htm Eesti Jahimeeste Selts koondab 26 ühingut
U 290 heategevusorganisatsiooni	Eesti Rotary Klubid (11 klubi) http://www.rotary.ee/teataja.gif Eesti Punane Rist (16 seltsi) http://www.redcross.ee/ Eesti Lions Klubid (40 klubi) http://www.lions.ee/start.htm
U 160 teadus- ja arendusühingut	Eesti Juristide Ühenduste Nõukoda (5 ühingut), Eesti Teaduste Akadeemia (6 ühingut) http://www.aca.ee/
U 750 kutse- ja ametiühingut	Eesti Ametiühingute Keskliit (24 keskliitu), Eesti Tuletõrjeliit (36 ühingut), Eesti Vetelpäästeühing (12 ühingut) www.online.ee/~saving/Struktuur-parem.htm
U 100 üliõpilas- ja vilistlasorganisatsiooni	Eesti Üliõpilaskondade Liit (26 üliõpilasorganisatsiooni) http://www.evl.ee
U 130 pensionäride, sõjaveteranide, õigusvastaselt represseeritute ühendust	Eesti Pensionäride Ühingute Koostöökoda (41), Eesti Vabadusvõitlejate Liit (17 ühingut), Memento Liit (12 ühingut), EV Veteranide Organisatsioonide Liit
U 30 poliitilist organisatsiooni	
U 30 õigusosalal tegutsevat ühingut	Eesti Tarbijakaitse Liit (18 ühingut)

Allikas: Ettevõttereaster

Loomulikult sobivad paljud organisatsioonid mitme nimetaja alla, kuid ülevaate korraldamiseks on sellised paigutatud nende eeldatavate põhieesmärkide järgi ühte ülalantud lahtritest. Kuna pidevalt on loomisel ka uusi organisatsioone (hetkel on menetluses 14 avaldust), siis on otstarbekas kasutada arve kümnetes ning lisada juurde täht u (umbes). Kolmanda sektori organisatsioonide esindamine ja nende katusorganisatsioonid on valdkonniti korraldatud väga erinevalt. Kõige paremini on sellega hakkama saanud Eesti Spordi Keskliit. Samas aga pole keskkonna-, poliitika-, vaba aja- ning teadus- ja arendustegevusele pühendunud organisatsioonidel ühtki katusorganisatsiooni.

Telefonivestlustest mõningate nende ühingute esindajatega võib kokku võtta, et nad ei ole tunnetanud ühise katuse alla kogunemise vajadust või saavad vajalikud asja aetud ka mitteformaalselt suheldes.

Vabariigi Valitsuse 8. veebruari 2000 a korraldus nr 94-k loetleb 840 tulumaksusoodustusega mittetulundusorganisatsiooni. Seda võib lugeda mittetulundusühingute ja sihtasutuste arvuks, "mille tegevuse eesmärgiks on heategevuslik teaduse, kultuuri, hariduse, spordi, korralduse, tervishoiu, sotsiaalhoolekande, loodushoiu, vähemusrühvaste kultuuriautonomia või kirikute, koguduste või usuühingute toetamine avalikes huvides" (tulumaksuseadus §11) ning kelle tegevus on seotud piisavalt suure sularahakäibega, et tulumaksusoodustuse taotlemine oleks õigustatud.

Suhtlemine välispartneritega on paljudele mittetulundusorganisatsioonidele märkimisväärselt ressurside allikaks (nii finants-, oskusteabe- jm), kuid siinkohal ei ole meil piisavaid andmeid ja aega selle teema pikemaks käsitlemiseks.

Rahandusministeeriumi eelarveosakonna andmetel läheb 2001.aastal ministeeriumite ja Riigikantselei eelarvest mittetulundusühingutele üle 200 miljoni krooni^{viii}, mis on alla 1% riigieelarve kogumahust. Arvestatud ei ole sihtasutustega (nt Sihtasutus TÜ Kliinikum saab eelarveks 11 miljonit krooni) ning kohalike omavalitsustega (kus valitseb suund teenuste üleandmiseks mittetulundusühingutele).

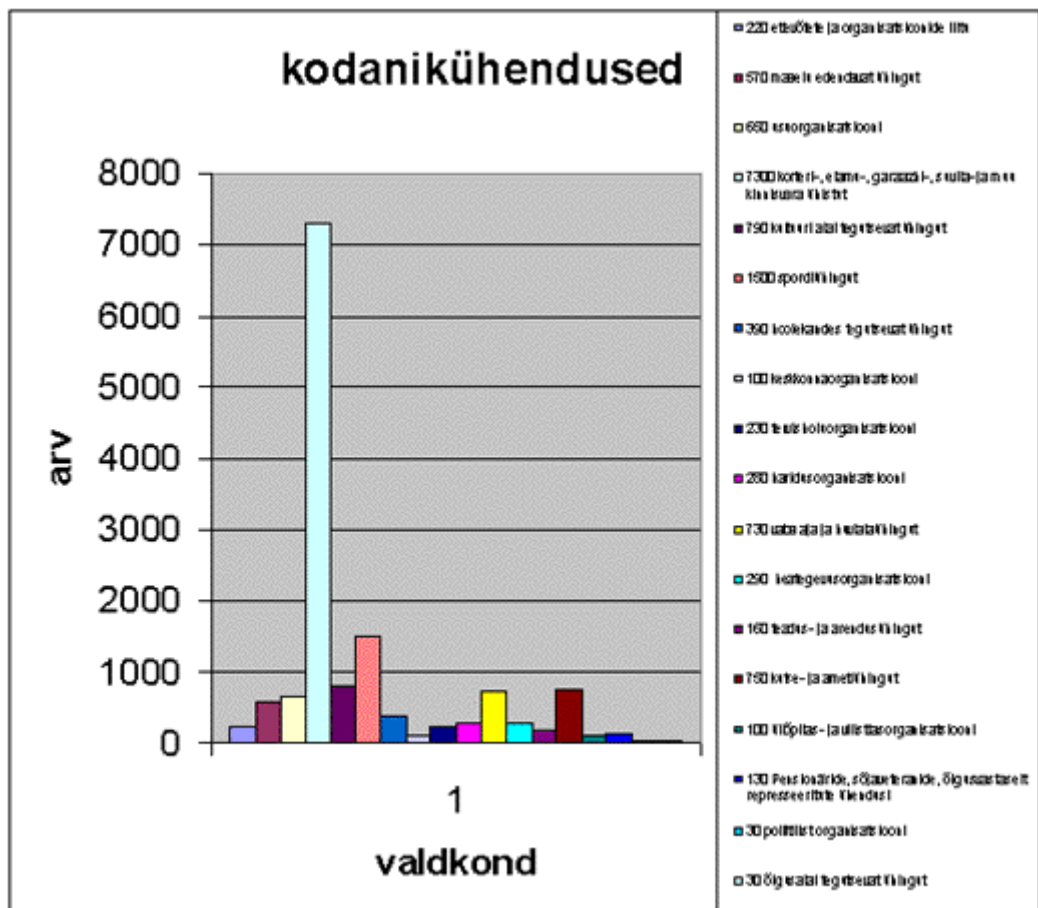
1999.a. lõpul Riigikogu Kantselei tellitud avaliku arvamuse uuring kodanike ja kohalike omavalitsuse suhetest näitab, et kõige levinum on kuulumine korteri-, suvila- või tarbijaühistute liikmeskonda (28%). Küllalt suur osa vastanutest osaleb ka hobi- ja vaba-aja klubides (11%), isetegevuslikes laulu-, tantsu- ja pillimänguansamblites (12%) või spordi- ja kehakultuuriseltsides (10%). Ametiühingutesse ning eriala- ja kutseliitidesse kuulub vastavalt 11% ja 7%, õpilas- ja üliõpilasorganisatsioonidesse 6% vastanutest. Neli protsenti küsitletutest kuulub rahvuslikesse kultuuriseltsidesse, haridus-, teadus ja koolitusseltsidesse, usuorganisatsioonidesse. Muudesse mittetulundusühingute alaliikidesse kuulub kolm ja vähem protsenti küsitletutest^{ix}. Oluline on siin ära märkida, et tõenäoline on ühtede ja samade inimeste kuulumine mitmetesse ühingutesse, nõ aktiivsemad kodanikud võivad sel kombel paisutada ühingute liikmete koguarvu suuremaks, kui elanikkond ongi.

Erinevate valdkondade organisatsioone esindavad kolmandas sektoris enim kaks kogu:

1. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL, asutatud 1991.a.) koondab 127 organisatsiooni, kellest 15 on omakorda katusorganisatsiooniks 281-le ühingule.
2. Eesti Kodanikuühenduste Liitude Esinduskogu (EKLE, asutatud 2000.a.) koondab 6 erinevate liitude katusorganisatsiooni, kes esindavad valdkonniti kokku u 3600 ühingut.

Peab ära märkima, et Eestimaa Rahvaste Ühendus (21 ühingut) ja Eesti Kultuuriseltside Ühendus (23 ühingut) kuuluvad nii ühte kui teise katusorganisatsiooni. Viimane kuulub EKLE-sse küll Eesti Rahvakultuuri Kesksetside Liidu liikmena. Ühendusliidud on olemas.

Pärast lühiuuringu valmimist viidi maakondades UNDP/EMSL-i projekti alusel läbi EKAK-
itutvustus maakondlikel ümarlaudadel. 3.02.2001 toimus EKAKi lõplik heakskiitmine
 esimesel Eesti mittetulundusühenduste ümarlaual. Eesti erakondade ja
 mittetulundusühenduste koostöökojas jäi 19.02.2001 ning 06.03.2001 koosolekutel
 konsensus aga EKAKi suhtes saavutamata. Seetõttu ei ole jõudnud ka EKAK 2001 aasta
 aprillis Riigikogusse.



Märkused

i Käesolev kolmanda- ehk mittetulundussektori lühiuuring on seotud Riigikogu põhiseadus-
 komisjoni, kultuurikomisjoni ja sotsiaalkomisjoni korraldusel 5.12.2000 toimuva seminari
 kavandamisega, kus käsitletakse Eesti Vabariigi põhiseaduse, Eesti Kodanikuühiskonna
 Arengu Kontseptsiooni (EKAK) eelnõu ning Riigikogu Kantselei tellitud ekspertuuringu alusel
 riigi/avaliku ja kolmanda sektori koostöö edendamise võimalusi. (vt
 ka http://www.riigikogu.ee/seminar_kodanikud.html)

ii Vt ka ettekandeid – Riigipoolseid ootusi koostööks era- ja mittetulundussektoriga.MSI
 1999/6-7 – <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/4011.html> ; ja Parlamendi ja
 ühiskonna kommunikatsioon kui interaktsioon, MSI 2000 –
http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/seminarid/kasemets_nov.html

iii vt B. Carlsson *Communicative Rationality and Open-ended Law in Sweden* – in J. of Law and Society, 1995

iv vt Hilma Naaber ja Kaarel Haav (2000) Mittetulundusühingute maksustamine meil ja mujal maailmas – Riigikogu Toimetised

1/2000, <http://www.riigikogu.ee/rva/rito1/artiklid/25naaberhaav.htm>; Hilma Naaber (2000) Kolmanda sektori finantseerimisest Riigikogu Kantselei, MSI <http://www.parlament.ee/osakonnad/msi/tell87.html>

v vt Jaan Leetsari artiklit RiTo 3-s: "Majanduslikust ühistegevusest Eestis"

vi Eesti Korterühistuste Liidu juht Andres Jaadla märkis 5.12.2000 toimunud Riigikogu kolme komisjoni ja MTÜ-de koostööseminaril, et juriidiliselt on korteriühistud Eestis mittetulundusühistud. Õige on. A.K.

vii vt A. Kasemets – Probleeme ja lahendusi ühistegevuse konkurentsivõime tõstmisel – 1/1996, lk 11–22; Riigivõim ja kodanike ühiskond** – 2/1998 lk 60–66; Ühistegevus ja kodanikeühiskond 3/1999 lk 114–118 – kogumikes Ühistegevusest Eesti Vabariigis 1–3, Eesti Ühistegelise Liit – ** – www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/4005.html

viii vt Hilma Naaber – Kolmanda sektori finantseerimisest, Riigikogu Kantselei, MSI 2000 <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tell87.html>

ix vt Juhan Kivirähk – Kohalikud omavalitsused ja kodanike omaalgatus, Riigikogu Kantselei tellitud uuringu aruanne, MSI 1999: http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused/ngo_aval_ar.htmluurimus

Säästva Eesti Lepe – milleks ja kuidas edasi

Tallinnas Rahvusraamatukogus 22. veebruaril k.a toimunud esimesel Säästva Eesti Foorumil võeti vastu ja avati ühinemiseks Säästva Eesti Lepe (SEL), mis sätestab säästva Eesti põhimõtted, moodustades sellega ühe lüli säästva Eesti arendamise pikast ahelast. Erialaste lahenduste, olmeliste valikute ja riigile pikaajaliselt olulist mõju omavate otsuste aluseks olgu ühised (vabatahtlikult kokkulepitud) põhimõtted, mis on tulemusliku jätkusuutliku ühiskonna tegevuste elluviimise vaieldamatu eeltingimus

Strateegilise planeerimise etapid on olukorra kirjeldamine, visiooni loomine, arengupõhimõtetes kokku leppimine, strateegia ja tegevuskava väljatöötamine, tegevuste elluviimine, tulemuslikkuse hindamine ja olemasolevate eesmärkide korrigeerimine ning uute sihtide seadmine.

Säästva Eesti Leppe rahvusvaheliseks vanemaks vennaks on "Maa Harta" (<http://www.earthcharter.org>), omamoodi globaalne keskkonnaeetika koodeks, mainitud Interneti kodulehel muuseas samuti avatud allakirjutamiseks.

Leppe esialgne tekst muutus tema kirjutamise käigus pidevalt, lõpliku viimistluse andis Foorumi redaktsioonikomisjon: Ruuben Post, Jaan-Mati Punning, Garri Raagmaa ja Raivo Vetik. Siinkohal suurimad tänud neile tehtu eest!

Lepe elab edasi oma elu. Temaga saab tutvuda Internetis (www.agenda21.ee) ühineda allakirjutanule vastava soovi esitades (ahto@seit.ee, SEI-Tallinn, Lai 34, 10133 Tallinn).

Mida Leppega ühinemise annab, muudab?

Kui sa Leppes toodud põhimõtteid õigeks ei pea, siis ei anna ja muuda see midagi. Kui pead, annab see lootuse, et piisava tarbijaskonna moodustatuna suudame välja suretada jätkusuutmatud tooted ja tootjad. Kui pead, siis oled sellega eeskujuks teistele, kes pole veel teadvustanud Maa või Aluse globaalprobleeme ja jätkavad säästva arengu naeruvääristamist. Kui pead, siis sellega väljendad oma hoolt Maa ja Eesti tuleviku, oma laste tuleviku, omaenda heaolu üle! Eesti (Maa) tulevik on meie meeltes ja alla kirjutavas käes, siin ja praegu!

Säästva Eesti Lepe

Meie, allakirjutanud, toetame käesolevaga põhimõtteid, mis meie veendumuste kohaselt on otsustavad Säästva Eesti ülesehitamiseks ja mida me tahame järgida.

1. Üheksakümnendatel taastas Eesti rahvas iseseisvuse ja usu tulevikku. Nüüd, 21. sajandi alguses on esmatähtis leida ja võtta omaks Eesti ühiskonda siduvad väärtused ja hoiakud ning luua põlvkondi ühendav tulevikunägemus. Oleme veendunud, et parimal viisil saame seda teha Rio protsessi ja säästva arengu põhimõtete vaimus.

2. Tunnistame, et Eesti siirdeühiskonna karmus on paratamatu. See on vähendanud ühiskonna sidusust ning viinud tasakaalust välja konkurentsi ja koostöö Peame

esmaülesandeks luua ja laiendada "avalikku koostööruumi", et inimesed ja institutsioonid leiaksid ühishuve ja –eesmärke. Tihedam ühistöö on Eesti toimetuleku ja Säästva Eesti ülesehitamise peamine tingimus. On aeg asuda otsustavalt üles ehitama osalusdemokraatiat

3. Avaliku sektori asjatundlikkus on tõusuteel, kuid muret teeb poliitilise otsustamise, planeerimise ja juhtimiskorralduse lühivaatelisus ja sektoriteks killustatus. Sestap peame vajalikuks pikemaajaliste rahvastikku, majandust ja keskkonda sidustavate poliitikate, strateegiate ja tegevuskavade koostamist ja elluviimist. Peame seda nii riigi kui teadlaskonna ülesandeks Säästva Eesti ülesehitamisel.

4. Soovime üles ehitada haridussüsteemi, mis kindlustab kõigile tingimused potentsiaalsete vaimsete võimete väljaarendamiseks ja nende loominguks rakendamiseks kodumaisel majandus-, sotsiaal- või kultuurialal. Edukaks ja säästvaks võib Eesti saada ainult kaugemale ette vaatava ja elukestva õppimise kaudu.

5. Peame tähtsaks kindlustada kõigi ühiskonnaliikmete sotsiaalne kaitstus ja kvaliteetne tervishoid, mis kindlustaks rahvastiku püsijäämise ja leevendaks riigisiseseid sotsiaalseid pinged. Säästev Eesti peab suutma vastu seista välisele majanduslikule, sotsiaalsele ja poliitilisele survele.

6. Eesti majanduse edu saab põhineda sotsiaalseid ja ökoloogilisi muutusi ning säästvate tehnoloogiate kasutuselevõttu pikaajaliselt ette planeerides. Me ei tohi jääda globaalmajanduse lühiajalistele turusignaalidele passiivseks järelejooksjaks.

7. Säästva Eesti ja Maailma kodanikena on meil kohustus tunnetada ja järgida ökoloogilisi "kõlbelisi keelupiire" ja selleks:

- me austame Loodust kui tervikut, elu ja kultuuri mitmekesisust;
- me tunnistame vastutust oma tegevusvabaduse piiride seadmisel ja kohustust kaitsta loodus-, sotsiaalset ja kultuurikeskkonda;
- me püüdleme tootmise ja tarbimise viiside poole, mis vastavad Maa taastootmisvõimele ja teeme meist oleneva, et seda mitte kahjustada;
- me valime suurima ettevaatlikkuse tee, kui tuleb otsustada teaduslikult ebakindlas olukorras;
- me peame õigeks, et loodusressursside kasutamisel arvestataks sotsiaalseid ja ökoloogilisi kulusid ning lülitataks väliskuludena toodete omahinda.

Kaks Eestit: sotsiaalteadlaste avalik pöördumine

Eesti ühiskond on jõudnud poliitilisse, sotsiaalsesse ja eetilisse kriisi. Võim on rahvast võõrandunud juba sellisel määral, et rääkida tuleb kahest erinevast Eestist. Kaks kolmandikku Eesti lastest kasvavad üles vaesuses, inimestel puudub elementaarne turvalisus, paljud noored soovivad lahkuda mujale. Poliitika enesekesksus ja ebaeetilisus on muutunud igapäevaseks ja iseenesestmõistetavaks, hägustunud on vastutuse mõiste. Riigi jaoks oluliste majanduslike ja strateegiliste otsuste tegemine toimub ilma nende sotsiaalseid tagajärgi analüüsivõimata. Raudteede ümber toimunu näitab, et rahvas on marginaliseeritud 'tädi Maaliks', kelle arvamust eiratakse isegi teda kõige vahetumalt puudutavates küsimustes.

Eesti kahestumise sügavust näitavad avaliku arvamuse uuringud, kus enam kui pooled inimesed on vastu ja kolmandik rahvast on ükskõiksed Eesti riigi tulevikusuundumuste, ehk euroliiduga liitumise suhtes. Alates 1990ndast aastast pole rahulolu demokraatiaga Eestis olnud kunagi nii madal nagu see on aprillis 2001. Alates 1995. aastast ei ole rahva hinnang poliitilisele olukorrale olnud nii negatiivne kui see on praegusel hetkel, mil 73% inimestest on otseselt rahulolematud. Rahva usaldus riigi kolme juhtiva institutsiooni – parlamendi, valitsuse ja peaministri – suhtes on langenud viimase kuue aasta madalaimale tasemele. Kui mais 1999 usaldas Riigikogu 50% elanikest, siis praegu ainult 30%, valitsuse usaldus on langenud 53%-lt 28%-le ning peaministri oma 47%-lt katastroofilisele 22%-le.

Järeldus on, et Eesti riigi kesksed institutsioonid ei täida oma funktsiooni. Riigijuhtide elitaarne ja mina-keskne käitumine on kujundanud olukorra, kus rahvas ei suuda oma riiki enam tõsiselt võtta. Eesti peaministri laskeharjutused ning sellele järgnenu on drastiline näide tegudest, millele võimuoliit ei ole suutnud anda demokraatlikus riigis ainumõeldavat hinnangut. Vastutusest kõrvalehiilimine alandab mitte ainult poliitikute, vaid kogu rahva eneseväärikust, sest annab ühemõttelise signaali – Eestis kehtib kaksikmoraal, Eestis võib käituda ebaeetiliselt ja vääritult.

Mida teha? Alustuseks tuleks erandeid tegemata järgida demokraatlikke tavasid. Poliitikas on tegu ja vastutus sama asja erinevad tahud. Vajalik on ühiskondlik kokkulepe toimimaks demokraatliku euroopaliku riigina, mida rahvas saab usaldada. Samas on vajalik ka mentaliteedi nihe. Senine mina-keskne orientatsioon on end ammendanud, varakapitalismi individualismi peab hakkama tasakaalustama sotsiaalsuse põhimõtte. Eetikas tuleb lähtuda kategoorilisest imperatiivist käituda nii, et see võiks olla ka üldkehtiv käitumise norm. Tuleb endale aru anda, et kui me ei suuda ületada riigi ja moraali kahestumist, oleme 'läbikukkunud riik' ja 'kaduv rahvas'. Viimast on meile tegelikult juba mitme sajandi vältel ennustatud, kuid välise surve kiuste oleme suutnud püsima jääda. Kas me suudame seda aga omaenda vabas riigis?

Lisaks on hädasti vaja objektiivset kriitiliste valupunktide kaardistamist. Seni, kuni suur osa aarust läheb väljapoole suunatud illusoorse klantspildi loomisele Eestist kui edukast ja kõrgeltarenenud riigist, pole võimalik sotsiaalsetele probleemidele vastu seista. Kuni puudub objektiivne teaduslik analüüs, mis Eesti riigis tegelikult toimub, ei ole võimalik negatiivseid protsesse mõjutada. Ebanormaalne on praktika, kus riik kulutab tohutuid summasid

väliskonsultantide palkamiseks, selle asemel, et saada tunduvalt odavamalt ja kompetentsemat nõu oma teadlastelt.

Me ei soovi, et avalikku pöördumist hakkaks oma huvides ära kasutama tänane opositsioon, käsitades seda üksnes valitseva koalitsiooni kriitikana. Enamik meie järeldest kehtivad Eesti poliitika suhtes tervikuna. Need kehtivad nii koalitsiooni- kui ka opositsiooniliidrite suhtes. Küsimus ei ole nimedes, vaid süsteemis ja põhimõtetes.

Eesti on kahestumise nõiaringsis, kust tuleb välja murda. Riigi presidendi funktsioon on täita taolistel hetkedel riigi ja ühiskonna ühendaja rolli. Või me olemegi juba liivakastivabariik?

Allakirjutanud:

Aili Aareleid, Eiki Berg, Klara Hallik, Malle Järve, Ülo Kaevats, Voldemar Kolga, Katrin Kivimaa, Juhan Kivirähk, Jüri Kruusvall, Mikko Lagerspetz, Katrin Paadam, Marje Pavelson, Iris Pettai, Tiiu Pohl, Ivi Proos, Tiina Raitviir, Andrus Ristkok, Rein Ruutsoo, Andrus Saar, Ellu Saar, Erik Terk, Ene Tiit, Anu Toots, Raivo Vetik, David Vseviov, Rein Vöörmann.

20–21. aprill, 2001

Parlamentaarased uudised

Margit Muul (RiTo 3), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sissejuhatus

Järgneva ülevaate eesmärgiks on pakkuda teavet teistes parlamentides 2000. aasta teisel poolel toimunud. Eelkõige on valik keskendunud Euroopa parlamentide seadusandlusele. Käesoleva ülevaate kirjutamiseks on infoallikadena kasutatud Euroopa parlamentide kodulehekülgi, uudisteagentuuride Reuters ja ETA materjale, ajalehtede Postimees ja Eesti Päevaleht arhiive ja andmebaasi EBSCO.

Bulgaaria

Bulgaaria parlament võttis 10. novembril ühehäälselt vastu resolutsiooni, milles kutsuti Euroopa Liitu rakendama Bulgaaria kodanike suhtes tingimusteta viisavabadust. Bulgaarased kartsid, et EL võib viisavabaduse kehtestamisel Bulgaariaga seada Bulgaaria jaoks ebasoodsaid tingimusi. Bulgaaria valitsusjuht on rõhutanud, et 60% riigi kaubavahetusest ja investeeringutest on seotud ELga ja seepärast oleks viisavabadus Bulgaaria jaoks väga oluline. Samuti on riigis vastu võetud mitmeid seadusi võitlemaks riigipiire ületava kuritegevuse ning ebaseadusliku immigratsiooniga. Bulgaaria peab end Balkanil stabiliseerivaks jõuks ja nõuab seetõttu ka enda võrdväärset kohtlemist teiste ELi kandidaatriikidega, senini on täheldatud, et EL suhtub Bulgaaria teatud valdkondadesse diskrimineerivalt ja seda ka viisavabaduse küsimuses.

<http://www.eta.ee/cgi-bin/eta/one?20001111=0048>

<http://www.eta.ee/cgi-bin/eta/one?20001126=0092>

Horvaatia

2000. aasta keskel sattus Horvaatia parlament rahalistesse raskustesse. Summad, mis parlamendiliikmetele eelarvest ettenähtud, olid poole aastaga praktiliselt ära kulutatud. Näiteks kulus 2,8 miljonit kunat (5,6 miljonit krooni) parlamendisaadikute välissõitude ja hotellikulude katteks. Vaatlejad on märkinud, et ega Horvaatia rahvaesindajad pole oma kulutustes ka kuidagi kokku hoida püüdnud ja enamuse neist otsustab väliskomandeeringus olles valitsuse või parlamendi külalistemaja asemel hotelli kasuks. Parlament pöördus kujunenud olukorda arvestades valitsuse poole palvega eraldada parlamendi ülalpidamiskulude katteks täiendavalt 6 miljonit kunat ehk 12 miljonit krooni.

<http://www.eta.ee/cgi-bin/eta/one?20000723=0043>

Horvaatia parlament viis 9. novembril põhiseadusesse sisse muudatusi, millega piiratakse presidendi võimu ja suurendatakse seadusandliku kogu ja valitsuse volitusi. Vastavalt tehtud muudatustele hakkab valitsus aru andma vaid parlamendile, mitte presidendile. Presidendile jääb küll õigus nimetada peaministri kandidaat, kuid uue valitsuse moodustamine ei saa

toimuda ilma parlamendi heakskiiduta. Parlamendi võib president laiali saata ainult peaministri nõusolekul ja pärast konsultatsioone parlamendifraktsioonide esindajatega.

<http://www.eta.ee/cgi-bin/eta/one?20001110=0035>

Itaalia

2001. aasta aprillis on Itaalias oodata parlamendivalimisi, mille üle juba praegu palju spekulieritakse. Juba eelmiste parlamendivalimiste ajal oli selge, et Itaalia vajab uut valimisseadust ja et ka põhiseadusesse tuleks sisse viia muudatusi. Praegu on tõsiseks probleemiks olukorrad, kus valitsusele avaldatakse umbusaldust ilma, et oleks teada uue valitsuse võimalik koosseis. Siiani pole õnnestunud muutusi läbi viia. Itaalia läheneb uutele parlamendivalimistele ikka sama vana valimisseadusega, mis võimaldab tosinatel parteidel parlamenti pääseda. Viimase nelja aasta jooksul on Itaalia olnud 5 valitsust ja 3 peaministrit. Demokraatia edendamise seisukohalt on selline olukord halb.

Täpsemalt Itaalia valimissüsteemi kohta ja sellest, kuidas demokraatia edendamiseks on vaja sisse viia muudatusi põhiseadusesse loe

Economist, 12/16/2000, Vol.357, "It's the Same Old Italy".

Leedu

Septembris löid kired lõkkele Leedu Seimis. Nimelt, võttis Leedu Seim septembris vastu seaduse, mis tunnistas Leedu ajutise valitsuse 23. juuli 1941. aastal avaldatud iseseisvuse taastamise deklaratsiooni juriidiliselt pädevaks dokumendiks. Nii sai Leedu endale kolmanda riikluse loomise tähtpäeva. Skandaal seisnes aga selles, et kõne all olev iseseisvuse taastamise deklaratsioon avaldati teisel päeval pärast natsi okupatsioonivägede sissetungimist Leetu 1941. aastal. Deklaratsioon polnud aga suunatud mitte sakslaste vastu, vaid enam kui aasta kestnud Nõukogude okupatsiooni vastu. Seega esines Leedu ajutine valitsus justkui natsistliku Saksamaa liitlasena ja Hitleri vastase koalitsiooni vaenlasena. Seaduse vastuvõtmisele reageeris tugevalt Leedu juudi kogukond., sest neile tähendab 23. juuni 1941 just holokausti algust. Skandaal Seimis kestis nädalapäevad ja lõpuks oli Seim sunnitud seaduse toime peatama. Kogu see lugu tõi kaasa lõhesid parempoolsete ridades a paljude hinnangul tehti korvamatut kahju ka Leedu rahvusvahelisele mainele.

<http://arhiiv.postimees.ee/leht/00/09/22/valised.htm#kuues>

Poola

15. detsembril võttis Poola Seim vastu seaduse, mille kohaselt võivad nüüd maad osta ka välismaalased. Pärast seaduse jõustumist on Poolas tegutsevatel EL ärimeestel poolakatega võrdsed õigused maa ostmiseks investeerimise eesmärgil. Seadus ei laiene künnimaale ning metsale. Selline maa ostmise lihtsustamine välismaalaste jaoks oli vajalik eelkõige sellepärast, et viia oma seadused EL normidega vastavusse. EL kodnikud võivad maad osta kõigis EL liikmesriikides.

BBC Monitoring International Reports, BBC Monitoring European – Political 15/12/2000, (Reuters).

Detsembris kiitis Poola Seim heaks seaduse, mis peaks kaitsma Poola tuntuima helilooja Chopin'i imago. Uus Chopin'i pärandi kaitse seadus kindlustab, et helilooja nimi ja imago, samuti tema tööd ja kõik temaga seonduvad objektid oleksid spetsiaalse kaitse subjektideks. Siia alla kuuluvad ka tema tööde reklaam, loomingu uurimine, kontserdite organiseerimine. Poola kultuuriminister on vastutav seaduse täitmise eest.

BBC Monitoring Newsfile 07/12/2000, (Reuters).

Portugal

1999. aasta parlamendivalimistel ebaõnnestus Portugali Sotsialistlikul Parteil (PS) loodetud enamuse saavutamine, 230 kohast saadi 115, enamusest jäi puudu 1 hääl. Peale seda pole peaminister Guterres'il kerge olnud. Tema valitsuse tegevus on jätnud ebakindla mulje. 2001. aasta riigieelarve suudeti parlamendis hädavaevu läbi suruda. Siiani oli Mr. Guterres'il alati õnnestunud ühe või teise parteiga mingis küsimuses kokku leppida, aga seekord olid kõik opositsiooniparteid otsustanud vastu hääletada. Poleks eelarve hääletamine õnnestunud, oleks olukord vägagi imelikuks muutunud. Erakorralisi valmis ei oleks saanud korraldada, sest jaanuris toimuvad presidendi valimised, mis omakorda oleks parlamendivalimised 6 kuud edasi lükanud. Samuti on portugallased harjunud, et valitsused "istuvad oma aja täis" ja erakorraliste valimiste korraldamine oleks võinud saatuslikuks saada just praegustele opositsiooni parteidele.

Poliitilisest olukorrast Portugalis, võitlusest Sotsialistliku Parte (PS), Rahva Partei, Portugali Kommunistliku Partei ning Sotsiaaldemokraatide Partei vahel pikemalt

Economist, 12/02/2000, Vol. 357 "A Funny Way to Run a Country".

Rootsi

Aasta lõpus kiideti heaks töötuid puudutav regulatsioon, mis jõustus 08.02.2001. Selle kohaselt peab töötuks jäänud inimene olema vajadusel nõus tööle asuma ka mõnes hoopis teises piirkonnas, st et peab vajadusel olema valmis kolima, kui näiteks uus töökoht asub teises linnas. Siiski arvestatakse vanuse, tervisliku seisundi ja perekonnaseisuga. Enne võis töötu päevas saada maksimaalselt 580 Rootsi krooni hüvitust. Uue korra kohaselt hakkab esimese 100 päeva hüvitus suhtesviiselt suurenema, (kui palju, pole veel selge). Kui 100 päeva jooksul pole inimene tööd leidnud ja see töö, mida talle nüüd pakutakse ei sobi, siis langeb päevane hüvitus 25% ja see määr kehtib järgnevat 40 päeva. Teise keeldumise korral langeb abiraha suurus järgnevaks kuni 40 päevaks veel 50% ja kolmandal korral keeldudes töötu hüvitust enam ei saa.

Riksdag & Departement (2000), 22. dets., nr. 40.

Kuigi järgmised parlamendivalimised toimuvad Rootsis aastal 2002, käib juba praegu spekulimine, kes jäävad ja kes ei jää. Hetkel tundub kõige kehvem seis olevat Rootsi keskerakonnal – keskerakonnal ja liberaalidel. Nii võib Rootsi sotsialistide ja parempoolsete vahel asuv keskväljak üsna tühjaks jääda. Kuid parempoolsete võimule tulek on võimalik vaid juhul, kui keskerakond ja liberaalid Riigipäeva püsima jäävad. Praegust olukorda arvestades peavad parempoolsed tõenäoliselt paluma enda toetusgruppe oma ohustatud väikevendade kasuks hääletama, et need jääksid Riigipäeva püsima kasulike lollpeadena, nagu armastab öelda Rootsi meedia.

<http://www.postimees.ee/index.html?op=luгу&id=4493&number=56&rubriik=4>

Aasta lõpus viidi valitsuse ettepanekul sisse muudatused seadusesse, mis puudutab võrdõiguslikkust. Muudatus puudutas palkasid. Uue korra kohaselt on tööandjad kohustatud igal aastal analüüsima alluvate palkasid ja tööle võtmise nõudeid ja vaatama kas meeste ja naiste palkades samadel või samaväärsetel ametikohtadel esineb erinevusi. Seda kõike selleks, et vajadusel vastavad meetmed tarvitusele võtta. Töövõtja, kes tunneb, et teda on palga küsimuses diskrimineeritud esitab vastavad andmed, mis lubavad oletada, et palgaküsimuses on sugude vahelist diskrimineerimist tõepoolest esinenud. Vajadusel on see tööandja ülesanne selgitada, et erinevused pole tingitud soolisest kuuluvusest.

http://www.riksdagen.se/debatt/pressmed/press.asp?ID=cauezv7D0_A_11

Seoses sellega, et Rootsi on alates 01. jaanuarist 2001 Euroopa Liidu eesistujamaa, on Rootsi Riigipäeva koduleheküljel ka vastav link. Seal on võimalik saada infot rootsi, inglise ja prantsuse keeles, edastatakse uudiseid, pressiteateid, tegevuskavasid jm. Aadress on <http://www.eu2001.se/eu2001/main/default.asp?1241942>

Sloveenia

Sloveeniast on saanud ainus riik Euroopas, kus parlamendis on üheaegselt esindatud nii noortepartei kui ka pensionäride partei.

Oktoobris toimunud parlamendivalimistel kogus Noorte Partei 4,3% häältest, mis annab 4 parlamendikohta ja pensionäride partei Desus kogus 5,2% häältest, mis annab samuti 4 kohta.

Noorte partei ei pea end ei vasak- ega parempoolseks. Endi sõnul esindavad nad värskust ja arvavad, et riik peaks kaitseküsimuste asemel rohkem kulutama haridusele. Nad nõuavad, et valitsus kulutaks rohkem raha stipendiumitele, mureteks noortele peredele odavamaid kortereid ning legaliseeriks prostitutsiooni ja narkootikumide tarbimise. Pensionärid näevad oma peamist eesmärki selles, et palkade suurenedes jätkuks ka pensionide kasv. Desuse parteile kuulus eelmises valitsuses ka üks ministrikoht.

Reuters News Service.

Šotimaa

Šoti Rahvuspartei (SNO) liider Alex Salmond otsustas ametsit tagasi astuda, ohustades sel viisil Šotimaa edasiliikumist iseseivuse saavutamisel. Tagasiastumise põhjuseks olid partei liidri tohutud võlad. Salmond kinnitas, et saavutatud Šotimaa autonoomia on osutunud ebapiisavaks, kuid 2003. aastal peetavatel Šotimaa kohaliku parlamendi valimistel on tema partei võimeline need valimised võitma ja ühtlasi ka lõpetama uniooni Inglismaa ja Šotimaa vahel. Selgusetu on aga, kust tuli parteile 400 000 naela suurune võlg, mis viis otsuseni SNP peakorter Edinburghis müüki panna.

<http://arhiiv.postimees.ee/leht/00/07/20/>

Šveits

18. augustil käivitas Šveitsi parlament kampaania ürituse vastu, millega riigi parempoolsed soovivad kehtestada välismaalastest elanike kvoodi. Parempoolsed näevad riigis elavate välismaalaste piirmäärana 18 protsenti ja nõuavad, et valitsus võtaks midagi ette massilise odava tööjõu sissetungimise vastu. Valitsus on omakorda seisukohal, et sellist limiiti pole võimalik sisse viia ning see kahjustaks ka Šveitsi majandust. 1999. aastal moodustasid välismaalased 19,2% Šveitsi elanikkonnast.

<http://www.eta.ee/cgi-bin/eta/one?20000818=0292>

Valgevene

Vaatamata Valgevene võimude vastuseisule kavatseb Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE) vaatlusgrupp oma tegevust Valgevenes jätkata. Valgevene võimude ja OSCE vaatlusgrupi suhted teravnesid pärast oktoobris toimunud parlamendivalimisi, sest valitud parlamendikoosseisu legitiimsust lääneriigid ei tunnista. OSCE vaatlusgrupp suhtleb ka tihedalt nn variparlamendiga, kelle Valgevene võimud saatsid laiali 1996. aasta referendum järel ja mille legitiimsust rahvusvaheline üldsus samuti ei tunnistanud. Ka opositsiooniliste parteidega suhtleb vaatlusgrupp tihedalt. Kuna järgmisel aastal toimuvad riigis presidendivalimised, siis on OSCE selline tegevus tekitanud Valgevene võimudes pahameelt. President Lukashenko soovib läbi vaadata OSCE missiooni rolli ja tegevuse Valgevenes. Juhul kui OSCE missioon Valgevenest välja saadetakse, halvenevad veelgi juba niigi kehvad suhted Valgevene ja Euroopa organisatsioonide vahel.

<http://www.postimees.ee/index.html?op=логу&id=6402&number=76&rubriik=4>

Loe ka

<http://arhiiv.postimees.ee/leht/00/09/25/valised.htm#teine>