

www.riigikogu.ee/rva/toimetised

Riigikogu Toimetised



RiTo 4 / 2001

Peale Soome laule kultuuri
Lugupi domineer
Aivar

Sisukord

<i>Peatoimetaja veerg</i> Aivar Jarne	5
<i>I Parlamentaarne demokraatia</i>	
<i>Peeter Kreitzberg</i> – Demokraatia või teerull?	11
<i>II Poliitiline foorum</i>	
ERAKONDADE RAHASTAMINE	
<i>Ivar Tallo</i> – Erakondade rahastamine uutele alustele	15
<i>Sven Mikser</i> – Eesti kogemus erakondade rahastamisel	22
PRESIDENDIVALIMISED 2001	
<i>Küllo Arjakas</i> – Presidendivalimiste õppetunnid	27
<i>Meelis Atonen</i> – Erakondlikud presidendivalimised	34
TERVISHOIUREFORM	
<i>Eiki Nestor</i> – Ravikorralduse kompleksravi	38
<i>Andres Ellamaa</i> – Murelikult tervishoiuprojektist	43
<i>III Põhiseaduslikud institutsioonid</i>	
ÕIGUSKANTSLER	
<i>Allar Jõks</i> – Õiguskantsler kaitseb õigussüsteemi legitiimsust	51
<i>IV Uuringud ja arvamused</i>	
MEEDIAPROPAGANDA JA RIIGIVÕIM	
<i>Raivo Palmaru</i> – Meedia ja demokraatia	61
<i>Agu Uudelepp</i> – Riigikogu kõnepult kui propagandaplatvorm	70
<i>Heiki Raudla</i> – Heast ja halvast propagandast	76
HARIDUSSÜSTEEM JA TÖÖJÕUTURG	
<i>Jaak Aaviksoo</i> – Haridus ja töö	84
<i>Jelena Helemäe ja Ellu Saar</i> – Millistele nõuetele peaks vastama Eesti haridussüsteem?	90
SEADUSLOOME KVALITEET	
<i>Raul Narits</i> – Seadusloome õigusliku ja regulatiivse mõju hindamine	97
<i>Aare Kasemets</i> – Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme	102
REGIONAALPOLIITIKA	
<i>Marko Pomerants</i> – Investeeringutoetused kohalikele omavalitsustele	113
EUROOPA LIIT SEADUSLOOME MÕJUTAJANA	
<i>Julia Laffranque</i> – Euroopa Liit Eesti seaduste mõjutajana	120
<i>Tanel Kerikmäe</i> – Eesti parlamendi roll pärast liitumist Euroopa Liiduga	128
<i>Merit Palmiste</i> – Euroopa Liidu ja Eesti sotsiaalpoliitika diskursus	134
SOTSIAALTOETUSED	
<i>Arvo Kuddo</i> – Sotsiaalpoliitikaga vaesuse vastu	140
AVALIKU HALDUSE REFORM	
<i>Daimar Liiv</i> – Uued tehnoloogiad avalikus halduses	151
<i>Maarja Kuldjärv ja Külli Nõmm</i> – Riiklike teenuste kodanikukeskus ja uus tehnoloogia	159

V Kodanikeühiskond ja riigivõim

TEEL KODANIKEÜHISKONDA

Andres Siplane – Eesti Kodanikeühiskonna Arengu Kontseptsiooni arutelu Riigikogus. 169

VI Parlamentaarne maailm ja rahvusvahelised suhted

RIIGIKOGU PARLAMENDIRÜHMAD

Peeter Olesk – Julgeolek: süsteem ja inimesed 175

EESTI JA NATO

Jüri Luik – Kaitsejõudude uus struktuur seab selged sihid 180

VII Riigikogu ajalugu

Mati Graf – Parteideta parlament – VI Riigikogu 1938–1940. 185

VIII Kirjandus ja andmebaasid

Marju Rist – Andmebaasid parlamendi infoteeninduses 197

IX Autoritest 203

X Contents in English 211

XI Summaries in English 213

XII Nimeregister 233

RiTo 4 kunstigalerii

Mare Vint – Taeva all IV, 1998, litograafia 9

Mare Vint – Ring II, 1991, litograafia 13

Andres Tolts – Variations V, 1991, litograafia 49

Eve Koha – 34 + 22 kolmnurka, 1999, klaas, sulatus, liivsöövituse 59

Mall Nukke – ikoonisari Eesti raha, 2000, kollaaž, õli:

Eesti raha: St Kristjan 167

Eesti raha: St C. E. von Baer 173

Eesti raha: St Paul 183

Eesti raha: St Jacob 195

Eesti raha: St Anton 201

Eesti raha: St Lydia 209

Eesti raha: St Carl 231

Artiklid ja kommentaarid RiTo veebis: www.riigikogu.ee/rva/toimetised

Sue Holmes – Regulatiivsete mõjude analüüsi võimalused

Aare Kasemets – Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme (RiTo 4 artikli täisversioon)

Arno Lõo – Poliitiline geomeetria

Margit Muul – Parlamentaarsed uudised

Anu Nestor – Euroopa Parlamendis 2001. aasta I poolel

Peatoimetaja veerg

Aivar Jarne (RiTo 4), Riigikogu Toimetiste peatoimetaja, Riigikogu Kantselei pressitalituse juhataja

Riigikogu maine on püsinud viimastel kuudel üsna stabiilselt kolmandiku ringis. Sotsiaal- ja turu-uuringute firma Saar Polli oktoobris tehtud avaliku arvamuse küsitluse tulemuse põhjal toetas Riigikogu 32% küsitletuist ning üldse või pigem ei usaldanud 56% (Riigikogu...2001).

2000. aasta novembris läbi viidud küsitluse tulemused näitasid, et 90%-il elanikest pole viimase aasta jooksul olnud kontakte Riigikogu liikmetega. Niisugune olukord paneb tahes-tahtmata juurdlema probleemi üle: kust saab avalikkus informatsiooni Riigikogu töö kohta ja kuidas anda sellele hinnangut, kui puudub otsekontakt parlamendiliikmetega?

Loomulikult pole mingi uudis ega saladus, et avalikkuse suurim infoallikas on meedia ning, eriti viimaseil aastail, ka nn uus meedia ehk Internet. Vähestel inimestel on olnud otsesidemeid parlamendiliikmetega, seepärast pärineb peaaegu kõik parlamendi kohta nähtu ja kuuldu meediast. USA politoloogiaprofessor Mark Rozell on Ühendriikide Kongressi pressikajastusi uurides tulnud järeldusele, et ajakirjanikud on avalikud õpetajad kõiges Kongressiga seonduvas. Ajakirjanikud on tema arvates üsna kehvad õpetajad selles, mis puudutab poliitilisi protsesse ja seadusandlikke initsiatiive, kuid väga head jutustamaks meile intriigidest, poliitilisest rivaalitisemisest, skandaalidest jm vähetähtsatest asjadest. Press edastab väga halvasti informatsiooni, mida vajavad kodanikud, et rakendada valitud riigivõimuorganid tõhusamalt enda tarvis tööle (Rozell 2000).

Pole kahtlust, et samasugusele järeldusele võib tulla ka Eesti avalikkuse, ajakirjanduse ja parlamendi suhteid uurides. On ju Eesti Ajalehtede Liidu tegevdirektor Tarmu Tammerk Eesti ajakirjandust silmas pidades sunnitud möönma, et olukord, kus parlamendiinfo ja poliitiline kajastus meedias üha väheneb, tähendab seda, et üha vähemaks jääb neid, kellele üldse midagi ütlevad parteide nimed või meie riigi poliitilised valikud (Tammerk 2000).

Künismi periood

Avalikkus saab Riigikogu töö kohta infot eelkõige televisioonist (pms uudistesaadetest), raadiost, ajakirjandusest, uuest meediast (Internet), sõpradelt-tuttavatelt. Vähem saadakse teavet ametlikest väljaannetest, infopäevadelt jms. Avaliku arvamuse kujundajana on meedia rolli lausa võimatu alahinnata. Juba peaaegu neli aastakümnet tagasi sedastas Jeffrey Cohen, et ajakirjandus ei pruugi olla edukas ütlema inimestele, mida mõelda, kuid ta on kindlasti üledukas ütlema oma lugejatele, millest mõelda (Cohen 1963).

Samal ajal on inimesel massimeedia vahendusel väga keeruline saada ülevaadet Riigikogusse valitud inimeste tegevusest parlamendis ja seda aktiivselt mõjutada. Meedia ei kajasta üldjuhul saadikute tööd komisjonides ja fraktsioonides. See pole mitte ainult Eesti probleem, vaid on tüüpiline ka teistele demokraatiatele, nt Suurbritanniale (Lauristin 2001).

Riigikogu tegevus on alati olnud meedia tähelepanu all. See pole aga midagi omalaadset, sest parlamendid on suure tähelepanu all kogu maailmas. Niisamuti on nad ka kriitika märklauaks ning nende maine on paljudes riikides madalam, kui riigijuhid seda sooviksid. Nõnda andis Ühendriikide Kongressi tegevusele nt 1992. aastal heakskiitva hinnangu üksnes 14% ajalehe New York Times küsitlenuist. Ajakiri Time nimetas samal aastal kongresmene "aasta tolgusteks".

Toetus Eesti parlamendile on teiste Ida-Euroopa riikidega võrreldes isegi suhteliselt kõrge. Meist rohkem usaldavad oma parlamenti üksnes slovakiid ja poolakad. Rumeenias on parlamendi populaarsus 18% ning Tšehhis, Bulgaarias ja Sloveenias veidi üle 20% (Riigikogu...2001).

Teisalt on ajakirjanduses kriitika ja pealiskaudsuse suurenemise kõrval esikülgedel poliitiliste teemade käsitlemine hoopis vähenemas. Seda nii Eestis kui ka mujal. Britid on nt kokku lugenud, et mõjukas ajalehes Guardian on poliitilised teemad esikülgedel kümne aasta jooksul (aastast 1986 aastani 1996) vähenenud 21 protsendilt 13 protsendile. Teine tuntud päevaleht Daily Telegraph kirjutab esikülgedel poliitikast peaaegu samavõrra vähem – 25 protsendi asemel 18 (Negrine 1998).

Ajakirjandus on justkui sisenenud künismi ajajärku, nagu on märkinud Ühendriikide politoloogid ja ajakirjanduse uurijad. Seda *Watergate*'i järgset ajajärku 1970. aastate keskpaigast alates iseloomustab poliitiliste liidrite ja institutsioonide üleüldine usaldamatus. Tõsine press on üha enam hakanud sarnanema kollasega, tähtis pole uudise tõepärasus ja tähtsus, vaid kiirus ja müüvus (Rozell 2000).

Enam ei üllata Eestis kedagi, kui ajalehes või raadios kõlab retooriline küsimus: milleks meile Riigikogu? Paljudel puhkudel ei peeta vajalikuks süveneda probleemi, milleks üks või teine seadus on tõepoolest vajalik või kuidas need mõjutavad ühiskonda nt kümnekonna aasta pärast. Üha vähemaks jääb katseidki vastata küsimusele "miks?" ja üha rohkem leiab vastuse küsimusele "kuidas?". Pressi vahendusel teame, kuidas keegi hääletas ja kuidas keegi kedagi kolleegidest iseloomustas, kuid vastuseid, miks ta seda tegi, jääb aina vähemaks. Uuringufirma veast tingitud Riigikogu rekordiliselt madalat mainenumbrit levitatakse rasvaste pealkirjade ja kommentaaridega suurima mõnuga, samas kui õige numbri avaldamiseks ja kommenteerimiseks ei leita ridagi. Kas selle taustal maksab üldse imestada, kui Eesti parlamendi populaarsus langeb mõne aja pärast tõepoolest vigaselt pakutud 22 või nagu ameeriklastel – lausa 14 protsendile?

Parlamendi kakofoonia

Mida peaks parlament tegema, et vähemalt pool Eesti elanikest hindaks tema tegevust positiivselt?

On selge, et ajakirjandus ja tema mõjutusel ka kogu ühiskond näeb parlamendil teistsugust rolli, kui tal tegelikult on. Kui Riigikogu tegutseb talle põhiseaduses pandud kohustuste raames ja teeb oma tavapärase tööd, s.t diskuteerib ja vaidleb, võtab vastu seadusi ja teeb seaduseparandusi, siis järgnevad sellele üldjuhul ajakirjanduses negatiivsed reageeringud.

Juba tsiteeritud Ühendriikide politoloog Mark Rozell toob näite: kui ta esines ühel esinduslikul ajakirjandusfoorumil ja esitas juhtivajakirjanikele küsimuse: millal te kiidaksite Kongressi? kõlas vastuseks: kui Kongress tegutseb, ning täpsustuseks veel – kui ta tegutseb kangelaslikult (Rozell 2000).

Parlamendi rolli esmajoones suure *show* etendajana on täheldatud paljudes demokraatlikes riikides. Hea uudislooni küündimiseks peab parlament kõigepealt rahuldama lugejate huvi mõne dramaatilise pöördega pikaajalise *show* käigus (nt purjus ja verine parlamendiliige), teiseks kõlbab ka mõne tuntud seadusandja värvikas ütlus mõne teise tuntud tegelase kohta, kolmandana tuleb kõne alla mõni rahastamis- või erastamisotsus, sest nende peale on alati keegi pahane, ning alles viimasena ka mõne seaduse vastuvõtmine.

Parlamentide suur häda on muidugi ka selles, et erinevalt täitevõimu eesotsas olevast presidendist või valitsusjuhist kõlab parlamendi hääl kuulajale kakofooniana. Presidenti ja peaministrit saab isikustada, parlamenti aga mitte. Erinevalt näiteks riigipeast ei tõmba parlament meedia tähelepanu oma tavapärase töö ja käitumisega. Parlamendi tegevuses peab olema midagi tavatut. Kui Eesti tarkav parlament oli 1990. aastate algul impeeriumivastase võitluse eesrindel, siis toetas teda tubli 2/3 elanikkonnast. Ülemnõukogu tegevust usaldas 1990. aastal koguni 69% küsitletuist. Praegu pole parlamendil kellegagi võidelda ega kellelegi vastupanu osutada.

Riigikogu kaitseks

Nüüdisaegse parlamentaarse demokraatia üheks probleemiks peetakse seda, et üksikisikud ja nende ühendused ei saa piisavalt hästi aru parlamendi töö põhimõttest ega oska vajadusel kasutada oma õigusi. Millised võimalused siis on parlamendil oma tegevust avalikkusele paremini tutvustada olukorras, kus ajakirjandus on riigivõimu suhtes küüniliselt meelestatud, ehk veidi leebemalt öeldes: tegutseb tänapäevaselt?

Muidugi oleks meeldiv, kui Riigikogu või parlamentarismi kaitseks võtaksid sõna nt arvamusiidrid. Nende öeldud seisukohad Riigikogust mõjutaksid väga paljude inimeste suhtumist parlamenti. Arvamusiidrite mõningaid väljaütlemisi võimendab omakorda meedia ning need ütlemissed võivad muutuda käibetõdedeks (nt Lennart Meri väljend tädi Maalist, sotsiaalteadlaste tõdemus kahest Eestist jms). Nagu näitab presidendikandidaat Peeter Tulviste Euroopa Liitu kaitsev kommentaar käesoleva aasta 8. mai Postimehes või president Lennart Meri tõdemus 14. septembri Eesti Päevalehes metanooli ohvrite teemal, esitavad arvamusiidrid ka ebapopulaarseid seisukohti. Võib olla kindel, et nii mõnigi arvamusiidrid oleks nõus Riigikogu ja parlamentaarse korra kaitseks sõna võtma – tuleb nad vaid üles leida.

Seniks aga ei jää ilmselt üle muud, kui loota, et iga parlamendiliige teeb tööd veel paremini, pidades samal ajal silmas institutsiooni mainet, ning iga ajakirjanik annab oma parima selgitamaks avalikkusele seadusandja ehk rahva valitud esindaja tahet.

Kasutatud kirjandus

Blumler, J., Gurevitch, M. (1995). The Crisis of Public Communication. London and New York.

Cohen, J. (1963). The Press and Foreign Policy. Princeton, N.J.

Riigikogu tellitud avaliku võimu institutsioonide usaldusväärsuse, seadusloome legitiimsuse, kodanikeühiskonna ning poliitika suhete uuringuprojekt (2001). Projekti kokkuvõtte esitlus Riigikogus 20. novembril. <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/uurimused>.

Lauristin, M. (2001). Kas oskame ja tahame kasutada uue meedia võimalusi demokraatia edendamiseks? – Riigikogu Toimetised 3, 21–26.

Negrine, R. (1998). Parliament and the Media: A Study of Britain, Germany and France. London and New York.

Rozell, M. (2000). The Press and Congress. – Perspectives on Political Science. Spring, Vol 29, No 2, 71–75.

Tammerk, T. (2000). Totaalne infopakkumine: selgus või uputus? Inimmõõde parlamendiinfo edastamisel. – Seminar "Parlamendi ja ühiskonna vaheline kommunikatsioon: kaasaegse infosüsteemi võimalused" 1.11.2000 Tallinnas. <http://www.riigikogu.ee/konverentsid>.

Demokraatia või teerull?

Peeter Kreitzberg (RiTo 3), Riigikogu aseesimees, Keskerakond

Et vabaneda formaalse demokraatia ilminguist Eesti parlamentaarses demokraatias, tuleb muuta Riigikogu töö- ja kodukorda.

Krahv R. N. Coudenhove-Kalergi kirjutas 1937. aastal, et demokraatia püsima jäämise ja eduka funktsioneerimise üks eeltingimus on valitsuse ja opositsiooni üksmeel riigi poliitika, majanduse ja kultuuri eesmärkide ja vormi suhtes, ning ta teadis, mida kirjutas. Selleks ajaks oli nii demokraatiat kui ka parlamentarismi maailmas paljudes kohtades ja piisavalt kaua katsetatud ning demokraatia oli olnud edukas ja jäänud püsima ainult neis riikides, kus tähtsaimad poliitilised jõud suutsid omavahel teha usalduslikku koostööd.

Eestis istub vabadel valimistel rahva valitud seadusandlik kogu Riigikogu saalis juba kaheteistkümnendat aastat, kuid kahjuks pole seni erilist edu ei ühiste eesmärkide nägemises ega isegi sellesuunalise soovi tekkimises. Võib märgata teatud tüüpi fundamentalistlikku maailmanägemist, must-valget mõtlemist, kus on õiged ja valed otsused, mitte aga veenvalt ja vähem veenvalt, enamuse või vähemuse huvides langetatud otsused. Või mõnikord on hoopis küünilisel grupihuvide teerullimeetodil pealepressimist üldiste huvide sildi all. Kindlasti aitavad sellele kaasa varjatud või täiesti ilmutamata eesmärgid meie seadusandluses.

Vaja uut töö- ja kodukorda

Ma pole siiski nõus nendega, kes püüavad väita, et Eesti peamiste poliitiliste jõudude üldine maailmanägemine on sedavõrd erinev, et takistab meil kokkulepete saavutamist kõige tähtsamates poliitilistes, majanduslikes ja sotsiaalsetes eesmärkides ning nende saavutamise vahendeis. Samal ajal ei ole ma nii naiivne arvamaks, et omavahel valijate häälte pärast võitlevail poliitikuil selline soov päris iseendast niipea tekkida saaks. Ka ei arva ma, et kui selline soov ükskord tõepoolest tekiks, jääks ta iseendast püsima. Siin on küll vaja tahta, kuid ainult tahtest ei piisa.

Demokraatia on poliitilise kultuuri ja suhtlemise üks vorme ning vajab, nagu iga teinegi keeruline süsteem, toimimiseks ja püsijäämiseks kindlaid reegleid, kindlat kultuurikeskkonda ja, mis kõige tähtsam, kõigist neist põhimõtetest kinnipidamise tagamise süsteemi.

Kõik ei sõltu loomulikult Riigikogust, kuid ainult õige vähe lihtsustades on tavaõiguse ja üldise kultuurituse kõrval demokraatia puudulikus toimimises – selles, et me nii vaevaliselt sisulise demokraatia suunas edasi liigume – üsna määrav meie Riigikogu praegune töö- ja kodukord, sh see, kuidas me elnõusid esitame ja menetleme.

Kuna tavaõiguse ja kultuuri kujunemine nõuab paratamatult aega ning seda ei saa Riigikogu liikmeile teha kohustuslikuks ka spiikrile vastavate kohustuste andmisega, jääb meil minu arvates alles võimalus alustada sellest, kuidas me esitatud elnõusid menetleme.

Kõigepealt on tarvis järk-järgult, kuid järjekindlalt tõsta menetlusse võetavate eelnõude kvaliteedinõuete taset. Seda eriti seletuskirjade osas. Eelnõu saab sisuliselt arutada alles siis, kui küllaldase selgusega on näidatud, mida seadusega või seadusemuudatusega tahetakse saavutada, mida seaduse rakendamine endaga kaasa toob, millistel tingimustel kavatakse püstitatud eesmärgini jõuda ning missugused on riskid.

Formaalse demokraatia ilmingud

Mulle tundub, et praeguse koalitsiooni ja opositsiooni vastasseisu, sagedase usaldamatuse ja Riigikogu liikmete vaheliste arusaamatuste tekkimise ning koostöö puudumise põhjustaja on paljude eelnõude eesmärkide ebamäärasus, seletuskirjas toodud olukorrajelduse ja arvandmete madal kvaliteet ning tagajärgede vähene analüüs.

Teiseks usaldamatuse põhjuseks on päris kindlasti ka see, et valitsus ei anna Riigikogule aru oma tegevuse tulemuslikkusest. Ta ei saagi seda teha, sest Eestis pole kombeks, et valitsus seab endale eesmärke, mille saavutamist saaks kontrollida. On suur vahe, kas räägitakse millegagi tegelemisest või millegi saavutamisest.

On loomulik, et praeguses olukorras on ühelt poolt valitseval koalitsioonil keeruline enda esitatud eelnõusid mitmelgi juhul mõistlikult põhjendada ja teisalt opositsioonil nendega nõustuda. Jääb üle ainult lame teerullitaktika ja lahmimine, millest kumbki ei soodusta vastastikuse koostöövaimu ja usalduse teket.

Demokraatia jääb seetõttu paljuski formaalseks, mitte sisuliseks.

Erakondade rahastamine uutele alustele

Ivar Tallo (RiTo 4), Tartu Ülikooli avaliku halduse õppejõud, endine Riigikogu liige, Mõõdukad

Erakondade rahastamise põhimõtted riigiti kardinaalselt ei erine, mis on andnud võimaluse üldist laadi soovitude väljatöötamiseks. Soovitused jätavad riikidele vabad käed vajadustele vastavate finantseerimisskeemide väljatöötamiseks, artiklis pakutud Eesti erakondade uus rahastamise mudel ei lähe vastuollu Euroopa Nõukogu koostatud soovitustega.

Kellelgi pole kahtlust, et erakondade rahastamine on liberaalse demokraatliku režiimi kontekstis tähtis küsimus. Huvitaval kombel on see aga teoreetiliselt vähe läbitöötatud valdkond. Üks põhjusi võib olla saladuskate, mis on pikka aega varjutanud erakondade rahastamist. Erakondade rahastamisega seonduv kerkib perioodiliselt üksnes poliitiliste skandaalide, nagu *Watergate*'i ajal, kuid ka siis on inimeste tähelepanu suunatud eelkõige küsimusele, mida rahaga ette võetakse, mitte sellele, kuidas raha saadakse ja jagatakse.

Vaidlused erakondade rahastamisega seonduvas on kestnud seega suhteliselt lühikest aega. Ajaloolise tõe vastu suuremalt patustamata võib öelda, et see problemaatika tõusis tähelepanu keskmesse koos üldise korruptsioonidiskursuse laienemisega eelmise sajandi viimasel kümnendil, kui riigid (rahvusvaheliselt) jõudsid üksmeelele, et korruptsioon kahjustab majanduse arengut mitte ainult arenenud, vaid ka arenevais riikides. Selle diskursuse edasiarenguks võib lugeda viimaseid Maailmapanga uuringuid, eelkõige Joel Hellmani, Geraint Jonesi ja Daniel Kaufmanni "Haara riik endale", mis laiendab meie arusaama korruptsioonist kui mitte isiklikust, vaid institutsionaalsest tegevusest ning tõstatab teravalt küsimuse erakondade rollist mitte majanduspoliitika, vaid üksikute ettevõtete konkreetsete majandushuvide elluviimisel.

Erakondade rahastamise küsimuse reguleerimine rahvusvahelisel tasandil sai alguse Tallinnast. 1997. aasta oktoobris toimus Tallinnas Euroopa Nõukogu (EN) korraldusel eriteenistuste korruptsioonivastase võitluse II konverents. Selle järel dustes toonitatakse, et EN peab pöörama rohkem tähelepanu sidemele korruptsiooni ning erakondade ja valimiste illegaalse rahastamise vahel, et luua sel alal Euroopa standard. EN-i kutsuti üles mõtlema sellele, kas kõige tõsisemaid rikkumisi ei peaks igal pool kuritegelikuks tunnistama. Mõtet jätkati järgmisel aastal Madridi konverentsil ning see sai aluseks esimesele rahvusvahelisele erakondade rahastamisele pühendatud dokumendile. Töö käigus kogutud materjale on kasutatud ka käesolevas artiklis. Peale selle on võetud empiirilisi andmeid USA riikliku demokraatiainstituudi võrdlevast erakondade rahastamise uuringust, mille eesmärk oli anda soovitusi Aafrika riikide erakondade rahastamise skeemide arendamiseks.

Rahvusvaheline kontekst

Erakondade rahastamisega seondub palju eri tasemega üksikküsimusi. Kõige suuremad ja selgemad valikud jagunevad järgmiselt:

- erakondade rahastamise allikad,

- erakondade rahastamise reguleerimine,
- erakondade kulutuste reguleerimine,
- valimiste rahastamise reguleerimine,
- järelevalve erakondade ja valimiste rahastamise küsimustes.

Tehtud valikuist üldise pildi kokkupanemisel tekib kirev mosaiik, sest erakondade rahastamise reguleerimine tuleneb iga riigi poliitilisest reaalsusest. Ühte ja selget ideaalmudelit pole peaaegu võimalik luua, sest erakondade rahastamise kaudu reguleeritakse mitte ainult erakondade tegevust, vaid taotletakse ka üldisemaid eesmärgi, nt erakonnamaastiku korrastamist või isegi võrdõiguslikkust. Seetõttu on rahvusvahelise konteksti vaatlemine pigem ideekilludest korjamine, mitte ühe ja õige lahenduse otsimine. Samas annavad ideekillukesed Eestimaa poliitilisse reaalsusesse mugandatuna võimaluse avardada meie mõtlemist erakondade rahastamise skeemide võimalikest muutustest.

EN-i Parlamentaarne Assamblee (ENPA) poliitikakomitee korraldas 13. märtsil 2001 Pariisis avaliku kuulamise erakondade finantseerimise teemal. Üritati leida vastust kolmele küsimustekompleksile:

1. Kas erakondade finantseerimine on probleemiks kõigile ühiskondadele?
 2. Missugused on praegu erakondade finantseerimise mudelid ja kuidas võiks välja näha ideaalne mudel?
 3. Missugused reeglid reguleerivad erakondade rahastamist?
- Ettevalmistusi neile küsimustele vastuste leidmiseks oli teinud juba varem EN Ministrite Komitee loodud korruptsioonivastase multidistsiplinaarse grupi (GMC) erakondade rahastamise toimkond (GMCF). Peale selle tellis ENPA poliitikakomitee võrdleva analüüsi Max Planki instituudi direktorilt J. A. Froweinilt ja sama instituudi töötajalt Ronald Bankilt. Järgmised andmed pärinevadki enamjaolt nendest materjalidest.

Rahastamise allikad

Peaaegu kõik liikmesriigid peavad vajalikuks erakondade ja valimiste rahastamise täpsemat reguleerimist seadustega. Ainult Soomes, Norras, Rootsis, San Marinos ja Suurbritannias pole sellist seadust. Legaalsed rahastamisallikad on peaaegu kõikjal sarnased. Esiteks, kõigis riikides on lubatud finantseerida erakondi liikmemaksu kaudu. Tõsi küll, mõned riigid – Albaania, Austria, Kanada, Küpros, Kreeka, Leedu, Norra, Rumeenia, San Marino, Rootsi, Makedoonia Vabariik ja USA – piiravad liikmemaksu suurust, nt Makedoonia Vabariigis on üksikisiku tasu piiratud saja keskmise kuupalgaga.

Kõigis riikides on lubatud rahakorjamise üritused ning üksikisikute annetused. Üldiselt on lubatud ka erinevate institutsioonide annetused, v.a Belgias ja Prantsusmaal, kus aastast 1995 pole juriidilistel isikutel õigus teha annetusi erakondadele. Itaalia, Portugal, Hispaania ja Ameerika Ühendriigid keelavad vaid osa juriidiliste isikute (tavaliselt avalik-õiguslike) toetuste tegemise.

Frowein leidis oma uuringus, et liikmemaksudest saadavad erakondade rahastamise summad vähenevad praktiliselt kõigis vaatluse all olnud riikides juba mitu aastat. Eestis pole need kunagi olnud eriti suured, sest erakondade liikmeskonnad on väikesearvulised ja inimeste keskmised sissetulekud suhteliselt madalad.

Kuna poliitikategemine läheb järjest kallimaks, kasutatakse msg finantseerimise variante. Väga laialt on Euroopas levinud n-ö erakonna maksud – summad, mida parlamendi liikmed maksavad erakonna kassasse oma palgast. Tihti on sellised reeglid kehtestatud erakonna põhikirjaga, tavaliselt on need – kui kasutada nõukogude ajast meenuvat terminit – "vabatahtlik–kohustuslikud". Frowein näeb sellises rahastamises tõsist probleemi ja viitab oma uuringus ka Saksamaal toimunud laialdasele arutelule, mille põhisisu on: kas saadikute iseseisvus on ohus või on neile makstav tasu lihtsalt liiga suur. Enda kogemusele toetudes – kuna ka Rahvaerakond Mõõdukad kasutab oma lehe abistamiseks sellist moodust – võivad põhjused olla muus, kusagilt peavad erakonnad raha oma tegevuse finantseerimiseks saama ning parlamendiliikmena ei tundnud ma küll selle maksmisel mingit ahistamist.

Traditsiooniliselt on erakonnad saanud osa oma sissetulekuid ka ettevõtlusest, eriti ajalehtedelt, raamatute kirjastamisest ja isegi filminäitamisest. Tänapäeval kasutatakse ka sellist finantseerimise moodust järjest vähem. Põhjusi on kaks: majandusega tegelemine nõuab selget spetsialiseerumist ja toimib teise loogika järgi kui erakonnaelu; majandustegevusse haaratud erakonnal on lihtsam kasutada ebaausa konkurentsi võtteid. Seetõttu on paljudes riikides erakondade kommertstegevus keelatud või väga tõsiselt piiratud. Ainuke suur erand arenenud riikide seas on Austria, kus erakonnad on hõivatud nii turunduse, ehituse kui ka nt ostukeskuste haldamisega.

Järjest tähtsamaks muutuvad annetused väljastpoolt erakonda. Suur hulk riike ei pane neile mingeid piiranguid, kuid järjest enam püütakse selle poole, et annetused ei viiks erakonna poliitika või veel halvem – avaliku võimu ebakorrekse mõjutamiseni. Piirangud annetustele on mitut laadi:

- a) summa piirangud,
- b) andja piirangud,
- c) läbipaistvus.

Summa piiranguid kasutatakse vähestes riikides. Kõige enam tsiteeritakse uuringuis Prantsusmaad, kus inimene võib anda aastas erakonnale kuni 50 000 franki ja poliitilisele kampaaniale 30 000 franki. Samamoodi on asi reguleeritud ka Belgias ja Hispaanias.

Andja piirangud võivad olla nii positiivsed kui negatiivsed, teisisõnu, mõned riigid loetlevad üles need, kes anda ei tohi, ja mõned need, kes anda tohivad. Kõige suurem veelahe on ilmselt andja identiteedi ja päritolu küsimus, teisisõnu, laialt on levinud luba aktsepteerida annetust siis, kui selle allikas on teada ning rahuldatud on nõue, et see ei ole mingit moodi rajatagune eraisik, institutsioon ega ettevõte.

Negatiivse andja piirangu näiteks võib tuua Saksamaa, kus seaduses on üles loetud need institutsioonid, kes anda ei tohi. Nende hulka kuuluvad nt poliitilised fondid ja

parlamendifraktsioonid, mittetulundusühingud, heategevusfondid ja kirikud, anonüümsed ja petuandjad ehk sellised, kes edastavad lihtsalt kellegi teise raha.

Läbipaistvus on rahastamise ja rahakulutuste kontrolli vahend. Riikides, kus annetused tuleb deklareerida, on nad tavaliselt ka avalikustatud, kuigi nt Austrias, Belgias, Liechtensteinis ja Šveitsis see nii ei ole. Slovakkias otsustab avalikustamise parlament, siiani seda tehtud ei ole. Holland lubab annetajal jääda anonüümseks juhul, kui annetaja on seda soovinud. Kõigist uuritud riikidest nõutakse ainult USA-s ja Eestis erakondade sissetulekute kvartaliaruandeid.

Huvitav on see, et valitsuserakonnad mitte üheski riigis peale Hollandi, Rumeenia, Slovakkia ja Türgi ei ole kohustatud keelduma annetustest, mida on teinud doonorid, kelle huvides üks või teine poliitiline otsus on tehtud. Samal ajal oleks kõikjal otsese seose tuvastamine võrdne korruptsiooniga ja sellisena ka karistatav.

Annetuste seos riigi poliitikaga on olnud viimaste Maailmapanga uuringute objekt, selle tulemusena ongi välja töötatud "vangistatud riigi" mõiste. Kuna ettevõtjad organiseeruvad kiiremini kui kodanikeühiskond ja neil on käsutada suhteliselt suuremad summad, on kõigil üleminekuühiskondade erakondadel raske vastu seista ettevõtjate survele.

Välismaine rahastamine

Erakonnad on siiski oma riigi juhtimiseks ning on huvitav vaadelda, kuidas on toimitud välismaalt tulnud annetustega. Selles on erinevused riigiti väga suured. Mõni riik keelab igasuguse välismaise rahastamise (Kanada, Leedu, Malta, Moldova, Poola, Venemaa Föderatsioon, Sloveenia, Makedoonia Vabariik, Türgi ja USA), teised piiravad seda summa suurusega, toetuse liigiga või sellega, kas andjaks on eraisik või firma. Eriti huvitav on lahendus Rumeenias, kus välismaised rahvusvaheliste organisatsioonide toetused on küll lubatud, kuid alles siis, kui nad on publitseeritud meie mõistes Riigi Teatajas.

Eraldi küsimuse moodustab arusaamine, mis on välismaine ja mis mitte. Kas riigis alaliselt resideeriva välismaalase annetus on välismaine? Kas riigis registreeritud ja tegutseva väliskapitaliga ettevõtte annetust pidada välismaiseks või mitte? Viimase küsimuse puhul on eriti drakooniline Moldova seadus, mis kuulutab välismaiseks kõik ettevõtted, kus välisosalus on rohkem kui 20%.

Meile pakub võib-olla huvi ka Prantsusmaal jõus olev keeld välisriigi kodanikelt annetuste saamiseks isegi juhul, kui nad on Prantsusmaal alalised elanikud.

EN soovib võimalikult piirata rahvusvahelist finantseerimist, kuigi samal ajal kostab häält, mis nõuavad piirangu alt välja jätta vähemusrahvusi esindavad erakonnad. Üldise heakskiidu on leidnud ka arusaam, et alles demokraatia teele asunud riikide erakondi võiks rahvusvaheliselt toetada aitamaks luua demokraatlikku kultuuri.

Riigipoolne finantseerimine

Ainus riik, kes regulaarselt ei toeta erakondi, on Malta. Itaalias kehtis keeld 1993. aastast 2000. aastani. Ainult kuues riigis – Eestis, Soomes, Gruusias, Hollandis, San Marinos ja Hispaanias – on riigi abi erakondadele piiratud nende erakondadega, kelle esindajad on parlamendis. See ei tähenda aga seda, et kõigile erakondadele antakse toetust. Abisaajate hulgast on tavaliselt välistatud erakonnad, kes on seotud rassistlike mõtteavalduste või paramilitaarsete organisatsioonidega.

Osa riike, sh Eesti, toetab erakonnastumist ja erakondade rahastamist annetuste maksustatavast tulust mahaarvamise kaudu, kuid see pole eriti levinud. Palju rohkem kasutatakse erakondade toetuseks teist maksumeedet – erakonnad ei pea ise maksma mingeid makse annetustelt ja liikmemaksult.

Enamik riike näeb ette oma eelarverahast tuleva toetuse erakonna tegevuse toetusena, kuigi nt Hispaanias on lubatud kasutada ringhäälingus edastatavale reklaamile 25% rahast. Samal ajal on paljudes riikides riigi abina toetus erakondadele meedias tasuta aja näol.

Erakondade riigipoolsel rahastamisel on mitu skeemi. Neid võib jagada järgmiselt:

- a) muutumatu toetus – toetusele kvalifitseerunud erakondadele antakse mingi kindel summa;
- b) muutuv toetus – erakonnale antav summa sõltub mingist erakonna tunnusest (häälte, kohtade, geograafilise esindatuse arvust jms);
- c) segatoetus – erakondadele antakse kindel summa, pluss edukuse boonus.

Kõige enam on levinud variant b ja c, kus toetuse summa sõltub mingist muutujast, kuid arvutuste aluseks olevad muutujad on väga erinevad. Muutuja võib olla esindatuse suurus parlamendis, nagu Eestis, või erakonna protsentuaalne toetus valimistel. Tšehhi Vabariigis sõltub erakonna rahastamine protsentidest, mida erakond sai valimistel, seejuures on miinimumpiiriks, mis annab ühe summa, 3% ja maksimumpiiriks, mis annab teise summa, 5%. Igasugune vahepealne tulemus pannakse valemisse, toetus tõuseb iga 0,1% juurde saadud häälega.

Variante on palju, neist saab lähemalt lugeda iga riigi seadustest, seetõttu pole siinkohal mõtet kirjeldust jätkata. Küsigem parem, kas üks või teine mudel annab kellelegi mingeid eeliseid? Enamjaolt on autorid ühel nõul, et riigipoolne finantseerimine võrdsustab erakondade šansse ja annab neile suurema sõltumatuse oma valijate huvide eest seista.

Muutumatut toetussummat kasutavad süsteemid on enamasti sõbralikumad väiksematele erakondadele ja vastupidi. Nii nt on mitme riigi puhul võimalik rääkida selgest taotlusest kasutada erakonnamaastiku korrastamisel mitte ainult seadusi – erakond peab ületama teatud künnise, et parlamenti saada –, vaid ka seda, et kui erakond pole saanud teatud toetusehulka, siis pole ta "tegija" erakond, ning tema peale pole mõtet kulutada maksumaksja raha.

Samal ajal võivad ka muutuva toetusega süsteemid eelistada väikseid "tegijaid" erakondi. Saksamaal on üks avaliku finantseerimise komponent see, et *Bundestag*'i valimistel on esimese 5 miljoni hääle hind toetusena 1,3 marka ja nende häälte hind, mis lähevad üle 5 miljoni, riigikassale üks mark hääle kohta.

Peale selle on Saksamaal veel üks omapärane finantseerimise moodus: riik maksab igale kuni 6000 margani ulatuva annetusele juurde poole, nt 1000–margase eraannetuse puhul tuleb parteikassasse 1500 marka.

Riigid võivad erakondade finantseerimise kaudu teostada ka teisi eesmärke. Nt Prantsusmaal väheneb erakonna rahastamine teatud muutuva protsendi võrra, kui naisi on erakonna kandidaatide nimekirjas alla poole.

Valimiskampaaniad

Valimiskampaaniate rahastamine on seotud erakondade tegevuse rahastamisega. Kuna valimised võtavad suure osa rahast, võib seda protsessi vaadelda ka eraldi.

Üldiselt puudub info selle kohta, kui suur osa erakonna eelarvest läheb valimiskampaaniatele. Arvatakse, et valimiskampaania maksab umbes 10% erakonna aastaeelarvest, ainsad suured erandid on USA ja Suurbritannia, kus suhe on vastupidine.

Omaette küsimus on erakondade kulutuste piiramine. Ainult neljas riigis kehtivad raha kulutamise piirangud aastas. Kampaania käigus raha kulutamine on viimastest presidendivalimistest alates olnud kuum teema USA-s, seal on püütud piirata summat, mida erakond võib kasutada oma kandidaadile.

Eestis (ja ka mitmel pool mujal) on üks kallimaid valimiskampaania elemente kindlasti meediareklaam. Kuigi täpsed uuringud puuduvad, võib oletada, et valimiste aastail on valimisreklaami eest saadavad summad meediaorganisatsioonidele oluline sissetulekuallikas. Samal ajal on lirimaal keelatud raadio- ja telejaamadel võtta poliitilise reklaami eest raha ning paljudes riikides on erakondade juurdepääs meediale üsna selgesti reguleeritud. Selle olulisi põhjusi, nagu autorid väidavad, on taotlus hoida valimiskampaania kulutusi mõistlikes piirides, sest valimised ei peaks järjestama erakondi selle järgi, kuidas kellelgi on õnnestunud rahapoti juurde pääseda. Seetõttu kasutatakse tihti nõuet vaba (või ainult otsestest kulutustel põhineva) eetriaaja või lehepinna eraldamiseks.

Eesti ja uus erakondade rahastamise mudel

Erakondade rahastamist analüüsinud autorite kollektiivid on ühel meelel selles, et erakondade rahastamise universaalset mudelit, vähemalt lähiajal, küll ei tule. Selleks on poliitiline kultuur ja vajadused riigiti liiga erinevad. Eestil on taasiseseisvumisest alates oma reeglid, kuid eriti viimasel ajal on räägitud palju nende muutmisest.

Põhjusi võib tuua mitu, kõige tõsisem on üleminekuriikide puhul probleem, mida kirjeldatakse viimasel ajal moodi läinud mõistega "vangistatud riik". Kuna ühiskonna areng ja

organiseerumine on olnud aeglasem kui esimesena uuele tegevusalusele läinud huvigruppidel – nt ettevõtjail –, on teadlasi teinud murelikuks ettevõtjate surve riigi poliitika kujundamisele. Surve tulemusena on esialgu nõrga demokraatliku praktika tõttu silmaga nähtav oht, et elanikkonna huvid jäävad suurettevõtjate huvide varju ja riigi parlament ei saa erinevate huvide kokkupõrkekohaks, kus selgineb üldine huvi, vaid üldine huvi määratakse kabinetivaikuses, selge kreeniga tunduvalt väiksema ühiskonnagrupi esindamiseks.

Kui vaadata meie erakondade rahastamist natuke kõrgemalt, abstraktselt tasandilt, saab kiiresti selgeks mitu aksioomi.

1. Erakondadel on vaja raha nii oma igapäevatööks kui ka valimiskampaaniate läbiviimiseks. Olukorda, kus erakondade rahastamist saaks keelata või piirata mingil substantiivsel viisil, praktiliselt ei ole, järelikult on kõige parem kehtestada sellised erakondade finantseerimise reeglid, mida tegelikult on võimalik järgida.
2. Kui raha saadakse riigieelarvest, maksab parteipoliitika kinni valija, kui raha tuleb suurtelt eraannetajatelt, tuleb raha samuti inimestelt, kuigi seda kogutakse hoopis teiste meetodite järgi – tarbija kaudu ja mitte kodaniku tasku.
3. Eesti puhul võib lisada kolmanda tõdemuse: me ei saa veel nii pea rikkaks, et saaksime kas või teoreetiliselt hoida erakondi käigus nende liikmeilt kogutavate liikmemaksudega.

ENPA soovitused

Eestil on uuele erakondade rahastamise mudelile mõeldes soovitatav silmas pidada ENPA antud soovitusi. Need on lühidalt järgmised. Esiteks, riigid peaksid erakondi toetama selleks, et erakonnad ei jääks eraannetajate lõa otsa. Teiseks, riigi toetus ei tohiks ületada piire, kus liiga lahke erakondade rahastamine võiks hakata kahjustama erakondade ja valijate omavahelisi sidemeid. Kolmandaks, peale raha võib anda ka kaudset toetust, nt korvata postikulud ja kokkusaamise koha üüri, toetada erakondade oma meediat, noorteorganisatsioone ja uurimisinstituute. Neljandaks, keelatud peaksid olema toetused riigiettevõtelt ja riigi poolt otseselt kontrollitavalt ettevõtelt, riigiga äri tegevailt ettevõtelt, off–shore'idest, religioossetelt gruppidele.

EN soovib kehtestada ka selge rahalise ülempiiri, mida ettevõtted annetuste puhul peaksid järgima, ning kogu erakondade rahastamine peaks olema täiesti läbipaistev. Selle nõude täitmine eeldab, et kõigil erakondadel on läbipaistev raamatupidamine ning vähemalt kord aastas hindab seda iseseisev audiitor. Kehtestada tuleks ka piirsumma, mida ületanud annetus ei tohi olla anonüümne.

EN-i nägemuse järgi peaks erakondade rahastamist jälgima iseseisev kontrollorgan, kellel on oma ülesannete täitmiseks küllaldaselt võimu.

EN on andnud soovitusi ka reegleid kõrvalekaldujate karistamiseks. Kui seadusi on rikutud, peab erakond kaotama vähemalt osa riigipoolsest toetusest ja võib-olla maksma trahvi. Kui on selgunud ka rikkujate isiklik vastutus, peaks karistus sisaldama võimalust mandaadi tühistamiseks koos kõige sellega kaasneva.

Eestil on võimalik minna kas olemasoleva mudeli kohendamise teed või viia erakondade rahastamine radikaalselt uutele alustele. Ühe ettepaneku tegi meediaärimees Rein Lang. Tema arvates tuleks erakondade rahastamist tunduvalt suurendada, keelates samal ajal ettevõtetepoolse rahastamise. Ettepanekul on oma loogika, kuigi terve mõistus tõrgub uskumast, et erakondadele ettevõtete annetuste keelamine lõpetaks tegelikkuses erakondade sponsimise. Pigem vähendaks selline skeem erakondade sõltuvust kõige suuremaist doonoreist ja võimaldaks tunduvalt lihtsamat avatuse režiimi erakondade finantseerimise küsimustes.

Hääle hind

Mis alusel määrata erakondadele toetust? Üks võimalus on jääda praeguse arvestamise skeemi juurde, mis polegi nii halb. Võib-olla oleks huvitav siduda erakondade rahastamise küsimus kodanikuõpetuse arendamisega. Eesti inimene on õppinud kiiresti selgeks raha tähtsuse ja sellega käitumise põhitõed. Poliitikaga on asjad teised, inimeste seas valitseb suuresti käegalöömise meeleolu – mis ma ikka valima lähen, midagi ju ei muutu niikuinii. Arvan siiski, et muudatusi saab esile kutsuda selgitamise ja aktiivse sekkumisega. Võiksime kokku leppida, kui suur on ühe hääle hind, mis valimistel erakonna poolt antakse. Raha jagamisel läheb arvesse erakondade poolt saadud häälte arv, sest hääl läheb üle otsekohe reaalseks rahaks.

Selline lähenemine tõstaks erakondade huvi inimestega suhtlemise vastu ning inimeste hääletama mineku motivatsiooni tunduvalt. Kui on selge, et minu antud hääl maksab x krooni, kusjuures see summa pole sümboolne, vaid reaalse väärtusega, siis võib-olla paneb see inimesed rohkem mõtlema, kellele nad raha jagavad.

Tegelikult on valija häälel hind juba praegu ning küsimus on selles, kas seda on vaja ka otseselt teadvustada. Arvan, et mõte väärib vähemalt läbiarutamist.

Eelmistel valimistel osales peaaegu pool miljonit inimest. Riigikogus on 101 liiget. Erakonnad on saanud eelarvest 47 miljonit krooni. Võttes järgmise aasta eraldiseks eelneva kolme aasta keskmise, saame nelja aasta peale 62,64 miljonit krooni. Nende arvutuste tulemusel võib öelda, et iga valija toetus on toonud Riigikogu künnise ületanud erakonnale neljaks aastaks 127 krooni.

Kaubalis–rahalisi suhteid hüperbooli viies võiks valimissedelid trükkida tšekkidenä. Tõstes avalikke kulutusi erakondadele poole vähem, kui Rein Lang pakkus, võiks valimissedel olla nt "jakobsoni"–kujuline. See annaks valijale selge osalemise tunde ja teravdaks samal ajal erakondade huvitatust valijate reaalsest osalemisest valimistel. Raha inimese taskust kas kodaniku või tarbijana erakondade rahastamiseks võetakse niikuinii ja tegelikult võib argumenteerida, et sellise skeemi järgi rahastamine on inimese seisukohalt ausam – kui ma pole kodanik ega maksumaksja, ei ole ma sunnitud antud riigis erakondi finantseerima.

Loomulikult tähendaks riigieelarvelise finantseerimise tunduv suurendamine eraannetuste mängureeglite radikaalset ümbervaatamist ja eraannetustele selgete piirangute sissetoomist, millest keskne oleks juriidiliste isikute annetuste keelamine ja füüsiliste isikute poolt

tehtavatele annetustele ülempiiri kehtestamine. Ilmselt oleks mõttekas reguleerida ka erakondade kulutusi valimiskampaaniaile ja täpsemalt sätestada erakonnareklaami näitamine massimeedias.

Erakondade rahastamisest rääkides võiks mõelda ka erakondliku poliitika arendamise toetamisele, nagu tehakse paljudes välisriikides. Kui haldusreformi tulemusena jäävad meil riigi struktuurid ikka ainult täideviimise ja mitte poliitika kujundamise kohaks, teravneb veelgi juba nüüd selgelt tunnetatud vajadus konkreetsete poliitiliste programmide väljatöötamiseks, millele peab eelnema antud valdkonna hea analüüs. Võib-olla peaks avalik võim peale rahastamise suurendamise selgemalt paika panema ka raha võimaliku kulutamise struktuuri.

Kasutatud kirjandus

Aaviksoo, J. (2001). Parteide rahaasjad. – Postimees, 15. juuni.

Chadwick, R. (ed) (2001). The Concise Encyclopedia of Ethics in Politics and the Media. San Diego: Academic Press.

Darbishire, H. (1998). Media and the Electoral Process. – Media and Democracy. Council of Europe.

Frowein, J. A., Bank, R. (2001). Financing of Political Parties in Comparative Perspective. – Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Nr. 1.

Hellman, J., Jones, G., Kaufmann, D. (2000a). Beyond the "Grabbing Hand" of Government in Transition: Facing up to "State Capture" by the Corporate Sector. The World Bank, May–June–July.

Hellman, J., Jones, G., Kaufmann, D. (2000b). Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies? The World Bank, May–June–July.

Hellman, J., Jones, G., Kaufmann, D. (2000c). Seize the State, Seize the Day. State Capture, Corruption and Influence in Transition. The World Bank, Sept.

Kaufmann, D. (2000). Governance, State Capture and Corruption in Transition: Empirical Lessons and Implications, Background for Presentation. Budapest, Nov 2.

Lang, R. (2001). Idee lähenevaks suveks. – Postimees, 31. mai.

Legislative Ethics: A Comparative Analysis (1999). Legislative Research Series, Paper N #4. National Democratic Institute for International Affairs.

Stepova, V. (2001). Financing of Political Parties. Report. PACE, May.

Summary of Member and Observer States' replies to Political Party and Candidate Funding Questionnaire (2000). Multidisciplinary Group on Corruption (GMC). Working Group on the Funding of Political Parties (GMCF). Directorate General of Legal Affairs (DGI). Strasbourg, 21 Febr.

Taagepera, R. (2001). Kuidas rahastada erakondi. – Postimees, 26. juuni.

The Public Funding of Political Parties (1998). An International Comparative Study. National Democratic Institute for International Affairs.

TI Newsletter, June 1999.

Toots, A. (2001). Ketserlikke mõtteid erakondade rahastamisest. – Postimees, 22. juuni.

Eesti kogemus erakondade rahastamisel

Sven Mikser (RiTo 4), Riigikogu liige, Keskerakond

Arutelu parteide rahastamise reguleerimise üle on kestnud Eestis peaaegu kogu taastatud iseseisvuse aja. Liigutakse ühes suunas, püüdes lahutada parteide ja parlamendi tegevust poolanonüümsete annetajate majandushuvidest ning suurendada riigieelarvevahendite osakaalu poliitilises protsessis.

Poliitiliste parteide finantseerimisega kaasnevad probleemid ja skandaalid ei ole tänapäeva poliitikas uus nähtus. Juba 1920. aastail, pool sajandit enne Eestiski suhteliselt hästi tuntud *Watergate*'i skandaali, süüdistati toonast Briti liberaalist peaministrit David Lloyd George'i selles, et ta olevat teinud partei heldemaile sponsoreile msg poliitilist meelehead ja jaganud ametiposte. Hilisemal kümnendil on sellelaadsed süüdistused muutunud igapäevaseks ning seetõttu on püütud vastavat valdkonda seadusandlikult reguleerida. Erakondade rahastamisel on mitu aspekti, millele on suurema või väiksema eduga võimalik kehtestada reegleid ja piire. Reeglid võivad puudutada nii raha kogumise allikaid, raha kasutuse viise kui ka erakondadepoolseid piiranguid.

26. märtsil 1994 toimus Keskerakonna algatusel esimene Eesti erakondade liidrite tippkohtumine, kus ühe olulise teemana oli kõne all erakondade finantseerimine. Kohtumisel osales 14 erakonda, neist 11 olid esindatud esimeestega. Sellest ja järgnevaist kohtumistest sai alguse sisuline diskussioon parlamentaarse demokraatia olulise teemavaldkonna seadusandlikuks reguleerimiseks.

Eesti taasiseseisvuse kümneaastase ajaloo jooksul on parteide finantseerimine tõusnud avalikkuse huviorbiiti eeskätt vahetult enne ja pärast valimisi. Ühest küljest on see loomulik, sest just valimised ja nende tagajärjel toimuda võivad poliitilise võimu muudatused meelitavad erakondade ligi mõjukaid rahastajaid ning loovad nii võimalusi väärarvitusteks ja korruptsiooniks. Teisalt on erakonnastumine jõudnud Eestis faasi, kus vähemasti suuremate parteide funktsioneerimine on ka valimistevahelisel perioodil võrdlemisi kulukas ning seda tegevust finantseeritakse msg allikaist.

On iseloomulik, et parteide rahastamise ümber käiva dispuudi objekt Eestis on valdavalt mitte raha kasutamine, vaid selle kogumisega seonduv. Seetõttu jätan ka käesolevas artiklis vaatluse alt kõrvale selle, mida parteid oma käsutuses olevate finantsidega teevad, ja vaatlen eelkõige seda, kust finantsid tulevad.

Raha päritolu

Erakonnaseaduse järgi võib erakonna vara pärineda laias laastus kuuest allikast: liikme- ja sisseastumismaksudest, mitteamonüümseist annetustest, päranduseks saadud varast, riigieelarvelistest eraldistest, krediidasutustes hoitavaist hoiustest ja erakonna enda majandustegevusest, kusjuures seesama seadus seab majandustegevusele üsna ranged piirid. Nimelt ei ole lubatud erakondadel osaleda äriühinguis ning majandustegevus peab

piirduma pms erakonna tegevuse ja selle tutvustamisega seonduva kirjastustegevusega ning erakonna sümboolikat kandvate pisiesemete müügiga.

Vastavalt erakonnaseaduse § 124 lõikele 7 avaldatakse erakonna juhatuse kinnitatud majandustegevuse aruanne koos lisadega Riigi Teataja Lisas. Paraku ei ole seni ilmunud ühegi erakonna aruannet 2000. aasta kohta. 1999. aasta kohta, mil toimusid nii Riigikogu kui kohalike omavalitsuste volikogude valimised, on tänaseks aruande avaldanud üksnes iseseisva erakonnana eksisteerimise lõpetanud Maaliit.

Et mõista Eesti erakonnamaastikku ja parteide rahastamise korra iseärasusi, tuleb tingimata teada mõningaid seiku Eesti poliitilise maastiku korrastamise ja erakonnastumise ajaloost.

Tähtis rajajoon erakonnastumise teel oli erakonnaseaduse vastuvõtmine ja selle jõustumine. 1994. aastani puudus Eestis omaette erakondade tegevust reguleeriv seadus. 11. mail 1994 vastu võetud erakonnaseadus sätestab, et erakonnana registreerimiseks peab parteil olema vähemalt 1000 liiget. Kuna enamik tollal juba asutatud parteisid selle lävepakuni ei küündinud, tehti seaduse rakendussätetega mööndus, mille järgi kuni 1995. aasta kevadel toimunud VIII Riigikogu valimisteni võis erakonda asutada ja registreerida juhul, kui sel oli vähemalt 200 liiget. Peale selle said olemasolevad ning vähem kui tuhande liikmega erakonnad liikmete arvu suurendamiseks ja erakondade ümberregistreerimiseks aega 1998. aastani.

Teine tähtis seadusemuudatus, mis kiirendas erakonnastumise protsessi, oli 1998. aasta 17. novembril Keskerakonna algatusel vastu võetud Riigikogu valimise seaduse muudatus, mis keelustas valimisliitude osalemise parlamendivalimistel ning sätestas, et alates IX Riigikogu valimistest saavad oma nimekirjadega valimistel osaleda ainult registreeritud erakonnad.

TABEL 1. ERALDISED ERAKONDADELE RIIGIEELARVEST

	1996. a	1997. a	1998. a	1999. a	2000. a	2001. a
Rahvaerakond	297	594	784 159	1	2	3 366
Möödukad	030	059		14631	69416	337
Vabariiklaste ja Konservatiivide Rahvaerakond	247 525	495 050	653 465	122 525		
Eesti Koonderakond	891 090	1 78278	2 35274	852 772	1 10965	1 386 139
Eesti Maaliit	445 545	891 089	1 17637	220 545		

Eestimaa Rahvaliid (aastani 1999 EME)	297 030	594 059	784159	558 712	1 10965	1 386 139
Eesti Pensionäride ja Perede Erakond	297 030	594 059	784 159	147 029		
Põllumeeste Kogu	99 010	198 020	261 387	49 010		
Eesti Keskerakond	792 080	1 58458	2 09189	2 03812	4 43761	5 544 554
Isamaaliit	396 040	792 079	1 045 544	1 25454	2 85211	3 564 356
Eestimaa Ühendatud Rahvapartei	198 020	396 040	522 772	450 891	950 970	1 188 119
Vene Erakond Eestis	99 010	198 020	261 387	49 010		
Eesti Reformierakond	940 590	1 881 189	2 483 168	1 52409	2 85212	3 564 356
KOKKU	5 000 000	10 00000	13 20000	8 41500	16 00800	20 00000

Vastavalt erakonnaseaduse §126 lõikele 1 on Riigikogus esindatud erakonnal õigus eraldistele riigieelarvest. Eraldise suurus on proportsionaalne Riigikogu valimistel saadud kohtade arvuga. Kuigi erakonnaseadus võeti vastu juba 1994. aastal, eraldati parlamendiparteidele riigieelarvest raha esmakordselt alles 1996. aastal, mil 5 miljonit krooni jagati 12 parlamendis esindatud erakonna vahel. Suurim üksikeraldis – 940 590 krooni – läks Reformierakonnale, väikseimad – à 99 010 krooni – Vene Erakonnale Eestis ja Põllumeeste Kogule (tabel 1).

Väärrib märkimist, et VIII Riigikogu tööperioodi jooksul riigieelarvest eraldisi saanud 12 parteid pääsesid parlamenti seitsme valimisnimekirja kaudu. Nt Koonderakonna ja Maarahva Ühenduse valimisnimekirjast jõudis Riigikogusse viie erakonna liikmeid – 19 tõi riigi raha Koonderakonna, 9 Maaliidu, 6 Eesti Maarahva Erakonna, 6 Eesti Pensionäride ja Perede Liidu ning 2 Põllumeeste Kogu pangaarvele. Ka valimisnimekirjas "Meie Kodu on Eestimaa" pääses parlamenti kahe partei liikmeid – neli Eestimaa Ühendatud Rahvaparteist ja kaks Vene Erakonnast Eestis. Ehkki VIII Riigikogu tegevuse lõpuks oli mitu saadikut oma erakondlikku kuulumist muutnud ega kuulunud ühegi fraktsiooni koosseisu, jäid rahastamise proportsioonid samaks kuni IX Riigikogu valimisteni. Sel perioodil põhjustasid vaidlusi erakonnaseaduse § 126 lõike 2 eri tõlgendused. See lõige sätestab, et erakonna jagunemisel jaotatakse eraldis selliste jagunemisel tekkinud erakondade vahel, mille liikmeiks tunnistavad end jaguneva erakonna esindajad Riigikogus. Oli ju VIII Riigikogu lõpuks selle

liikmeskonnas ka selliste erakondade liikmeid, mida valimiste ajal 1995. aasta kevadel veel ei eksisteerinudki.

Lähtudes eespool mainitud muudatusest, mis viidi Riigikogu valimise seadusesse 17. novembril 1998, kandideerisid IX Riigikogu valimistel üksnes registreeritud erakondade kandidaatide nimekirjad, neist seitse ületas nõutava viieprotsendilise valimiskünnise. Ometi lubas ka muudetud valimisseadus kandideerida erakonna nimekirjas erakonda mittekuuluvail ja teistesse erakondadesse kuuluvail kandidaatidel. Nii valiti Koonderakonna nimekirjas IX Riigikogusse peale kolme koonderakondlase kaks Eesti Pensionäride ja Perede Erakonna ning kaks Maaliidu liiget, Eestimaa Ühendatud Rahvapartei nimekirjas jõudsid parlamenti kaks Sotsiaaldemokraatliku Tööpartei liiget. Erakondade rahastamisel lähtutakse aastast 1999 põhimõttest, et riigieelarvelistele eraldistele kvalifitseeruvad vaid erakonnad, kes esinesid valimistel oma valimisnimekirjadega. Täiendava selguse huvides ja Riigikogu liigse killustumise vältimiseks täiendati vahetult enne IX Riigikogu valimisi, 17. veebruaril 1999 Riigikogu kodukorraseadust sättega, mis lubas pärast valimisi ühes nimekirjas Riigikogusse valitud saadikuist moodustada ainult ühe fraktsiooni, mis kannab selle nimekirja esitanud erakonna nime.

Eraisikutest ja ettevõtetest annetajad

Arusaadavalt pälvib enim tähelepanu rahastamise see osa, mis puudutab eraisikutest ja ettevõtetest annetajaid, sest tegemist võib olla võrdlemisi suurte summadega ning just nende tõelist päritolu on mõnikord keeruline tuvastada. Kuna annetajate rahad täidavad parteikassat valimiste finantseerimise puhul märksa kopsakamate summadega kui riigieelarve, on viimaseil aastail tõsiselt arutletud, kas era- ja ettevõtlusraha kasutamist poliitilistes kampaaniates piirata või sootuks keelata. Paraku nõuaks niisugune radikaalne samm riikliku rahastamismudeli täiendamist ja riigieelarvest erakondade tegevuse toetamise olulist kasvatamist. Siiski on mitu poliitikut, sh justiitsminister Märt Rask, väljendanud seisukohta, et selguse ja läbipaistvuse huvides tuleks erakondade rahastamine täielikult üle viia riigieelarvelistele vahenditele.

Vastavalt erakonnaseaduse § 124 lõikele 3 esitavad erakonnad iga kvartali alguses mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrile täieliku aruande erakonnale eelmise kvartali jooksul laekunud vahendite kohta. Aruandes peavad kajastuma ka erakonnale tehtud ettevõtete annetused. 2000. aasta IV kvartalis deklareerisid ettevõtete annetusi vaid Isamaaliit, keda toetas neli ettevõtet ühtekokku 375 000 krooniga, ja Rahvaerakond Mõõdukad, kes oli saanud ühe 50 000-kroonise annetuse. Suuremaist parlamendierakondadest ei deklareerinud ainsatki ettevõtete tehtud annetust Reformierakond, Keskerakond ega Rahvaliit.

Märksa olulisem on eraisikutest ja ettevõtetest annetajate osatähtsus valimiste rahastamisel. Vastavalt erakonnaseaduse §125 lõikele 2 esitavad valimistel osalenud erakonnad Vabariigi Valimiskomisjonile ühe kuu jooksul, arvates valimiste toimumisest, aruande tehtud kulutuste ja kasutatud vahendite päritolu kohta rahandusministri poolt kehtestatud vormis. Vahendite päritolu osas kuuluvad deklareerimisele riigieelarvelised vahendid, rahalised annetused, mitterahalised kingitused, tegevustoetus (nt korjandused kampaaniaüritustel),

liikmemaksust laekunud vahendid, tulud erakonna varalt, majandustegevusest ja sihtasutustelt ning muud tulud (nt valimiskampaania kulude katteks võetud laenud). Samas on aruandluse vorm muudetud nii keerukaks, et peaaegu iga erakond tõlgendab nõudeid kulude ja tulude liigendamise kohta erinevalt ning ka aruandlusega tutvuda soovija jaoks tekitab see vähemalt sama palju küsimusi kui vastuseid.

1999. aasta Riigikogu valimistel ületas kaheteistkümnest oma valimisnimekirjaga osalenud erakonnast viieprotsendilise valimiskünnise seitse. Vaadates parlamenti pääsenud erakondade aruandeid valimiskampaanias kasutatud raha päritolu kohta (tabel 2), torkab silma, et suurem osa sissetulekuist pärineb kolmest allikast – riigieelarvelistest eraldistest, rahalistest annetustest ja mitterahalistest kingitustest. Muude sissetulekutena märgitakse enam laekumisi liikmemaksudest ja laene. Ühegi Riigikokku valitud erakonna aruanne ei sisaldanud tulusid varalt ega sihtasutustelt.

TABEL 2. VALIMISKAMPAANIA VAHENDID 1999. AASTA RIIGIKOGU VALIMISTEL

	Valimis- kampaania vahendid KOKKU	Riigieelarve vahendid	Annetused ja mitterahalised kingitused	Muud (liikmemaksud, tulud varalt jms)
Reformierakond	5 087 274	766 773	4 295 628	24 873
Keskerakond	6 973 913	900 000	5 821 013	252 900
Möödukad	3 618 238	834 724	2 118 514	665 000
Isamaaliit	4 017 229	300 143	3 505 226	211 860
Koonderakond	3 823 310	1 775 610	2 026 500	21 200
Rahvaliit	2 905 309	1 030 940	1 872 719	1 650
EÜRP	988 879	250 079	550 000	188 800

Tuleb märkida, et enamiku parteide puhul ületasid valimiskampaania deklareeritud kulud tulusid. Aruande esitamise ajal oli seitsmest parlamenti pääsenud erakonnast neljal – Reformierakonnal, Keskerakonnal, Isamaaliidul ja Eestimaa Ühendatud Rahvaparteil – tasumata valimiskampaania arveid.

Eraisikute ja ettevõtete annetused parteidele varieerusid mõnesajast kroonist mitme miljonini. Enim jutuainet andis Reformierakonnale 2 145 141–kroonise annetuse teinud R-Hoolduse OÜ, mille majandustegevusest ei olnud enne ega pärast valimisi suurt kuulda ning mis oli tõenäoliselt loodud spetsiaalselt valimisraha liigutamiseks. Peaaegu kõigile erakondadele oli tüüpiline, et valdav osa eraisikuist annetajaid olid erakondade endi liikmed

või nende nimekirjades kandideerivad inimesed. Eraannetajate puhul ei olnud haruldased ka 100 000 krooni ületavad annetused.

Et erakondade kampaaniaile tehtud kulutused on Eestis iga uue valimise puhul jõudsalt kasvanud, kõneldakse viimaseil aastail üha enam vajadusest kehtestada erakondade kampaaniakuludele ülempiir. Ühelt poolt seaks säärane muudatus senisest võrdsemasse olukorda suured parlamendierakonnad ja väiksemad nn uued üritajad, teisalt aitaks see kahandada võimuerakondade paratamatut eelist opositsiooniparteide ees eraisikutest ja ettevõtetest annetajate ligimeelitamisel.

Raha vaid riigieelarvest

Kokkuvõtteks võib öelda, et arutelud parteide rahastamise reguleerimise üle on Eestis kestnud peaaegu kogu taastatud iseseisvuse aja. Liigutakse ühes suunas, püüdes üha enam lahutada parteide ja parlamendi tegevust poolanonüümsete annetajate majandushuvidest ning suurendada riigieelarve vahendite osakaalu poliitilises protsessis. Vaadates parteide konsolideerumise ja tugevnemise protsessi, kus enam kui kolmekümnest poliitilisest parteist 1990. aastate keskel on tänaseks järele jäänud neli–viis suurparteid ja teist samapalju väiksemaid, võib öelda, et oleme selles protsessis õigel teel. Olen veendunud, et edasi minnes tuleks Eestil kui väikeriigil parteipoliitikas era- ja ettevõtlusraha kasutamist veelgi piirata. Kindlasti nõuab see erakondadele riigieelarvest tunduvalt suuremaid eraldisi ning omaette lahendit väikeparteiadele, kes balansseerivad valimiskünnise piiril. Maksumaksja raha täiendav suunamine parteide arvetele on seadusandjale mõistagi valuline ja poliitiliselt tundlik küsimus, seetõttu tuleb enne iga reformi teha põhjalikku selgitustööd ja otsida konsensust erakondade vahel.

Kuniks aga era- ja ettevõtlusraha jääb poliitikasse – ja praeguses olukorras on vähemalt valimiskampaania rahastamisel sellist raha tunduvalt rohkem kui riigieelarvest pärinevat raha –, oleks ilmselt otstarbekas reglementeerida kampaaniakulude ülempiir ning sätestada limiit ka sellele, kui suures ulatuses tohib üksikannetaja parteid toetada.

Sissetulekute ja kulutuste üle arvepidamine vajab ilmselt samuti täiustamist. Siin pole mõtet jalgratast leiutada, vaid tasub käia ühte jalga Euroopaga. Oluline on silmas pidada ka seda, et rahastamist puudutava aruandluse ülereglementeerimine võib anda äraspidise efekti, kus ettenähtud korda ei täideta või on aruandlus rohkete väheoluliste detailide tõttu raskesti jälgitav ja ebaülevaatlik.

Presidendivalimiste õppetunnid

Küllo Arjakas (RiTo 4), Riigikogu liige, Keskerakond

Eesti 1990. aastate poliitika kinnitab tõika, et Riigikogu või omavalitsuste valimised muudavad tuntavalt erakondade üldpilti ja poliitilist õhustikku. 1996. aasta, eriti aga 2001. aasta presidendivalimised muutsid enam üksnes poliitilist õhustikku.

2001. aasta presidendivalimised jäävad suure tõenäosusega omaette tähendusega valimisteks. Üldistavalt võiks koguni nentida, et need olid ühiskonnale ja erakondadele esimesed tõsisemad presidendivalimised.

1992. aastal prooviti Eesti Vabariigi presidenti valida esimeses voorus üldrahvalikel valimistel, kuid täpselt samal ajal käis esimese sõjajärgse Riigikogu valimiskampaania ning presidendivalimine jäi selle varju. 1992. aasta sügisel valisid Eesti Vabariigi presidenti teatavasti teises voorus Riigikogu 101 liiget.

1996. aasta augustis–septembris toimus presidendivalimine olukorras, kus president Lennart Meri autoriteet oli väga kõrge, ning tõsist valimiskampaaniat ei olnudki. Ka erakonnad ei võtnud presidendikampaaniat väga tõsiselt, sest rohkem tähelepanu kulus 1996. aasta oktoobris toimunud omavalitsuste valimiste ettevalmistamisele.

Tollaste presidendivalimiste uuendus seisnes selles, et Lennart Meri valiti teist korda presidendiks valimiskogus – seda küll valimiste teises voorus – ja suhteliselt väikese häälteenamusega. Ilmselt taktikalistel kaalutlustel jätsid paljud valimiskogu 367 liikmest oma otsuse tegemata: Meri sai 196 häält Arnold Rüütli 126 hääle vastu. 1996. aasta valimised lähevad poliitilisse ajalukku tõenäoliselt veel sellega, et ootamatult kiiresti tõusis esile poliitikas suhteliselt tundmatu tippteadlane professor Enn Tõugu ning teatud ajal oli tal võimalus muutuda koguni kompromisskandidaadiks. Tõsi, need võimalused jäid üsna väikeseks.

Uuenduslikud valimised 2001

Vaatamata mõnele uudsele momendile 1996. aastal, olid 2001. aasta presidendivalimised kahtlemata märksa uuenduslikumad ja mõõtuandvamad. Etteruttavalt võib öelda, et just need valimised andsid hulga kogemusi ja löid koguni pretsedente, seda nii kogu ühiskonnas kui ka presidendikui institutsiooni jaoks, nii valimiskampaania mõttes kui ka erakondadele.

Valimiskampaania 2001 toimus olukorras, kus poliitiline kalender ei nõudnud keskendumist mõnele muule valimiskampaaniale. Möödunud aasta oli poliitilises mõttes suhteliselt rahulik – Riigikogu kolmikliidu ja selle toetatud valitsuse populaarsus ühiskonnas küll langes, kuid valitsus püsis, ei olnud ka üleriigilisi valimisi. Seega olid erakondadel intensiivseks valimiskampaaniaks head võimalused. Need valimised olid olulised presidendikui institutsiooni osas. Esile tõusid küsimused presidendikui institutsiooni arengust, tähtis oli, kas ametit lõpetav president sekkub selgelt ja otse oma ametijärglase valimisse või jääb sekkumine kaudseks ja vähemärgatavaks. Päris kõrvale ei saa jätta presidendiameti

üleandmise protseduurilist ja tseremoniaalset külge, sest selleski polnud varasemat kogemust.

Mõistagi on ka valimiskampaaniad ise aasta-aastalt professionaliseerunud. Eesti erakonnad on viinud läbi parlamendi ja omavalitsuste valimiskampaaniaid, ent selliseid kogemusi, kuidas ja milliste reeglite järgi välja sõeluda erakonna seest ainus ja ametlikuks muutuv presidendikandidaat, kuidas tema positsiooni kindlaks määrata, kuidas eristada, kuidas teha ta sobivaks paljudele valijameestele jne, neil polnud. Samas, kui aina tugevnev surve viib presidendivalimised rahva otsevalimiste voolusängi, pole järgmise kampaania puhul 2001. aasta kogemustega midagi teha.

Möödalaskmised

Nii polegi imestada, et uuenduslikud valimised tõid kaasa mitu suuremat möödalaskmist. Olgu näiteks Mõõdukate presidendikandidaadi Andres Tarandi väga varajane start 1999. aasta sügisel valimisplakati eksponeerimisega Tallinna prügikastidel, mis tõi talle halvustava "prügikastipresidendi" tiitli.

Viimases presidendikampaanias keskendusid peaaegu kõik kandidaadid, kes rohkem või vähem, kes varem või hiljem, lähenemisviisile, nagu oleks president meil täidesaatva võimu liider, ning paljud teemad-küsimused olid esitatud justkui peaministrikandidaadile. Ajakirjandus püüdis omalt poolt käivitada presidendikampaaniat väga vara. Juba 2000. aasta kevadel tugevnes meedia surve erakondadele – nimetage juba oma presidendikandidaat! Arvestus oli lihtne: kui erakonnad on ametlikud presidendikandidaadid välja käinud, siis ei jõua nende sõnum enam pärale. Seega on vaja osta lehtedesse-raadiotesse reklaampinda, tekstide kujundamiseks ja pindade broneerimiseks on vaja reklaamiagentuure, otsesed teenimisvõimalused võivad tekkida PR-firmadel jne. Hea oluks suvisel hapukurgihooajal täita meedias poliitikale reserveeritud ruum presidendikandidaatide tegevusega. Kuni kõige lihtsamani – kes millises rannas suvitab.

Erakondade juhtkonnad hoidusid 2000. aasta kevadel ja suvel siiski varajasest presidendivalimiskampaaniast, andes võimalikele kandidaatidele võimaluse tutvustada end kaudselt ja varjatult. Kõige selgemalt ja sihikindlamalt ning teistest tunduvalt varem alustas Riigikogu asespiiker Tunne Kelam. Tema moodustas oma valimismeeskonna juba 1999. aasta suvel, 2000. aasta jaanuarist töötas kümneliikmeline valimistiim regulaarselt, saades kokku iga teisipäeva õhtul. Vastavalt ülesannetele meeskond suurenes. Telliti ühiskonnateadlastelt põhjalikke uuringuid Kelami poliitilise profiili, Lennart Meriga imagoloogilise võrdluse, tema suhtes püsivate ootuste jpm kohta. Möödalaskmised olid mitme sotsioloogilise firma ja ajalehetoimetuste uuringud, kus küsitleti eelkõige vallavanemaid ja volikogude esimehi.

Allakirjutanu kogemus kinnitab, et paljud küsitletuist eelistasid nimetada valitsuskoalitsiooni kandidaadi nime. Seda mitte isikliku eelistusena, vaid kartuses, et opositsioonikandidaadi nimetamine isegi sellise küsitlusvormi puhul võib kaasa tuua negatiivseid tagajärgi. Kas jääb vald ilma mõnest investeeringust või juhtub veel midagi, targem on nimetada mõne valitsusliidu kandidaadi nimi. Ilmselt võib presidendikampaania puuduseks pidada sedagi, et

vähe analüüsiti senise presidendi rolli ja puudu jäi ideede konkurentsist. Vastava kodutöö jätsid suuresti tegemata nii meedia (debattsaadet, konkreetsed küsimused) kui ka presidendikandidaadid ise.

Erinevad valimiskampaaniad

Valimiskampaania eel, 2000. aasta sügisel jagus arvamusi, et erakonnad esitavad oma prognoositavad kandidaadid (Isamaaliit Tunne Kelami, Keskerakond Siiri Oviiri, Reformierakond kas Toomas Savi või Siim Kallase, Möödukad Andres Tarandi ja Eestimaa Rahvaliit Arnold Rüütli) enam-vähem ühel ajal ning siis algab kampaania. Tegelikult kujunes teistsuguseks: Keskerakond esitas oma kandidaadiks Peeter Kreitzbergi 2001. aasta märtsi algul, aprilli keskel sai Isamaaliidu kandidaadiks Peeter Tulviste, Reformierakond mängis pikka aega nelja kandidaadi mängu ja täitis aega ringreisidega, kus tutvustati "kandidaadi kandidaate" ja Reformierakonda, Eestimaa Rahvaliit nimetas oma presidendikandidaadi alles juuni algupoolel, üsna vahetult enne üldist suvepuhkust. Nii asetustid kandidaadid n-ö stardipakkudele eri ajal ja erineva lähteseisuga. Selleks ajaks oli ajakirjandus juba ammugi kujundanud ühiskondlikke hoiakuid, kellel on üldse võimalik saada järgmiseks presidendiks ning millistele nõudmistele peab uus president vastama.

2000. aasta oktoobris ajakirja Luup korraldatud küsitlusel oli selge soosik Toomas Savi, keda küsitletud võimalikust 242 valijamehest toetas koguni 49,6%. Peeter Tulvistet toetas siis kõigest 2,5% arvamusavaldajast. Tulemusi kommenteerinud Postimees ei pidanud viimast üldse nimetamisväärses kandidaadiks. Veel 2001. aasta veebruari algul Eesti Päevalehes avalikustatud küsitluses ei pakutud Tulviste nimegi. Ometi tõusis Tulviste selle aasta märtsis ja aprilli alguses harukordselt kiiresti ja jõuliselt esile kui Isamaaliidu võimalik presidendikandidaat. Oma osa selles oli ajakirjanduses alanud diskussioonil teemal, milline peab olema uus president. Võrdluse aluseks jäi loomulikult Lennart Meri. Oma osa oli Eesti haritlaskonna toetusel Tulvistele, nn 53 kirjal. Pöördumises rõhutati, et järgmine president ei peaks tulema tegevpoliitikute seast, vaid peaks olema ühiskonnas suveräänse autoriteediga inimene. Tõsi, mõnedki Tulviste toetusavaldusele allakirjutanud isikud lähtusid rohkem kaalutlusest peatada Tunne Kelami liikumist presidendi ametikohale kui sellest, et just Tulvistest peaks saama järgmine Eesti president.

Kelami ja Tulviste konkurentsist jäi meedia selgelt Tulviste poolele. Tulviste napp valimine Isamaaliidu presidendikandidaadiks häältega 264:249 näitas omal moel, et kogu presidendi valimiskampaaniast võib tulla suuri üllatusi. Nähtavalt ainult pisut enam kui kolm nädalat võimaliku presidendikandidaadina avalikkuse fookuses olnud Tulviste edu jätkus meedia toel pärast presidendikandidaadiks saamist peaaegu sama jõudsate sammudega. 23. aprilli Eesti Päevaleht teatas uued küsitlustulemused, mille kohaselt Tulviste läks mööda seni pikalt võidutsenud Savist. Samas kujundati jätkuvalt arusaama, et pärast koloriitset Merit võibki ainsana sama värvikaks presidendiks saada samasugune tippintellektuaal Tulviste. Värske ja poliitikas vähesema seotusega Tulviste sai maikuus juba 40% võimalike valijameeste toetuse. Toetus Tulvistele avaldus isegi pisisajades: TV 1 otsesaatesse "Seitse päeva mais" helistamine maksis 24. mail esimesena intervjuueeritud Tulvistele hääle andmiseks 90 senti, alates 25. maist tuli helistajail vastu- või poolthääle andmise eest tasuda juba kolm krooni.

Tulviste esimene ja suuremaid vigu oli kinnitus, et just tema tahab viia isamaaliitlaslikud ideaalid Kadriorgu.

Ajal, mil avalikkuses süvenes rahulolematuse elektriijaamade erastamise, raudteeliikluse lõpetamise ja ebapopulaarse haldusreformiga, kõlas selline rõhuasetus halbaennustavalt. Sellest said väga hästi aru Reformierakond ja 2001. aasta mai algul presidendikandidaadiks nimetatud Toomas Savi. Reformierakond hakkas kärarikkalt nõudma haldusreformi peatamist ning Toomas Savi distantseerus elektriijaamade küsimuses valitsuskoalitsioonist. Nt suvistel erakorralistel Riigikogu istungitel eelistas Toomas Savi neis küsimustes lihtsalt mitte hääletada. Augustis arvustas Savi teravalt Eesti raudtee erastamist. Hiljem, augusti keskel, tegi Tulviste küll avalduse, et Riigikogu ja valimiskogu liikmed võiksid presidendivalimistel oma otsuste tegemisel jätta kõrvale erakondlikud suunised ning arvestada hääletamisel üksnes oma südametunnistust. Antud avaldus jäi hiljaks ja ei eristunud enam üldisest valimiskampaania melust. Tulviste kinnitus augusti keskel, et valitsuse senine regionaalpoliitika on silmapaistavalt nõrk, tähendas tema keeruka positsiooni tunnistamist: ei saa olla Isamaaliidu presidendikandidaat ja samal ajal kritiseerida Isamaaliidu juhitava valitsuse poliitikat.

Kokkulepeteta kampaaniad

Juba 2001. aasta kevad–talvest augusti keskpaigani jätkus ajakirjanduses arutelu, kas ja kuidas lepivad erakonnad omavahel kokku presidendivalimiste osas. Kujunes paar telge: kas valitsuskoalitsiooni erakonnad lepivad kokku ühises kandidaadis või ei lepi, kas opositsiooni poolelt võiks tulla toetus ühele valitsuskoalitsiooni kandidaadile, mis võiks olla sellise toetuse hind, kelle suhtes opositsioon omavahel kokku lepib. Läks aga nii, et suuri ja põhimõttelisi kokkuleppeid ei kujunenudki. Nii Isamaaliit kui Reformierakond jäid selgelt oma tugevate kandidaatide juurde. Mõõdukad otsisid enam kokkulepet ühiskandidaadi osas ja uurisid, kas Tarandit ei saaks ikka käsitada kui kompromisskandidaati. Kuid teised kolmikliidu osapooled ei võtnud teda omaks.

Vahetult enne Riigikogu valimisvoore sõlmitud Isamaaliidu ja Mõõdukate kirjalik kokkulepe tähendas sisuliselt parlamendis presidendivalimistest üksnes mängu tegemist: kord esitame ühe kandidaadi ja toetame koos teda, teises voorus esitame uue kandidaadi ja toetame jälle koos teda. Lepe sisaldas veel klauslit, et Riigikogu saadikuil on vabadus hääletada vastavalt oma südametunnistusele, mis Eesti poliitika keeles tähendas juba ette ettevaatusabinõu juhuks, kui Riigikogus osa hääli läheb kaduma. Nähes, et ühe ja mõistagi Reformierakonna kandidaadi toetuseks kokkulepet ei teki, otsustas Reformierakond viia Riigikogu voorud veelgi mängulisemaks: oma kandidaati üles ei seata, valimissedeleid välja ei võetagi, kui aga võetakse, siis osa ei hääletagi jne. Kindlasti oli siin ka kaalutlus seada Savi valimiskogus üles n-ö puhta lehena, kelle puhul ei saa rääkida Riigikogus kasvanud või vähenenud toetusest.

Riigikogu opositsioonileeris kujunes Keskerakonna ja Rahvaliidu vahel sellest kevadest lähenemisviis, et nii Riigikogus kui valimiskogus esitatakse ühine kandidaat. Alus oli päevselge: üksnes opositsiooni koos tegutsemine loob eelduse hea tulemuse saavutamiseks Riigikogus ja võiduks valimiskogus. Ühisele kandidaadile toetuse otsustamise aluseks saab olla eeldatav toetus, mis oli selge Riigikogu puhul (Keskerakonna ja Rahvaliidu saadikute

hääled ja veel mõni võimalik toetushääl), valimiskogu puhul tuli otsustada pärast valijameeste esitamist. Antud lähenemisviis jäi küll kirjaliku vormistusest. Ainus suurem erakondadevaheline avaldus oli augusti keskel allkirjastatud ja samas küllaltki deklaratiivseks jäänud kokkulepe: erakonnad tunnustavad väljapakutud kandidaate, võistlevad ausalt, kohustuvad avalikkusele teada andma omavahelistest presidendivalimiste osas sõlmitavaist kokkuleppeist, pärast valimisi aidatakse kaasa, et uus president saaks rahva poolt tunnustatud riigipeaks. Antud erakondade ümarlaud toimus Mõõdukate algatusel, avaldus allkirjastati Riigikogu fraktsioonide esindajate tasemel.

Seegi kokkulepe ei lõpetanud poliitikute ja meedia spekulatsioone teemal: keegi üritab ikka kellegagi kokku leppida. Nii nt teatas Rahvaliidu juhtkonnast Andres Varik alusetult, et Keskerakond teeb oma kandidaadist Kreitzbergist kauba valimistehingutes (23. augusti Eesti Päevaleht). Rahvaliidu esimees Villu Reiljan võttis seepeale pinged maha, seostades Variku kohatut esinemist suvise palavusega. Tegelikult kujuneski nii, et erakonnad jäid kindlaks oma kandidaatidele, ühtegi ametlikku läbirääkimiste delegatsiooni ei moodustatud, rääkimata konkreetsetest projektidest, mille alusel kokku leppida.

Lahkhelid kohtadel ja parlamendis

Erakondade valimiste lähteseis – Riigikogus või valijameeste kogus – jäi erinevaks. Ilmselt arvestasid kõik erakonnad võimalusega, et Riigikogu ei suuda presidenti valida ja valimine läheb valijameeste kätte. Samas oli kõigile selge, et paremad võimalused erakondadevaheliseks kokkuleppeks on Riigikogu voorudes. Kes saab valijameesteks ja millised on nende eelistused – siin tekivad hoopis uued võimalused.

Ka valijameeste valimine tõi kaasa üllatusi: 1996. aastal osalesid valijameeste kogus eeskätt volikogude esimehed ning nüüd prognoositi sama. Seetõttu pinniti eelnevais küsitlustes kõige rohkem volikogude esimehi. Hiljem selgus, et paljudes volikogudes püsivad tuntud poliitilised pinged, osa volikogude esimehi ei julgenud minna salajasele hääletusele ja mõni eelistas valijamehe otsustamisega lahendada volikogusisesed tüliküsimused. Valijameeste valimine põhjustas mitmes volikogus suure tüli: Tartus läks lõhki Isamaaliidu ja Reformierakonna võimukoalitsioon, Tallinnas ebaõnnestus võimukoalitsiooni plaan haarata enda kätte kõik kümme valijamehe kohta. Nii ei jäänudki Tallinna võimuliidu koalitsiooninõukogu esimehel Aimar Altosaarel midagi muud üle kui nentida: "Eks me kõik kaotasime. Aga suures plaanis võitis demokraatia, opositsioon sai ka hääli" (7. septembri Eesti Päevaleht). Rohkem kui aasta Harjumaal Rae vallas tülitsevad vallavolikogu leppis vaid valijamehe otsustamise ajaks. "Enne ja pärast hääletamist pritsisid vaenulikud osapooled teineteise suhtes sappi ja töötasid hiljem verd laskma hakata" (14. septembri Eesti Päevaleht).

Presidendivalimiste Riigikogu voorudes sai avalikuks Isamaaliidus süvenev sisetüli, sest mitu nimekat isamaaliitlast ei andnud toetusallkirja oma erakonna kandidaadi Peeter Tulviste ülesseadmiseks. Lõpuni ei pidanud vastu Keskerakonna ja Rahvaliidu kokkulepe ühise kandidaadi toetamisest. Veel 27. augustil teatas Rahvaliidu aseesimees Ants Käärma, et välja minnakse ühise kandidaadiga ning "opositsioon otsustab pärast presidendivalimiste kolme vooru lõppu parlamendis, millise ühiskandidaadi nad valimiskogusse esitavad".

Üllatuslikult teatasid aga Rahvaliidu juhid kahe Riigikogu hääletusvooru vaheajal, et nad on loobunud ühiskandidaadi ideest, millele siiani baseerus opositsiooni ühistöö. Peeti vajalikuks, et Keskerakond teataks veel enne kolmandat vooru Rüütli toetusest järgmises valimiskogus. Kui kinnitust ei tule, loobub Rahvaliit Kreitzbergi toetamisest Riigikogu kolmandas voorus. Ülesköetud meeleolude ajal teatas Rahvaliidu liider Villu Reiljan: "Rahvaliit tegi Riigikogus presidendivalimistel Keskerakonnale kaks sponsorülekannet häälte näol." Rahvaliitlased loobusid tollel hetkel opositsiooni koostööst, mida ajakirjandus tuntud traditsioone järgides tahtis jällegi Keskerakonna süüks panna. Kui varem heideti Keskerakonnale ette, et oma kandidaadist tahetakse teha vahetuskaup, siis nüüd heideti ette, et sellised kahtlused osutusid alusetuiks. Keskerakond ise jäi Riigikogu voorude tulemustega rahule: meie kandidaat Peeter Kreitzberg ei kaotanud üheski valimisvoorus, viimane jäi küll viiki (vt tabel). Riigikogu voorude tähtis tulemus oli seegi, et valitsuskoalitsioon ei saanud Reformierakonna hääli. Seega kaotas koalitsioon sisuliselt 19 häält, ehkki mõni reformist võis eri voorudes anda hääli siia- või sinnapoole.

Tabel. Vabariigi Presidendi valimised Riigikogus ja valimiskogus 2001. aastal

	Riigikogu I voor (hääli)	Riigikogu II voor (hääli)	Riigikogu III voor (hääli)	Valimiskogu I voor (hääli)	Valimiskogu II voor (hääli)
Peeter Kreitzberg	40	36	33	72	
Andres Tarand	38				
Peeter Tulviste		35	33	89	
Arnold Rüütel				114	186
Toomas Savi				90	155

President ja kandidaadid

Omaette ja tulevikus ilmuvate mälestuste valdkonda jääb küsimus: kui jõuliselt ja milliste meetoditega sekkus ametlik Kadrioru, s.t president Meri oma ametijärglase valimisse? Poliitilistele ringkondadele tuli ammuugi signaale, et president Meri teeb panuse Peeter Tulvistele. Avalikkusele sai signaaliks varakevadel Postimehe esiküljel ilmunud foto Tartus Barclay kohvikus hommikusööki võtvaist meestest. Foto ja sellega üleskerkinud teema ametijärglase eelistamise kohta jäi siiski vähetähtsaks ajakirjanduslikuks teemaks. Tõsi, Kadrioru püüdis jätta muljet koomilisest kaasusest – tehti juhuslik foto ja selle pinnal püstitatakse nüüd kõrgelennulisi teooriaid. Kui Prantsusmaa president Jacques Chirac tegi suvel Eestisse visiidi, eksponeeris tema Eesti ametivend selgelt oma saatjaskonnas Tulvistet

kui "tugevat kandidaati". Esialgsest kavast jäeti aga välja Chiraci kohtumine Riigikogu juhatusel, kus võinuks leida teisigi "tugevaid kandidaate".

Rahvusraamatukogus toimunud üritati küll põhjendada sellega, et ürituse korraldas Eesti–Euroopa liikumine ning Tulviste on juhuslikult selle esimees. Ametlikult ei teinud president Meri ühtegi avaldust ühegi presidendikandidaadiks üles seatud persooni osas. Ametlikult kohtus president Meri kahel päeval kaheksa kandidaadiga, tegi seda tähestiku järjekorras ning pärast kohtumisi avaldati lühike pressiteade. Ametlikult lähtus president Meri võrdsustavast lähenemisest: presidendituuri üleminek toimub sujuvalt, vajadusel võib igaüks saada Vabariigi Presidendi kantseleilt tarvilikku informatsiooni jne. Ametlikult president Meri oma eelistuse nime välja ei öelnud ning sellise käitumisviisiga lõi kahtlemata sellest kampaaniast ühe pretsedendi. Kuid nt presidendi kõnet 23. juunil Pärnus tõlgendati ajakirjanduses üsna selge sekkumisena valimiskampaaniasse: Meri soovitas uut presidenti läbi katsuda Eesti ajalookogemuse kaudu ja tegi teisigi vihjeid võimaliku järglase osas.

Keskerakonna kandidaat Peeter Kreitzberg iseloomustas eeltoodud lähenemist: "Meri kavatseb Putinit teha, see jutt oli juba pool aastat tagasi üleval." Õigem oleks ehk öelda, et nüüd jäljendas Meri Venemaa presidenti Jeltsinit, kes väga otseselt sekkus oma järglase valimisse.

Kommunismiteema

Selles kontekstis kõige tähtsamaks muutus kommunismi hukkamõisteteema esiletõusmine. Küsimus polnud mõistagi selles, et 2001. aasta juunis möödus 60 aastat traagilisest juuniküüditamisest ja kommunismivastasusega tuntud "raudne leedi" Margaret Thatcher kavandas just selleks ajaks visiiti Eestisse – mis tagatipuks ära jäi.

Just kommunismiteema esiletõus ja vastava eelnõu esimeste projektide lähtumine Kadriorust näitas selget joont, kus tekkisid kaudsed võimalused jõuliselt sekkuda käimasolevasse presidendikampaaniasse. Kommunismiteemaga sai eraldada sikud lammastest: komparteis pole olnud Tulviste, aga oli Savi, pole olnud Kreitzberg, aga temast favoriiti ei tulegi, komparteis oli ja veel silmatorkavalt kõrgel kohal Rüütel, kellel aga selletagi ei tohiks olla mingeidki võimalusi. Meenutagem, et kommunismiteema oli tähtsal kohal juba Tulviste–Kelami konkurents. Üksnes neli päeva enne Isamaaliidu suuryogu toodi Postimehe esiküljele 37 aastat vana story, kuidas Kelam pärast fiaskoga lõppenud katset üritas teist korda komparteisse pääseda ning oli kaevanud eitava otsuse edasi kompartei kõrgemaile organeile. Pealegi olevat avaldus esitatud 14. juunil 1963 – seega juuniküüditamise 22. aastapäeval.

Sama teemat kasutati Reformierakonna kandidaadi vastu: "Savi puterdab punaparteist lahkumise ajaga", teatas Eesti Päevaleht suurte tähtedega 18. septembril. Kommunismiteemat mainis president Pärnus võidupüha kõnes, kuid see oli viimane presidendi avalik kõne. President Meri aktiivsus teema eksponeerimisel oli kindlasti silmatorkav. Veel hiljemgi avaldas ta lootust, et parlament tuleb selle küsimuse juurde augustis. Sama küsimust puudutas Lennart Meri ka vahetult enne valijameeste vooru ilmunud ühes viimases napis intervjuus Maalehele: "Eesti annab presidendivalimistega

maailmale selge märgi. ... kas Eesti jätkab euroopaliku väikeriigi demokraatlikul kursil või teeb lolli kommunistliku tagasipöörde. See seaks uuesti ja hoopis teravamalt päevakorda Eesti julgeoleku."

Paraku võis just kogu kommunismiteema rõhutatud käsitlus anda loodetule hoopis tugeva vastandmärgilise rõhuasetuse: kommunismiteema käsitlemisega tekkis paljudel valijameestel hirm võimaliku uue nõiajahi ees ning konkreetsetes valimissituatsioonides eelistati jagada kollektiivset vastutust Rahvaliidu presidendikandidaadiga, kes oli olnud sellesamas kompartei hierarhias silmatorkaval kohal. Kunagine kuuluvus komparteisse või mitte – see ei olnud valijameestele üldse tähtis, otsustust mõjutav küsimus.

Miks Rüütel võitis?

Presidendimaratoni lõpp kujunes ootamatuks. Eesti Vabariigi presidendiks valiti Arnold Rüütel. Tema valimine näitas, et kõigepealt peab poliitikas õnne olema. Veel 2001. aasta mai lõpupäevil, mil teised kandidaadid edendasid tugevasti oma valimiskampaaniat, teatas Rüütel TV 1 otsesaates "Seitse päeva mais", et tema pole valimiskampaaniaks leidnud veel ühtegi krooni ega kavatse seda võtta ka oma rahakotist. Suuremate kõhkluste järel lasi Rüütel end presidendikandidaadiks üles seada alles 9. juunil ning tema valimiskampaania ei saanud õiget hoogu sisse isegi veel augustis, jättes nõnda kasutamata hea võimaluse esineda massimeedias Eesti Vabariigi taasiseseisvumise kümnenda aastapäeva puhul. Rahvaliidul polnud Riigikogus Arnold Rüütli ülesseadmiseks vajalikke hääli. Ometi Rüütel võitis.

Tema võit oli esimesel hetkel prognoosimatu, kuid sügavamalt järele mõeldes – siiski prognoositav. Just Arnold Rüütli oli neil valimistel sümboli väärtus. Tema esindas neid jõude, kes ei olnud rahul kolmikliidu poliitikaga, mis tähendas neile Eesti varade, sh olulise infrastruktuuri elementide, nagu raudteede ja elektrijaamade mahamüümist, kohalike huvide vastast haldusreformi jpm. Mõneti paradoksaalne on seegi, et parlamendisaadik Rüütel ise ei võidelnud kõige aktiivsemalt selle vastu, mida heitis erakonnana valitsusele ette Rahvaliit. See asendus meenutusega ülekohtust, mida Rüütli tehti 1990. aastate algul, ning ka president Meri, kes jagas heldekäeliselt sadu aumärke vasakule ja paremale, ei pidanud Rüütli ühegi aumärgi vääriliseks. Nii põimusid märterlus ja sümbolism, sirgeseljalisus ja Rüütli iseloomulik tolerantsus, seotud paljude valijameeste tahtega ükskord kolmikliidu poliitikutele n-ö koht kätte näidata. Oluline koht Arnold Rüütli võidus oli ka valimissüsteemi eripäral: maal elab umbes 30% rahvast, kuid sealt valiti ligikaudu 70% valijamehi.

Valimiskampaanias valisid erakonnad erineva intensiivsuse ja rõhuasetuse. Isamaaliit ja Reformierakond tellisid koguni kalleid telereklaame. Rahvaliidu juhtkond eelistas personaalset tööd, tehes seda intensiivselt vaid paar nädalat. Ajakirjanduse ootused ja rõhuasetused, sotsioloogilised küsitlused, erakondade valimiskampaaniad ja presidendikandidaatide etteasted ei asendanud seda tööd, seetõttu saidki võimalikuks ebaõiged küsitlused ja ennustused. Täiendava motiivina oli Rahvaliidul selge siht presidendivalimiste kaudu teadvustada end erakonnana ja kasvatada oma suhteliselt väikest toetusprotsenti.

Sellele üldisele foonile lisandus opositsioonist Keskerakonna ja Rahvaliidu koostöö, kes vahepealseile tülidele vaatamata suutsid taastada esialgse lähenemisviisi – toetada suuremate eduvõimalustega kandidaati. Kui sai selgeks, et Peeter Kreitzberg ei pääse valijameeste kogus teise vooru, kogunesid kokku erakonna juhatuse, keskfraktsiooni liikmed ja Kreitzbergi meeskond ning pikema arupidamise järel otsustati teises voorus toetada Arnold Rüütli kandidatuuri. See tagaski hääled, mida oli vaja uuele presidendile volituste saamiseks.

Erakondlikud presidendivalimised

Meelis Atonen (RiTo 4), Riigikogu liige, Reformierakond

Seekordsed presidendivalimised kujunesid selgelt erakondlikeks valimisteks. Seda võib pidada Eesti poliitilise maastiku küpsuse ja kindlasti ka poliitiliste erakondade tugevuse tunnistuseks.

Põhiseaduse Assamblee kõige pessimistlikumalt meelestatud rahvuselased ei osanud halvimal viisil unenäos ette näha, et enam kui kümme aastat pärast kommunistliku režiimi kokkuvarisemist valitakse uue sajandi esimestel presidendivalimistel Eesti presidendiks endine ENSV Ülemnõukogu esimees ja EKP Keskkomitee sekretär. Kuid just seda võimaldas Assamblee poolt põhiseadusesse sisse kirjutatud presidendivalimiste kord, mis 1992. aastal rahvahääletusel heaks kiideti. Arnold Rüütli eemalehoidmiseks riigi esimese mehe postist nähti 1992. aasta presidendivalimisteks ette erikord, mis poliitiliste jõudude koostöös ka edu tõi: ehkki rahvas eelistas esimeses ringis selgelt Ülemnõukogu esimeest, valis Riigikogu enamuse valimiste järgmises faasis presidendiks endise välisministri Lennart Meri.

Ilmselt ei uskunud seekordsetel valimistel Arnold Rüütli šansse tema oma erakondki. 1999. aasta parlamendivalimiste eel põhjendas Rahvaliidu esimees Villu Reiljan fakti, et partei peaministriks kandidaat ei ole Arnold Rüütel, kinnitusega, et tema elutöö on tehtud. Vaevalt pidas või peab hea naljamehena tuntud Rahvaliidu esimees presidendiametit peaministri omast vähem oluliseks.

Iga kord omamoodi

Viimased presidendivalimised erinesid selgelt eelmistest. 1992. aasta valimisi võib nimetada heitluseks uue ja vana vahel. Ja ehkki niinimetatud uued jõud esitasid mitu kandidaati, võib väita, et nende ühine huvi oli ära hoida endise tippkommunisti presidendiks saamine. 1996. aasta valimised olid sisuliselt heitlus senise presidendiga jätkamise poolt või vastu. Mitu poliitilist erakonda ja nende liidrid kandsid eri põhjustel võimulolnud presidendiga Lennart Meri vastu poliitilist vimma ning üritasid tema positsiooni kõigutada. Ja ehkki valitseval presidendil tuli heidelda mitme võistlejaga, taandus küsimus lõpuks üksnes sellele: kas Meri poolt või vastu?

Seekordsed presidendivalimised kujunesid erakondlikeks valimisteks. Seda võib pidada Eesti poliitilise maastiku küpsuse ja kindlasti ka poliitiliste erakondade tugevuse tunnistuseks.

Ehkki ajakirjandus otsis ja pakkus välja, ei leidunud valimiste põhifaasis ühtegi parteideülest ehk rahvusliku ühtsuse kandidaati. Kas on tegu Eesti väiksusega – kõiki peeti niikuinii kellegagi seotuks – või puudus kõiki rahuldav kandidaat, näitab aeg.

Kandidaadid

Võimalike presidendikandidaatidena käidi välja üllatavalt palju inimesi. Poliitilised erakonnad ning ka lihtsalt poliitikasõprade klubid nägid presidendivalimistes suurepäraselt võimalust

oma erakonna, selle esindaja või koguni esindajate ja ilmavaate tutvustamiseks. Tegelikult oli kohe presidendivalimiste kampaania alguses selge, et reaalselt suudavad sündmuste kulgu sekkuda ainult need kandidaadid, kel seljataga tugev erakond.

Lõplikud erakondade kandidaadid selgusid eri moel, ometi on sümboolne, et kõik Estonia kontserdisaalis kandideerinud neli presidendikandidaati said erakonna ametlikeks kandidaatideks tugeva eelvaliku sõela kaudu oma erakonnas. Peeter Kreitzberg pidi Keskerakonna sees tõestama oma paremust Siiri Oviiri üle. Reformierakond korraldas seitse linna läbinud presidendituuri, mille järel Toomas Savi edestas partei üldkogul Märt Raski ja Toomas Vilosiust. Isamaaliidu heitlus, milles Peeter Tulviste edestas napilt Tunne Kelamit, oli sedavõrd traagiline, et mõjutab veel pool aastat hiljem erakonna sisekliimat. Ehkki Arnold Rüütli kerkimist Rahvaliidu presidendikandidaadiks võib nimetada oodatuks, et mitte öelda seaduspärasuseks, tekkisid temalegi erakonna sees konkurendid, kes küll lõpuks taandusid.

Teised kandidaadid jäid lõpuks tagaplaanile. Ilmselt ei meenu presidendivalimistega seoses enam paljudele Peeter Paemurru, Jevgeni Tombergi, Aarand Roosi jmt nimi. Matti Päts on küll paljudele tuttav, kuid tema tõestas pigem, et üksnes ajaloolise nime ja väikese klubi toel pole võimalik edu saavutada.

Pisut teine lugu oli Andres Tarandiga. Mõõdukad olid paar aastat tagasi esimesed, kes oma presidendikandidaadi välja reklaamisid. Nende kampaanias jäi oma kandidaadi plakatite prügiurnidele kleepimine aga ainsaks konkreetseks sammuks. Poliitilise kauplemise tulemusena seati Tarand Riigikogu esimeses voorus ka üles, ent tegu oli pigem plaanitud avantüüriga, mis hiljem kujunes reeglipäraseks taandumiseks.

Valimiste kolm faasi

Keerulise valimissüsteemi tõttu oli keerukas ka presidendivalimisteks valmistumine. Valimiste etapid nõudsid erinevat lähenemist ning lõpptulemus näitas selgesti, kes milliseks faasiks kõige paremini oli valmistunud.

Riigikogu voorud olid kõrge 68-häälelise künnise tõttu määratud juba ette nurjumisele. Riigikogu kolmes voorus võinuks president valituks osutada üksnes sel juhul, kui oleks leitud peaaegu kõiki poliitilisi jõude rahuldav kompromisskandidaat. Olukorras, kus koalitsioon ja opositsioon igapäevapoliitikas selgelt konfrontatsiooniasusid, oli kokkuleppe võimalus pigem teoreetiline.

Valijameeste kogu väljavaateid hinnati erinevalt. Lõppkokkuvõttes osutus otsustavaks valimiste-eelne töö konkreetsete valijameestega. Ometi polnud kogu otsustusvõime sugugi kindel. Kohalikest omavalitsustest valitud 266 valijameest tulid kindlasti presidenti valima, kuid tasavärgise heitluse korral olnuks Riigikogu liikmeil siingi võimalus valimisprotsessi rikkuda ning otsustamine tagasi Riigikokku viia. Tagantjärele tarkusena teame, et leiduski poliitilisi jõude, kes üritasid presidendivalimisi tõkestada – 25 rikutud sedelit on selle selge kinnitus. Presidendivalimiste rikkumiseks piisanuks kõigest kolme poliitilise mänguri lisandumisest.

Omaette faasiks võib pidada ajaliselt kogu presidendivalimiste perioodi katvat kandidaatide avalikku kampaaniat. Avalikkuse toetuseta ei saanud edule loota ükski kandidaat. Ning kõige kaugemale jõudsidki ka avaliku arvamuse uuringuis kõrgema positsiooni saavutanud kandidaadid. Avalik kampaania kippus vahepeal varjutama koguni valimiste reaalselt protseduuri. Nii mõnegi kandidaadi valimisstaap ei andnud endale lõpuni aru, et toetuse saamiseks tuleb suhelda ja mõjutada konkreetseid valijamehi, millele avalik arvamus vaid soodsa tausta loob. Hasarti sattus ka ajakirjandus, kes ei suutnud vahet teha, kellel on reaalsed võimalused, kes ehitab õhulosse.

Riigikogu voor

Kuna enne presidendivalimiste voore Riigikogus sõlmisid kõik seal esindatud erakonnad salasobinguid välistava avaliku kokkuleppe ning avalikult olid koostööst Riigikogu voorude ajal teatanud üksnes Isamaaliit ja Mõõdukad, puudus presidendi valimise võimalus Riigikogus. Seetõttu otsustasid nii Rahvaliit kui ka Reformierakond mitte esitada oma kandidaate Riigikogu voorudeks ja oma hääli teistele mitte anda. Rahvaliit küll muutis oma varasemat otsust ning see võinuks vähese valimisseaduse tundmise tõttu kalliks maksma minna.

Mõistes, et avalikus kampaanias ollakse konkurentidele lootusetult alla jäänud, soovisid Mõõdukad minimaalsete panustega mängides saada presidenti, käies Riigikogus koalitsioonipartneritele välja keerulise integraalsüsteemi, mille rakendamine esimeses voorus võinuks Andres Tarandist ka presidendi teha. Mõõdukad taotlesid oma kandidaadile, kellel oli nii avaliku arvamuse kui ka võimalike valijameeste küsitlustes ainult paariprotsendiline toetus, kogu koalitsiooni hääli. Valimise võinuks tagada Keskerakonna juhi mängurõõm, kes sel hetkel Arnold Rüütli šansse ei uskunud, pidades neid nõrgemaks isegi oma erakonnakaaslase Peeter Kreitzbergi omadest.

Riigikogu voorude märkimisväärne sündmus oli kindlasti kodusõda opositsioonileeris, kui Keskerakond Rahvaliidu üle mängis, viies oma kandidaadi otse valijameeste kogusse. Tagantjärele võib nentida, et Rahvaliidu hirmul olid suured silmad ja Keskerakonna võit osutus Pyrrhose võiduks.

Valijameeste valik

Valijameeste ette jõudis ainult neli kandidaati. Matti Päts ei leidnud ilmselt 21 ülesseadjat ning Andres Tarand loobus võimalusest küll ülesseatud saada, aga koguda vähem Riigikogu voorus saadud 38 häälest.

Valijameeste kogu eel jäi mulje, nagu oleks selle liikmete arv määramata. Iga erakond ennustas endale võitu. Keskerakonna liider Edgar Savisaar nimetas oma kandidaadi poolt hääletajate arvuks vähemalt 120. Peaminister Mart Laar teadis Peeter Tulvistel olevat kaugelt üle saja toetaja. Küsitlused näitasid sadakonda toetajat ka Toomas Savile ning Arnold Rüütli. Keegi pidi bluffima. Kes?

Valijameeste kogu esimeses voorus sai selgeks, et kõige rohkem oli bluffinud Keskerakond. Selgeks sai seegi, et Toomas Savi oli koalitsiooni suurima toetusega kandidaat, edestades Peeter Tulvistet isegi siis, kui Isamaaliit ja Mõõdukad oma jõud ühendasid. Arnold Rüütli 114 häält näitas, et Rahvaliit oskas valijameestele kõige paremini läheneda.

Teise vooru eel oli tegelikult kõik lahtine. Ehkki tagantjärele näib kõik matemaatiliselt väga lihtne, on tegelikkus kindlasti keerulisem, sest kõik Kreitzbergi toetajad ei hääletanud Rüütli poolt. Jäävad küsimused: kes üritas valimisi nurjata? kelle toetusel sai Arnold Rüütel presidendiks?

Tegelikult on need küsimused mõttetud. President sai valitud. Kogu tõde ei pruugigi selguda, see ongi salajaste valimiste mõte.

Avalik kampaania

Tagantjärele tarkusena on püütud väita, et kogu avalik reklaam oli presidendivalimistega seoses mõttetu raharaiskamine, sest rahvas presidenti ei valinud ning lõplikke otsustajaid reklaam justkui ei mõjutanud. Tegelikult olid ka valijad osa rahvast ning kindlasti mõjutas nende otsust avalik arvamus. Ükski kandidaat poleks saanud presidendiks avalikkuse toetuseta. Tundmatule või väikese toetusega kandidaadile oleks valijameeste toetuse taotlemine olnud võimatu. Enamik omavalitsustest valitud valijamehi andis oma toetuse kandidaadi võimalusi arvestades, seda just avalikkuse hinnanguile põhinedes.

Mitmel korral segati presidendivalimiste käiku päevapoliitikat. Kurikuulus kommunismi hukkamõistmise avaldus oli selgelt suunatud presidendivalimiste kampaania osa. Ent teema saavutas loodetule risti vastupidise efekti, tõenäoliselt ei olnud mõne kandidaadi meeskond endale lõpuni aru andnud, millise taustaga inimesed tulevad presidenti valima.

Presidendivalimiste kampaaniasse toodi ka haldusterritoriaalse reformi teema. Reformierakonda süüdistati korduvalt reformi põhjalaskmises seoses valimistega. Aeg on näidanud, et tegelikult rikkusid reformi algatajad oma plaani ise, surudes seda ebademokraatlikult ülevalt peale. Küll aga võis reformiteema valesti positsioneerimine vähendada mõnele konkreetsele kandidaadile loodetud häälte hulka.

Kokkuvõttes võib väita, et vastupidiselt loodetule ei toonud päevapoliitika sissetoomine konkreetse teema initsiaatorile kasu.

Ootamatu oli presidendiametit lõpetava Lennart Meri sekkumine valimiste käiku. Ilmselt said sellest vastupidiselt ootustele protesti tugevnemise kaudu enam toetust hoopis toetatud kandidaadi rivaalid.

Kindlasti mõjutas koalitsiooni kandidaate negatiivselt igapäevase poliitilise vastutuse raske koorem. Loomulikult kasutas opositsioon ära iga vähimagi koalitsiooni eksimuse ning mõne koalitsiooniministri kangekaelsus oma kohast kinnihoidmisel ja otsuste langetamisel töötasid veena opositsiooni veskile.

Kindlasti ei saa väita, et presidendikampaanias oleks heidelnud koalitsioon ja opositsioon. Koostööraskusi ja usaldamatust leidis mõlemal poolel. Presidendivalimistel ajas iga erakond oma asja. Mõne erakonna, kes ise lootused oli minetanud, motoks näis olevat: "läks halvasti minul, mingi ka mu partneritel".

Tulevik

Valimiste ajal ja järel räägiti kehtiva valimissüsteemi keerukusest ning maa poole kaldu olemisest. Süsteem on tõepoolest ebaloogiline, aga oli kõigile kandidaatidele varem teada ning võrdne. Ja pärast kaklust rusikatega vehkimine näitas üksnes poliitilise kultuuri puudumist või sügavat pettumust.

Kui Eestis tegutsevad poliitilised erakonnad sõna peavad ja poliitilis-taktikalistel kaalutlustel ümber ei mõtle, valiti vabariigi president valijameeste kogu poolt viimast korda. Ilmselt saab 2006. aastal valitav president mandaadi otse rahvalt. Kõik takistused selleks peaksid olema kõrvaldatud ning vastuväited kummutatud.

Ravikorralduse kompleksravi

Eiki Nestor (RiTo 2), Sotsiaalminister

Kompleksse reformi tulemusena saavad paremini kaitstud patsiendi huvid ja kahanevad ravijärjekorrad, arstidel ja õdedel avaneb võimalus teenida suuremat palka ja, mis ehk riigi seisukohalt eriti tähtis, tervishoiuraha hakatakse kulutama arukalt, mitte kilplase kombel.

Arvan, et keegi ei vaidle vastu – meil on vaja tervishoiureformi. Täpsemalt, oli juba ammu vaja. Vana süsteem on ajast ja arust.

Selleks, et arstiabi efektiivselt toimiks, on vaja optimeerida haiglavõrk, täpsustada hooldusravi ja sotsiaalhoolekande vahekord, kõikjal Eestis korralikult tööle saada perearstisüsteem ja korrastada kiirabi tegevus. Need on laias laastus neli põhieesmärki, mille suunas oleme hakanud viimaseil aastail jõuliselt liikuma.

Kui üks hiljutine turu-uuring näitas, et paljud küsitletud pole rahul arstiabiga, ei ole see kindlasti hoogu koguvate tervishoiureformide tulemus. Hoopis vastupidi – see on loomulik tagajärg, sest pikki aastaid pole pööratud süsteemi korrastamisele piisavalt tähelepanu. Vanaviisi jätkates kukuks meie meditsiinisüsteem järgmise kümnendiga lihtsalt kolinal kokku.

Et süsteem on veel üsna hästi toiminud, selle eest tuleb tunnustada arstide, õdede, kogu meditsiini personali enastsalgavat töössesuhtumist. Aastaid on meedikud teinud tööd väikese palga eest ja tingimustes, kus tervishoid on olnud õiguslikult korrastamata ning raviasutused elanud igaüks oma tarkusest ja peost suhu.

Aasta aasta järel kinnitas Riigikogu neli miljardit krooni ületava ravikindlustusraha – osa riigieelarvest – asjasse süvenemata, sest arsti juures sai ju käia!

Korralageduse põhjused

On rida objektiivseid ja subjektiivseid põhjusi, miks meie tervishoid umbe kasvas, samal ajal kui paljudes teistes valdkondades toimus kiire areng.

Nagu mis tahes muul alal, algab ka tervishoius kõik seadustest. Kui ajakohaseid seadusi pole, ei saa ka suurt midagi nõuda.

Tervishoiuvalikud puudutavad meid kõiki, kogu elanikkonda. Ja siin on vastandlikud huvid olnud puntras nagu Gordioni sõlm. Tundub lahendus meelepärane arstidele ja haiglatele, ei pruugi see hästi sobida patsientidele. Ja vastupidi. On lahendus meelepärane ühele linnale või vallale, nuriseb teine jne. Seega oli lihtsam lahendusi aina edasi lükata – eriti kui valitsusel puudus poliitiliselt tugev kandepind.

Nii või teisiti, 1999. aastal toetasid tervishoiusüsteemi pudedad talad: tegevuslubade andmine, teenuste taseme hindamine, tervishoiutöötajate atesteerimine oli reguleeritud

tervishoiuministri või koguni Eesti NSV (!) tervishoiuministri käskkirjaga. Palju muudki. Haigekassa oli loodud mitte seaduse, vaid ministri määruse alusel ja selle juriidiline staatus oli riigiasutuse ja avalik-õigusliku isiku hübriid. Eestis ei olnud tehtud ühtki kompleksset uuringut tervishoiuvajaduste kohta ega teatud, kas haiglate infrastruktuur üldse neile vastab.

Meie meditsiinikorraldusel ja materiaalsel baasil lasub veel praegugi Nõukogude Liidu sõjalis-poliitiliste huvide pitser – võtkem kas või kõik need suured hajali haigemajad, mille otstarve tulenes tsiviilkaitse vajadustest võimaliku sõjapuhkemise korral...

Mida oleme püüdnud teha kümmekond aastat? Oleme püüdnud üleval hoida nõukogude aja meditsiinisüsteemi, aga ilma Moskva dotatsioonita. 68 haiglat on Eestile liig mis liig. Ülemäärane, hajutatud ja vananenud haiglavõrk on põhjatu auk, mida töös hoida ei ole Eestile jõukohane (vt tabel). Nõnda arutat käitumist ei saa endale lubada ka kõige rikkam riik. Rääkimata sellest, et meditsiinitehnika ja –tehnoloogia ei vasta neis tingimuses praegusaja nõudeile ning alakoormatud arstid ei suuda igal pool säilitada erialavilumust.

Aastaid on tehtud kaoatilisi investeeringuid ja käinud "võidurelvastumine" haiglate vahel – ikka eesmärgiga osutada abivajajaile (kallimaid) teenuseid, hoides ühtaegu kinni harjumuspärasest töökohast.

Tabel. Iseseisvad tervishoiuasutused ja allüksused aastal 2000

	Asutuste arv
1. ISESEISVAD TERVISHOIUASUTUSED	
HAIGLAD KOKKU	68
üldhaigla	39
maakonnahaigla	11
lastehaigla	2
nakkushaigla	1
onkoloogiahaigla	1
psühhiaatriaigla	5
kopsuhaigla	2
pikaravihaigla	12
muud	6
Haiglad voodikohtade arvu järgi:	
50 ja vähem	26

51–150	19
151–300	14
üle 300	9
AMBULATOORSED ARSTIABIASUTUSED	540
üldarstiabiasutus (iseseisvad)	367
perearstiabiasutus	292
STOMATOLOOGILISE ABI ASUTUSED	364
TERVISEKAITSEASUTUSED	16
2. TERVISHOIUASUTUSE ALLÜKSUSED	
Päevastatsionaar	51
Voodite arv päevastatsionaaris	380
Päevastatsionaaris ravi lõpetanute arv	20 968

Korratus suuremgi kui rahanappus

Igas auditooriumis ja ajakirjandusväljaandes on tervishoiuteemalisi debatte otsekui refräänina saatnud kurtmine rahanappuse üle. Õdede ja arstide palgad on väikesed, raviteenuste hinnad madalad, plaanilise ravi järjekorrad raviasutustes pikad... See on tegelikkus, ei vaidle vastu.

Odavalt saab tohterdada ainult kurguvaatamise ja aadrilaskmise tasemel. Pealegi suurenevad vananeva rahvastikuga riigis kulutused tervishoiule, sest eakas inimene vajab paratamatult rohkem arstiabi.

Ent kui tahes suur lisaraha ebaefektiivsesse süsteemi kaob nagu tilk kerisele ja suurendab veelgi segadust ja ebatõhusust. Seni on haiglatesse investeeritud pikaajaliste kavadeta – mõnel pool on nt vahetatud aknad, kuid ventilatsiooni ehitamiseks raha ei jätkunud jne. Mõtlemata sellele, kas pooltühja haigemaja on üldse arukas käigus hoida.

Tänapäeva arengutaseme juures poleks mingi kunst ka kogu Eesti riigi eelarve inimeste arstimisele–uurimisele ära kulutada. Moodne meditsiinitehnika ja –tehnoloogia on üüratult kallid ning ravimitelegi kulub tunduvalt rohkem raha kui kolm–neli aastat tagasi.

Jõukohased lahendused tuleb aga leida oma riigi võimaluste piires. Meie ressursid on piiratud – juba sellegi pärast, et meid on vähe. Kulub aastaid, et nii majandus kui sotsiaalne süsteem kujundada enam–vähem optimaalseks iseseisvale väikeriigile. Kes oskaks nimetada kas või üht valdkonda kiiresti arenevas Eestis, kus ei tahetaks juurde raha?

Tahtmiste ja võimaluste vahekord on ühiskonna kokkuleppe küsimus. Kui standardid on selgeks vaieldud ja kord majas, s.t süsteemi sisemised varud kavakindlalt ja mõistuspäraselt ära kasutatud, alles siis saab kaaluda, kui suuri investeeringuid on ühiskond valmis tegema meditsiini. Praegu kulub tervishoiule 6,4% Eesti sisemajanduse kogutoodangust. Euroopa kogemus näitab, et see võiks tõesti olla 7–8 protsendi ringis.

Tasuta arstiabi ei ole olemas

Meil kehtiva solidaarse ravikindlustuse puhul tuleb tervishoiuraha põhiosa töistelt sissetulekutelt makstavast sotsiaalmaksust, praegu on osamäär 13%. Ja ehkki ravikindlustusmaksu maksab meil töandja, ei tähenda see hoopiski, et arstiabi saab tasuta. Seda peaks mõistma igaüks.

Töötajaid, kelle palgalt sotsiaalmaksu makstakse, on praegu ligikaudu 600 000, ravikindlustust kasutab aga ligi 1,3 miljonit inimest.

Solidaarse ravikindlustuse puhul saavad raviteenuseid vastavalt vajadusele kõik kindlustatud, sõltumata sellest, kui palju inimene teenib, kas ta on laps, töötaja või pensionär, alatasa haige või terve kui purikas. Selge see, et kõigile kõikvõimalikke teenuseid sellest rahast võimaldada ei saa. Peale selle maksab riik kinni ka kindlustamata inimeste vältimatu abi.

Ehkki solidaarsuspõhimõtet järgiv ravikindlustuse seadus toimib meil kümnendat aastat, arutas koalitsioonivalitsuse sotsiaalreformikomisjon mullu muidki tervishoiu rahastamise võimalusi. Teised arenenud maailmas kasutusel olevad süsteemid ei sobi meie oludesse hoopiski.

Vabatahtlik ravikindlustus ei hakka meil tööle, sest elanikkonna enamik ei saa nii palju palka, et kindlustada ennast, oma lapsed ja vanemad. Et me ei ela hundiseaduste aegu, tuleks elanikkonna suurema osa arstimine paratamatult kinni maksta muudest vahenditest. Vabatahtlik kindlustus võib olla täiendav võimalus saada sellist raviteenust, mida solidaarsuskindlustus ei paku.

Tervishoiu kui väga tundliku ala rahastamine riigieelarvest tähendaks iga-aastast ja pidevat konkurentsivõitlust teiste, ka sensitiivsete valdkondadega, olgu selleks siis haridus või riigikaitse. Arstiteaduse areng pakub üha paremaid (ja kallimaid) ravi- ja diagnostikavõimalusi, ent sihtotstarbelise tulubaasita puudub kindlus teha pikaajalisi plaane.

Seega jääme kindlaks solidaarsuskindlustusele. Selle juurde on muide tagasi pöördumas ka mitu siirderiiki – pärast katseid juurutada eraravikindlustust, mis kujunesid küll pigem ellujäämisõppusteks.

Eestis on solidaarse ravikindlustuse tõttu olnud tervishoiuteenused ühtviisi kättesaadavad kõigile elanikkonnarühmadele. See liigitab meid arenenud riikide hulka. Seni on Eesti elanikkonna otsene osalus tervishoiuteenuste ostmisel püsinud 10% piires, põhiosa sellest läheb ravimeile. Maailmapanga Ida-Euroopa osakonna andmeil ostsid patsiendid ise paar aastat tagasi Gruusias nt 88%, Venemaal 55% ja isegi Lätis 25% tervishoiuteenusest.

Pakett tervishoiuseadusi

Igasugune kord algab juriidilisest korrastatusest. Poliitikuna pean äärmiselt tähtsaks, et kogu ühiskonna huvides tehtavad otsused langetataks õigel tasandil, et poliitilisi otsustusi nõudvad küsimused jõuaksid Riigikogusse ja eriteadmisi eeldavad probleemid lahendaks spetsialistide kogu. Kui otsustajad on pädevad, on tulemus optimaalne.

Põhimõttelistes küsimustes, riigi tasandil, oleme viimaseil aastail tervishoiusüsteemi korrastamisel astunud pikki samme. Pädevad seadused ning nendega antud õigused ja kohustused on ainuvõimalik eeldus reformi korrektseks läbiviimiseks ning õigete põhimõtete ellurakendamiseks.

Haigekassa seaduse kohaselt tegutseb käesolevast aastast Eestis ühtne avalik-õiguslik haigekassa. Möödani on jäänud aeg, kui haigekassa staatust tuli määratleda Riigikohtu lahendiga – oli kord ka säherdune pretsedent. Põhjapanevaid otsuseid lahendab haigekassa nõukogu, kus on võrdselt esindatud kolme osapoole – ravikindlustatute, maksumaksjate ja riigi – huvid.

Et selle aasta ravikindlustuslepingute sõlmimisel ilmnesid esimesed vastuolud, on igati loomulik asjakäik. On ju nüüd kaks partnerit: üks esindab ravikindlustatute, teine teenusepakkujate huve. Võtab vaeva ja harjumist, et need huvid tasakaalu viia, sest seni oli aastaid teenust tellitud sisuliselt iseendalt. Kui raha on vähe, tuleb väga täpselt plaanida, kes missuguseid raviteenuseid selle eest osutab ja saab. Et haigekassa esindab lepingut sõlmides ravikindlustatute huve, püüab ta leida ka parimat kvaliteedi ja hinna suhet.

Tänavu kevadel Riigikogus vastu võetud tervishoiuteenuste korraldamise seadusesse on kirja pandud nii arstiabi saaja kui andja põhiõigused ja –kohustused ning selgelt piiritletud alusmõisted. Seadus on üles ehitatud senisest erinevale põhimõttele, lähtudes teenuse mõistest: mis on kiirabi, mis vältimatu abi ja kuidas seda korraldada; kes on perearst ja millised on tema funktsioonid; mis on haigla, kellel on õigus osutada eri raviteenuseid jne, kuni litsentseerimiseni välja. Senine kord oli sedavõrd aegunud, et osa tühistamisele läinud sätteist kehtis 1974. aastast.

Sel sügisel on Riigikokku jõudnud uus ravikindlustuse seadus, millega püütakse leida vastus küsimusele: kui on kindlustus, kuhu tööandja maksab 13% töötaja palgalt, mida peab selle eest saama kindlustatud isik? Et see puudutab vahetult iga inimest, pidasime vajalikuks tutvustada kandvaid ideid juba siis, kui eelnõu läks kooskõlastusringile. Arutelu saigi tavapärasest laiem.

Ravikindlustuse seaduse põhisuunad on tugevdada kindlustusprintsipi ja suurendada vahendeid raviteenustele. Kui mõnda hüvitist ka vähendatakse, on eesmärk leida raha juurde sinna, kus seda on veelgi rohkem vaja. Valikud on ju lihtsad: kas oodata haiguse ägenemist plaanilise ravi järjekorras või saada raha esimesest haiguspäevast peale; kas maksta juurde raviandja äranägemise järgi või seadustada see, kes mis juhul ja kui palju tohib patsiendilt raha küsida.

Eelnõu järgi on mitmeti soovitud lapsed, kes vajavad ühiskonna kaitset kõige rohkem. Ka krooniliste haigete olukord, kes pidevalt arstimeid võtavad ja on valdavalt pensionieas, peaks pisut kergemaks minema. Eelnõu paneb paika summa, mille patsient maksab ise ravimite eest. Sellest ülempiirist edasi võtab ravimite eest tasumise kohustuse üle haigekassa.

Plaanis on hakata hüvitama ravikindlustatute sõidukulusid, mis on seotud tervishoiuteenuse saamisega, kui nt perearst suunab maal elava patsiendi Tartu või Tallinna eriarsti juurde. Uue ravikindlustuse seaduse eesmärk on muuta süsteem selgemaks, kaitsta paremini nii kindlustatute kui tervishoiuasutuste huve, kasutada otstarbekamalt ravikindlustusraha.

Toetavad seadused ja plaanid

Seda seadusandlikku põhja – kolme suurt vaala – toetab hulk muidki seadusi. Üks olulisemaid on patsiendi seadus, mis on praeguseks sotsiaalministeeriumis välja töötatud ning saadetud teistele ministeeriumidele, tervishoiutöötajate kutseliitudele ja patsientide usaldusühingutele kooskõlastamiseks. Patsiendi seadus püüab leida tasakaalu arsti ja õe ning patsiendi tundlikes suhetes, luua paremaid eeldusi nende dialoogiks. Must-valgel on kirjas nii arsti kui patsiendi õigused ja kohustused, reguleeritud saab vaidluste lahendamise kord jms. Patsiendi teavitamine ja patsiendi teadev nõusolek raviprotseduuri tegemiseks ja tema kaasamiseks teadusuuringusse ja kliinilisse õppetöösse on olulisemaid valdkondi, mida seadus korrastab.

Riigikogu menetluses on elundite ja kudede siirdamise seadus, mis seni oli reguleeritud pelgalt ministri määrusega. Ometi puudutab see valdkond otseselt inimõigusi ja –vabadusi.

Valminud on Tervishoiuprojekt 2015 – pikaajaline kava, mis esmakordselt toetub meie rahva vajaduste uuringule. Ehkki rahvasuus on projekt ristitud "rootslaste plaaniks", on tegemist siiski meie oma, Eesti plaaniga. Et vahendeid killustamata kavandada tõhusate tervishoiuteenuste andmist, oli vaja selget pilti olukorrast. Rootsi eksperdid võrdlesidki meie seisuga Euroopa standarditega, nende maadega, kus tervishoid on paremal järjel: pole ju kuigi arukas järele teha teiste maade vaeleinvestusi ja keerdkäike.

Kompetentse analüüsi pinnal teeme praktilised järeldused juba ise ja vastavalt meie uutele tervishoidu puudutavatele seadustele. Kui haiglail on selge juriidiline vorm, on selge ka finantsvastutus.

Et väga suur osa tervishoiuvahendeist läheb eriarstiabile, tuleb haiglavõrk kujundada optimaalseks. Maailmapraktika näitab kätte kaks suunda: väikeste haiglate liitmine ja selge, kindlapiiriline tööjaotus.

Enamik haiglaid ei jõua nagunii soetada moodsaid aparate ega palgal pidada tippspetsialiste. Seda pole ka tarvis: aina keerukam, aina kallim aparatuur vananeb moraalselt väga kähku ja peaks ideaalis töötama 24 tundi tööpäevas. Ajaga jõuavad sammu pidada ehk paar-kolm suuremat keskust. Praktikas on ammu nõnda, et kui inimesel on ränk töö kallal, jõuab ta Tallinna või Tartusse.

Optimaalne haiglavõrk ei saa sündida üleöö. Pole ju tegemist pelgalt majakarpidega, vaid ka luust ja lihast inimestega – nii potentsiaalsete abivajajate kui ka meditsiinitöötajatega. Seepärast on tähtis selgeks vaielda, missuguseid haiglaid, osakondi, struktuure me vajame. Regioonid ja haiglad peavad üldisest arengukavast lähtudes läbi mõtlema oma arenguteed, kuidas paremini eesmärgini jõuda. Riik püüab omalt poolt finantseerida haiglate arengukavade väljatöötamist.

Riigi, erialaseltside, maakondlikud ja haiglate arengukavad tuleb üksteisega vastavusse viia, leida mõistuspärased kompromissid.

Pikemat plaani on vaja ka selleks, et kavandada moodsate haiglate ehitamist: praegu ei vasta ükski meie haigla nüüdisaja tingimustele.

Haiglavõrgu arengukava elluviimisega on lahutamatult seotud pikaajaliste haiglate sissetöötamine, mis omakorda eeldab selge piiri tõmbamist sinna, kus lõpeb hooldusravi ja võib rääkida pelgalt hooldamisest.

Viisaastakuid ei tule

Et ühiselt sõeluda välja parimad lahendused, oleme sõlminud koostöölepped Eesti Haiglate Liiduga, Eesti Arstide Liiduga, Eesti Keskastme Tervishoiutöötajate Kutseliiduga ja Eesti Tervishoiutöötajate Ametiühingute Liiduga. Ühe olulise valdkonnana tuleb tööandjate ja töötajate ühendustel ning riigil põhjalikult läbi rääkida reformi "pehme pool" – medikute täiend- ja ümberõpe. Ette peame teadma ka seda, kui palju ja mis eriarste vajame, et välja töötada argumenteeritud koolitustellimus ja tagada residentuuri korraldus.

Tervishoid on kogu elanikkonda hõlmav süsteem, mida saab reformida vaid kaalutletult ja sammhaaval. Ei anna tagant sundida, et täidame nt 2015. aastaks püstitatud eesmärgi viie aastaga. Peab ju inimene igal ajahetkel saama adekvaatset meditsiiniabi. Ühe olulise eeldusena tuleb aga "tasuta" arstiabiga harjunud patsiendil ära õppida, et tema esimene esindaja suhetes haiglaga on haigekassa ning esimene arst, kelle poole pöörduda, perearst.

Murelikult tervishoiuprojektist

Andres Ellamaa (RiTo 4), Mustamäe haigla arst, tervishoiuminister 1990–1992

Tervishoiuprojekt on mööda hiilinud tervisest ning taandunud pelgalt arstiabi küsimustele. Et süsteemi korrastada, tuleb teha selgeks, mis on olemas ja mida vajatakse. Puudub teadmine, milline on vajadus arstiabi järele.

Nurin arstiabikorralduse üle on saanud igapäevaasjaks ning ega võimumehedki sellele eriti tähelepanu pööra. Lihtsalt teatatakse, et nurisejad on liialt emotsionaalsed ja vähe informeeritud. Miks patsient ei saa end tunda turvalisena ja arst peab mõlgutama muremõtteid, kuigi käimas on Eesti Tervishoiuprojekt 2015, mis töötab palju head?

Muidugi on ka halb plaan parem kui plaanitu tegevus. Muret tekitab see, et tervishoiuprojekt on täiesti mööda hiilinud tervisest ja taandunud pelgalt arstiabiga seonduvale. Omaette on vaieldav, kas tervishoiuprojekti vajalikkust saavad kinnitada mõned hea raha eest tehtud tellimustööd ja NATO dokument, mille läbilugenuid on vaevalt rohkem kui üks-kaks eestlast. Kui sedagi. Samas peaks planeerimisel aluseks olema inimese heaolu, mitte pelgalt "süsteemi korrastamine".

Selleks, et süsteemi korrastada, peab endale selgeks tegema, mis on olemas, kuidas sinna jõutud ja mida vajatakse. Ülevaade majadest ja masinatest on ju olemas. Puudub aga teadmine, milline on vajadus arstiabi järele. Seda võib mõõta mitut moodi – avalikest küsitlustest kuni tõsiste kõikehõlmavate epidemioloogiliste uuringuteni. Esimeste tulemus on teada – igal juhul soovitakse enam, kui suudavad riik, rahvas ja maksumaksja. Tõsiselt võetavad epidemioloogilised uuringud aga puuduvad ning pole neid kavas ka tervishoiuprojektis. Seni hinnatakse vajadust tohtrite tegevusest laekunud andmeile tuginedes, sest muud alust praegu lihtsalt pole.

Meile lubatakse paranenud ravikvaliteeti ja patsiendi rahulolu. Pentsik, kuid mõiste "kvaliteet" on kujunenud poliitikuist juhtide käes lausa malakaks, millega annab igal pool vehkida. Eesti võimukandjad hindavad ravikvaliteeti ennekõike selle järgi, kuidas laekub kaebusi. Ometi võiks ja peaks just "süsteemi korrastamisel" lähtuma ühe või teise raviasutuse ja arsti töö hindamisel Maailma Tervishoiuorganisatsiooni Euroopa Büroo definitsioonist: "Kõrgekvaliteediline arstiabi on selline abi või teenus, mis vastab spetsiifilistele nõuetele, tänapäeva teadmistele ja olemasolevatele ressurssidele ning on patsiendi heaolule maksimaalselt kasulik ja minimaalse riskiga." Tasub tähele panna, et seejuures pole juttu arstiabi hinnast. Ravikvaliteet pidavat paranema ja rahva rahulolu suurenema. Kindlasti nii juhtubki, kuid kas selleks on vaja enne äärmuslikku rahulolematust? Eriarsti juurde ei pääse, perearsti juurde on pikad järjekorrad, ooteaeg operatsioonile aina pikeneb. Ometi on kvaliteedi näitajate reas esmaolulised arstiabi kiirus ja õigeaegsus, patsiendi heaolu ja tema osavõtt ning koostöö.

Sotsialistlik eelarvemeditsiin

1989. aastaks mõisteti, et arstiabi ja tervishoid ei saa jääda ellu, lootes vaid sellele, mis muust üle jääb. Vaja oli kindla sihitusega raha, ning see ka saadi 12. juunil 1991 vastu võetud ravikindlustusseadusega. Arstiabivõrgu rahastamine muutus tänu haigekassadele küllaldaselt detsentraliseerituks ning seetõttu ka riskivabaks. Arstiabi sai oma hinna, mis sest, et enamikul juhtudel ei vastanud see reaalseile kulutustele, vähemalt oli loodud alus töö ja tasu arvestamiseks. Raviasutused muutusid oluliselt autonoomsemaks ja otsustamisõiguslikumaks kui seni. Toimus haiglate ja raviasutuste tehnilise varustuse tormiline uuendamine. Nii mõnelgi juhul kadus mõõdutunne ja arstlik edevus ning eelkõige diagnostilist tegevust ja aparatdiagnostikat soodustav raviteenuste hinnakiri sundisid hankima aparatuuri ja instrumente, millele hiljem ei õnnestunud kuidagi tööd leida. Üüratud laboriautomaadid, moodsad röntgeniseadmed kippusid jääma alakoormatuks. Peeneid ja rafineeritud uurimistulemusi ei suudetud sageli ravimise tarvis ära kasutada.

Koos haigekassade miljardite kogunemisega hakkas kasvama huvi ka nende käsutamise vastu. Muidugi tekitas see paksu verd, sest piirkonniti laekus ravikindlustusmaks erinevalt ning pealegi soosis haigekassa ikka ennekõike oma koduhaiglat. Üksikute haigekassade roll nii maksukogumisel, veel enam aga maksust laekunu kasutamisel vähenes tasapisi. Keskhaigekassa, mis algselt oli loodud haigekassade töö koordineerimiseks ja regioonidevaheliste võimalike erinevuste nivelleerimiseks, omandas aina suuremat võimu. Kuid mitte kauaks. Tegelik võim haigekassa raha üle läks sotsiaalministeeriumi kantsleri ja ministri kätte ning, nagu arvata oligi, jõuti kuue aastaga tagasi sotsialistlikku eelarvemeditsiini, mis üksnes riietatud ravikindlustuse rüüsse. Et olukorda põlistada, jõudis riigikogulaste lauale esmalt haigekassa seadus ning alles noil päevil uus ravikindlustuse seadus. Sisuliselt ömmeldi enne ülikond ja nüüd hakatakse selle järgi vormima keha. Piinlik lugu.

Ärimaailmas pingutavate raviasutuste ja üha enam sotsialistlikku arstiabikorraldust imiteeriva haigekassa vahele on kujunenud lõhe, mida mõtteviisi muutmata on võimatu ületada ning millesse esimesena kukub haige. Suur hulk eraarste ja eraraviasutusi, kümned kroonuhaiglad ja kroonuarstid. Kümned erialad, sajad haigusvormid, ägedad ja kroonilised haigused. Kogu selles virvarris peaks haigekassa suutma orienteeruda ja aasta jooksul juhtuvat prognoosida. Loomulik, et ta seda ei suuda, sest lahendamiseks on valitud liiga paljude tundmatutega võrrand. Selle asemel, et lahendada enam-vähem ühe tundmatuga tehet, mille peamine tegur on abi otsiv patsient.

Haigused ei kao nagu raha

Viimaste aastate Eesti arstiabikorralduse areng osutab üha enam tendentsile, et häda küll tuleb, aga abi võib jääda ootama küllalt kauaks. Erilist usku ei tekita arstiabikorralduse eest vastutavate asjameeste kinnitused, et keegi ega kusagil ei jää arstiabist ilma. Eks röövis ju ravimeile kehtestatud käibemaks, mis rikastab oma 50 miljoniga nüüd riigi rahakotti, samavõrra riigialamate ravivõimalusi. Muidugi võib osa defitsiidist katta, kui jätkata valitsuse kavandatud suunda, mis näeb ette Hiiumaa, Rapla, Jõgeva, Põlva ja Valga haigla tegevuse

lõpetamise. Kui nendega ei sõlmita ravikindlustuslepinguid, võiks saada näilise efekti küll – kokkuhoid oma 80–85 miljonit.

Haigused ja haiged aga ei kao nagu raha. Neile pakub valitsus ja Eesti Haigekassa juhatuse esimees ravijärjekordi ja tasulist arstiabi. Kümnendik eestimaalastest suudaks ehk oma ravikulud ka kinni maksta. 9/10 aga ei suuda seda kindlasti ning nemad jäävad ootele. Kes oodata ei saa, kergendagu kukrut. Rikas võib tõesti tasuda oma ravimise eest – mis see 7000 krooni talle ikka ühe keskmise operatsiooni eest on. Vaene ei suuda seda kuidagi teha, temal jääb üle otsida teisi teid kiiremaks ravilepääsemiseks. Läheb käiku defitsiidimaailmast ammu tuntud võte – tuleb mõjutada järjekorrapidajat. Ja nii hakkabki keerlema veel üks korruptsiooniring, mis röövib nii rikast kui vaest.

Haige elu on läinud raskemaks ning rahulolu ei paista eriti kusagilt välja. Kui keskfraktsioon andis Riigikogule arutamiseks eelnõu vähendada üksikisiku tulumaksu selle raha ulatuses, mis ta on kulutanud vahetult arstiabile ja terviseuuringuile, siis peeti silmas, et kui meie kohustuslik ravikindlustussüsteem ei suuda kõigile abi anda, võiks omast taskust makstud ravimisele veidi soodustusi teha. Eeskujuks oli hariduskulude vabastamine tulumaksuga maksustamisest. Eelnõu esitamiseks oli põhjust küllaga. Peaaegu igaüks hakkab juba aru saama, et nüüdisaegne arstiabi on päratult kallid ning Eesti ravikindlustussüsteem kipub kindlustatu huvisid reetma.

On ikka vahe küll, kas maksad hambaparandamise eest 1000 või 740 krooni. Ärgem unustagem, et juba praegu on enamikule meie elanikele hambaravi tasuta, ja tasuliste arstiabiteenuste hulk hakkab aina pikenema. Samavõrra, kuidas haigekassa kaetavate ravivõtete loetelu peaks lühenema. Lühenema ta aga peab, kui haigekassa eelarve ei näe raviks mõeldud summade suurenemist. Või kui see suurenemine ei korva isegi inflatsiooni.

Kas see raharinglus sellisel kujul ikka end tasub? Ju tasub – vähemalt lõpevad patsientide süüdistused arstide vastu ning arstide halamine väiksest palgast võib nii mõnigi kord osutuda alusetuks. Selguse toomine on ka riigi asi.

Riigimehed ei tohiks pigistada silmi kinni tõsiasja ees, et ravijärjekordade kujundamisega kaasneb paratamatult uut laadi rahaliste suhete areng patsiendi ja arsti vahel. Kusjuures kummalegi ei tohiks neid suhteid pahaks panna. Ühel on häda, mis teda kaevu ajab, teisel aga oskused, mida tahetakse müüa. Kui võimalused ja vajadus arstiabiks on olemas ning puudub ainult raha, siis tuleb raha juurde hankida, mitte üritada ravivõimaluste piiramisega patsienti ahistada. Seejuures tasub meenutada, et peale valu ja vaeva tähendab haigusleht töbisele ka sissetuleku vähenemist vähemalt ühe viiendiku võrra. Ja kui seadusemehed viitsiksid vahel ka oma statistikaraamatuid vaadata, siis selgub, kui palju jääb kogu Eesti riik iga kaotatud haiguspäevaga vaesemaks.

Kriis on käes

Sotsiaalministrite meelistegevuseks näib olevat kujunenud soodusravimite nimekirjade täiendamine ja soodustuste andmise täiustamine. Mis viga seda inimsõbralikku tegu teha, kui tegemist pole oma rahaga ning tagataskus teadmine – küll arstid oma töö ikka ära

teevad. Ei tohi unustada, et arstide arv on kümne aastaga ligi kolmandiku võrra vähenenud, töö oluliselt intensiivistunud. Lisandunud on uued kulutusi nõudvad asjaolud, nagu arstikindlustus arstliku vea puhuks, ohutuse tagamine möllava aidi, hepatiidi ja süüfilise tõttu. Kõik see nõuab omakorda raha, ja võtta saab seda üksnes haigete ravimise või ravija palga arvelt.

Nii nagu soodusravimite kulud, on pidurdamatult kasvanud ka väljaminekud haiguslehtedele. Seda olukorras, kus töötute ja seega ka töövõimetuslehte mittesaavate kodanike hulk on kasvanud 100 000-le. Samas on töövõimetuspäevade arv viimase kolme aastaga vähenenud enam kui miljoni võrra. Need iseenda produtseeritud statistilised näitajad on sotsiaalministeeriumil ja haigekassal jäänud aga sisulise tähelepanuta.

Ainuke, mille osatähtsus ravikindlustuse eelarves ei näi tõusvat, on vahetult ravimiseks kuluv raha. Ravikindlustus on jäänud unarusse. Samal ajal kui ravikindlustusmaksu laekumine on pidevalt suurenenud, pole aastast 1999 tegelikult ravimiseks midagi lisandunud. Lihtsalt muudeti eelarveridu.

Kriis on käes ning selle asemel, et otsida väljapääsu, otsitakse süüdlasi. Haigekassa juhatuse esimees koos sotsiaalministriga ründavad arste, et need ravivad liialt paljusid ja liiga palju. Ometi piisab kõigile kättesaadava andmematerjaliga tutvumisest – ja selgub, et ajavahemikus 1997–1999 langes töövõimetuspäevade arv Eestis 23% võrra!!! See võib rääkida kõigest – tööhõive vähenemisest, arstiabi kättesaadavuse halvenemisest, töötajate hirmust haiguse ja töökohakaotuse ees ning ka arstiabi efektiivsuse tõusust. Igal juhul mitte liigsest ravimisest.

Üha enam hakkab painama mõte, et ravivõimaluste kahandamine ei olegi vaesuse tulemus, vaid hoopis omaette eesmärk. Mille muuga seletada, et viimase 5–6 aasta kestel on teatud grupeeringud, nii riigimehed kui ka arstid, pidevalt jutlustanud vajadusest ravijärjekordade järele, seda olukorras, kus isegi tänavu laekub sotsiaalmaks päris kenasti ja haigekassale peaks jaguma planeeritust paarsada miljonit enam. Mille muuga seletada tervishoiuprojekti koostisosa – haiglate arengukava? Selle ostis sotsiaalministeerium ligi viie miljoni eest Rootsi ehitusfirmalt. Siinjuures tasuks pärida, kas vastava kava tegemiseks pöörduti ka teiste, sh arstiabi planeerijate poole? Tulemus on üpris šokeeriv. Eestisse planeeritakse oluliselt vähem haiglakohti, kui seda on ravikohtade puuduse käes vaevlevas Rootsis või Inglismaal (vt tabel).

Tabel 1.	Tervishoid arvudes 1997–1998							
	Austria	Saksamaa	Prantsusmaa	Soome	Rootsi	Norra	EESTI	Eesti 2015. a
Voodeid (1000 el kohta),	17,6**	20**	14,6	12,9	8,9	28,3**	7,3	
sh aktiivravivooideid,	6,5	6,7	4,5	3,7	2,8	3,3	5,9	2,3
sh hooldusvoodeid	11,1	13,3	10,1	9,2	6,1	25	1,4	5,5*
Tervishoiupersonal	...	2850*	2630*	2520*	1990*	2152*	1387*	
100 000 el kohta								
Arste 1000 el kohta	2,8	3,4	2,9	2,8	3,1	2,8	3,1	
Õdesid 1000 el kohta	8,7	9	5,9	10,7*	10,2	14,9	6,3	
Hospitaliseeritud	...	22,8	...	18,9	17,8	16,5	18,3	
(100 el kohta)								
Tervishoiukulutused	1 793	2 339	2 051	1 447	1 728	1 814	ca 200	
(US \$) 1 el kohta								
*) koos praegu olemasolevatega.								
**)1996. A								
ALLIKAS: A. Kork, A. Ellamaa.								

Juba täna on meil nii personali kui ka ravivoodite arv 1000 elaniku kohta väiksem kui arenenud Euroopa riikides (vt tabel) ning seetõttu tuleb tõdeda, et voodikohtade edasine vähendamine lähiaastail võib viia ravikvaliteedi olulisele halvenemisele.

Koondades haiglavoodeid, tuleb paratamatult lisada kohti, kus saaks ravida aeglaselt paranevaid haigeid või aidata väärrika lõpuni neid, keda arstiabi aidata ei suuda. Praegu on selleks Eestis veidi alla 1000 koha, mis kõik "toodavad" vaid kahjumit. Isegi ots otsaga kokkutulemine on raske, sest ligikaudu 270–300–kroonise väljamineku igas ööpäevas korvab haigekassa vaid 190 krooniga. Sotsiaalhoolduse arengu kohta, peale jutustuste avahooldusest, ei ole aga laiem avalikkus midagi kuulnud. Tõele au andes on sotsiaalminister vist kuulda võtnud kohalike hääli vajadusest korrastada sotsiaalhooldussüsteem. Appi olevat võetud nõustaja Austraaliast!

Küsimusi rohkem kui vastuseid

Ravivõimaluste vähendamist kui "poliitilise tahte" avaldust vaevalt et ükski erakond endale lubada võiks. Kuid inimõistusel pole piire. Kõik ebamugavad otsustused, sh haiglale sulgemine ja ravile pääsemise pidurdamine, mis võiksid valimistel hääli röövida, on lähedalt lükatud igasugustele majandusüksustele. Ka uues tervishoiuteenuste korraldamise seaduses – mitte tervishoiukorralduse seaduses, nagu algselt kavandati, – pole osatud haiglat defineerida tema põhilisele ja ainuomasele funktsioonile tuginedes, vaid "haigla on ambulatoorsete ja statsionaarsete tervishoiuteenuste osutamiseks moodustatud majandusüksus". Piinliku olukorra põhjustab seadusandja verbaalne võimekus. Mis siis imestada, et majandusüksus, kes peaks tootma ennekõike kasumit, vastavalt ka tegutseb, tuues ohvriks patsiendi, kes on üks mittetulutoov ja kasutu putukas. Tuues ohvriks ka mõne oma koostisosa. Muidugi võib majandusüksusest hiidhaigla ohverdada ellujäämiseks mõne oma maja ja sellele lisanduva maatüki ning kinnisvaratehingust saadu najal veidi edasi hingitseda. Kuid mitte lõputult. Siis saabub ikka kurb lõpp, sest seesama majandusüksus on

sunnitud oma tööd müüma hinna eest, mille kujundamisel temal endal pole mingit osa. Arstitöö hinna määravad haigekassa ja sotsiaalministri poliitiline tahe.

Arstiabi hinna küsimus on sisuliselt jäänud tervishoiuprojektist välja. Olgu see üksikliigutuse hind või komplekshind, igal juhul peab see katma kulutused. Kulutuste hulka kuuluvad mitte ainult vesi, küte ja kallis aparatuur, vaid ka õdede–arstide inimväärne ja vastutusekohane palk, koolituskulud ja täiendõpe. Kui on teada arstiabi omahind, alles siis saame rääkida hinnast. Alles siis saame arutleda, kas Eesti vajab 3 või 13 haiglat, kas perearst on tõesti efektiivse ja nüüdisaegse arstiabi garant, kas 1000 inimese jaoks piisab kahest voodikohast või on seda koguni liiast. Muide, tervishoiuprojekt on suutnud lausa ebatavalise kergusega mööda hiilida meditsiiniõdedega seonduvast. Ei ridagi nende koolitamisest, ei ridagi nende töötasust.

Projekt on tore asi, kui selgub ka tema realiseerimise tegelik tulemuslikkus. Eks ole ju juba täna paras aeg rahvale seletada, mis muutus Kükametsa rahva elus pärast seda, kui endine jaoskonnaarst, maa–arst, osutus ühel päeval perearstiks. Eks tahaks arstidki teada, mis muutus sellest, kui murtud luuga patsienti kohustatakse 5. päeval pärast haiglast lahkumist minema perearsti juurde. Või mis muutus paremaks patsiendile, kui ta enne närviarsti juurde minekut tegi viisakusvisiidi perearsti juurde, et saada saatekirja. Või muutus song pärast pooleaastast ooteaega kergemini opereeritavaks? Küsimusi on rohkem kui vastuseid.

Edasiminekuks ei ole vaja teha kaasa kõiki eksirännakuid. Selleks, et midagi planeerida, peab esmalt teadma, mida ostetav maksab, kas ja palju seda vaja on, ning siis hakata mõtlema, kust ja kui palju saab hankida raha. Tasub õppida teiste, ka väga rikaste ja vanade riikide ning rahvaste vigadest, mitte elada pimedas usus, et õnn ja edu on järeletehtav.

Kasutatud kirjandus

Donabedian, A. (1988). The Quality of Care. How Can it Be Assessed? – JAMA, 260, 1743–1748.

Eesti Tervishoiuprojekt 2015 (2000). Tallinn.

Eesti inimarengu aruanne 2000. Tallinn: ÜRO Arenguprogramm.

Continuous Quality Development. A Proposed National Policy (1993). World Health Organization, Regional Office of Europe. Copenhagen.

Eesti ja Euroopa Liit (2000). Tallinn: Statistikaamet.

Õiguskantsler kaitseb õigussüsteemi legitiimsust

Allar Jõks (RiTo 4), Õiguskantsler

Õiguskantsleri ametkonna tegevuse üheks põhieesmärgiks peab kujunema aktiivne osalemine põhiseaduse paragrahvis 14 sätestatu elluviimisel: õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohaliku omavalitsuse kohustus. See omakorda tähendab kõigi avaliku võimu kandjate aktiivset ja mõtestatud koostööd ning avatust.

Lähtudes demokraatliku õigusriigi ja sotsiaaliigi põhimõttest, on Eesti põhiseaduse § 13 fikseerinud igaühe õiguse riigi ja seaduse kaitsele. Põhiseaduse § 14 paneb õiguste ja vabaduste tagamise kohustuse seadusandlikule, täidesaatvale ja kohtuvõimule ning kohalikele omavalitsusele.

Õiguskantsleri kui sõltumatu põhiseadusliku institutsiooni tegevuse lõppeesmärk igas tema tegevusvaldkonnas on vastavalt oma pädevusele kaitsta isikute põhiõigusi ja vabadusi, sh igaüht riigivõimu omavoli eest, s.t riigiasutuste selliste tegude eest, mis ei ole kooskõlas riigi põhiseadusega ega seadustega, õigusriigi põhimõtetega.

Oma ülesandeid täites saab õiguskantsler astuda samme isikute õiguste ja vabaduste kaitseks siiski ainult sellises ulatuses ja selliste vahenditega, mis on ette nähtud põhiseaduse ja seadustega. Õiguskantsleri pädevus ja reageerimismehhanismid on sätestatud põhiseaduse 12. peatükis. Põhiseaduse § 139 1. lõige paneb õiguskantslerile kohustuse teostada järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse üle. Ka siin, abstraktse normikontrolli raames keskendab õiguskantsler tähelepanu põhiväärtustest – õiglusest, seaduslikkusest ja vabadusest – kinnipidamisele. Peamine, mida hinnatakse, on see, kas seadus, Vabariigi Valitsuse, ministri või kohaliku omavalitsuse organi määrus tagab põhiõigused ja vabadused tegelikkuses.

Seega peab õiguskantsler õigustloovaid akte kontrollides tegema kõik selleks, et need aktid oleksid põhiseaduse ja seadustega vastavuses. Seega kannab ka õiguskantsler vastutust õigussüsteemi legitiimsuse eest. Õigustloovate aktide kontrollimisel saadud üldistused peaksid andma seadusandjale tagasisidet riskipunktidest eri õigusvaldkondades ja aitama kaasa õigusloome kvaliteedi tõstmisele.

Õiguskantsleri iga-aastane ülevaade Riigikogule õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega peab kujunema üheks kanaliks, mille kaudu seadusandja saab informatsiooni õigusloome sõlmküsimustest.

Õiguskantsleri ettekandes Riigikogule 27. septembril 2001 õigustloovate aktide kooskõla kohta põhiseaduse ja seadustega märgiti järgmist.

Põhiseaduse tõlgendamine

Eesti Vabariigi põhiseadus saab tuleval aastal kümneaastaseks. Põhiseaduse stabiilsus on ka õiguskorra stabiilsus, seetõttu on põhiseaduse kestev toime väärtus omaette. Põhiseadust peaks muutma vaid siis, kui selleks on tõsine praktiline vajadus ja kui on olemas ühiskondlik kokkulepe. Põhiseadus pole kindlasti see akt, mida peaks muutma keeleliste või juriidiliste ebatäpsuste kõrvaldamiseks tekstist. Põhiseadust ei ole vaja muuta, kui probleemi on võimalik lahendada tõlgendamisega. Seejuures ei tohi piirduda ühe ja tõlgendaja jaoks pahatihti kõige sobivama tõlgendusmeetodiga. Ükskõik mis meetodit ka kasutatakse, ei tohi unustada tõlgendamise kuldreeglit: seadust, sh põhiseadust, ei või tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõttetuks.

Kõige aktuaalsem on küsimus, kas põhiseadust on vaja tingimata muuta Euroopa Liiduga ühinemisel. On avaldatud arvamust, et põhiseaduse esimest paragrahvi muutmata pole võimalik Euroopa Liiduga ühineda. Kordan veel kord: põhiseaduse § 1 ei takista Euroopa Liiduga ühinemist. Selleks, et liitumisjärgselt oleks Eesti õiguskord harmoneeritud Euroopa õiguskorraga, tuleb jätkata asjakohaseid arutelusid liitumise põhiseaduslikest aspektidest.

Põhiseaduse erinevate tõlgendusvõimaluste näiteks on tänavukevadine Riigikontrolli seaduse eelnõu menetlemine Riigikogus, kus vaieldi selle üle, kas Riigikontrolli pädevus kontrollida avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid on põhiseadusega kooskõlas või mitte. Leian, et on. Põhiseaduse § 133 eesmärk on tagada majanduskontroll kogu avaliku halduse ja selle vahendite kasutamise üle, hõlmates kõiki halduskandjaid. Peale põhiseaduse §-s 133 nimetatud halduskandjate tuntakse praegu ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, kes oma tegevuses lähtuvad avalikest huvidest ja kelle tegevuse kontrollimine peab kuuluma Riigikontrolli pädevusse. Kontroll Euroopa Liidu vahendite lõppkasutajate ja isikute üle, kellel on kohustusi Euroopa Liidu ees, ei olnud põhiseaduse vastuvõtmise ajal veel aktuaalne. Kuna Euroopa Liidu vahendite puhul on tegemist avaliku sektori vahenditega, on põhjendatud Riigikontrolli auditeerimispädevuse laiendamine selles valdkonnas. Nimetatud põhjustel ei saa lugeda Riigikontrolli pädevuse laiendamist põhiseaduse vastaseks.

Põhiseaduse rakendamist raskendab jätkuvalt puuduv seadus, mis avaks mõiste "riigi varalised kohustused" sisu põhiseaduse § 65 punkti 10, § 104 lõike 2 punkti 15 ja § 121 punkti 4 kontekstis. Põhiseaduse § 121 punkt 4 sätestab: Riigikogu ratifitseerib Eesti Vabariigi lepingud, millega Eesti Vabariik võtab endale varalisi kohustusi. Eesti Vabariigile välislaenu võtmise ja välislaenulepingutele riigigarantiide andmise seaduse muutmise seaduse eelnõu lähtub ebaõigest eeldusest, et põhiseaduse § 121 punkt 4 kuulub kohaldamisele vaid nendes õigussuhetes, milles Eesti Vabariik on rahvusvahelise õiguse subjekt. Teisisõnu, kus õigussuhte teisteks osalisteks on välisriigid või rahvusvahelised organisatsioonid. Sellest tuleneb ka selle eelnõu ebaõige järeldus, et Riigikogus ei pea ratifitseerima laenulepinguid, mille üheks pooleks pole välisriik või rahvusvaheline organisatsioon.

Riigi peamiste ülesannete hulka kuulub sisemise ja välise rahu kaitsmine. Seepärast ei saa ma ülevaates mööda minna olukorrast riigikaitsealaste õigusaktide valdkonnas.

Riigikaitse õiguslik regulatsioon, vaatamata viimaste aastate jõupingutustele, ei kujuta endast veel ühtset, tasakaalustatud tervikut.

Jälle tuleb viidata tõsiasjale, et meil puudub Eesti kaitseväge korraldust sätestav seadus, mida nõuab põhiseaduse § 126 lõige 2. Tegematajätmissi on teisigi. On piinlik meenutada, et tänaseni kehtib Vabariigi Valitsuse 1991. aasta 2. detsembri määrusega kinnitatud Eesti Vabariigi Kaitsejõudude Peastaabi ajutine põhimäärus, mis paljuskki ei ole enam kooskõlas kehtivate seaduste ja põhiseadusega.

Juba 2000. aasta septembris alustas Riigikogu uue rahuaja riigikaitse seaduse eelnõu menetlemist, et kõrvaldada seni mitmeid probleeme tekitanud ebamäärasused ja vastuolud riigikaitse kõrgeimal juhtimistasandil, sh Vabariigi Presidendi pädevuses, samuti kaitseministri ja kaitseväge juhataja subordinatsioonis. Kahjuks ei ole Riigikogu seni jõudnud selle eelnõu sisulise aruteluni.

Seaduste kooskõla põhiseadusega

Oma tegevuse tulemusena olen jõudnud veendumusele, et tulevikus tuleb pöörata rohkem tähelepanu õigusloome kvaliteedile ja regulatsioonide mõju analüüsile. Õigus on efektiivne käitumise reguleerimise vahend, seetõttu nõuab selle vahendi kasutamine selget vastust küsimustele, kas, kuidas ja mida reguleerida. Õigust õigusnormide tähenduses, mis reguleerivad riigi ühiskondlikke suhteid, tuleb kasutada nii vähe kui avalikes huvides võimalik, ja nii palju, kui ilmtingimata vajalik. Seega peab õiguslik regulatsioon olema optimaalne ja inimestele arusaadav ning nende alusel toimuv menetlus lihtne.

Ülereguleerimine ja õigusaktide rohkus ähmastab õiguskorra selgust. Regulatsioonide ebaefektiivsus ei vasta ühiskonna uutele vajadustele ning toob kaasa täiendavaid majanduskulutusi. Õiguslikult koormavad, keerulised või hoopis ebapraktilised regulatsioonid ja neis sisalduvad nõuded võivad pärssida normaalset konkurentsi, investeringute dünaamikat ja tööturgu, seega pidurdada majanduskasvu. Selline õiguslik regulatsioon suurendab paratamatult avaliku sektori halduskulusid. Uute seaduste või muude õigusaktide planeerimine ja nende muutmine eeldab kehtivate regulatsioonide toime uuringuid ja adekvaatset riiklikku statistikat. Meie ühine probleem on õigussüsteemi toimimise, rakenduspraktika üldistamise ja regulatsioonide tulemuslikkuse analüüsi nõrk tase või puudumine. Kes teab vastust küsimusele, missugune on seaduse muudatuse mõju nt elukeskkonna kvaliteedile, tööhõivele või kodanike asjaajamise protseduuridele ametiasutuses?

Olulisemad puudused õigusloomes

Põhiseaduslikkuse järelevalve tulemusena tootsin siinkohal ära mõned olulised puudused õigusloomes.

1. Seletuskirjad kui olulised teabeallikad ei vasta kehtestatud nõuetele. Neis esineb eksitavaid vigu või ebatäpsusi küsimustes, millel on oluline tähtsus seadusest arusaamisel.

Seaduseelnõudele lisatud seletuskirjad ei kajasta alati, mis eesmärgil piiranguid sätestatakse, põhjendusi piirangute vajalikkuse, sobivuse ja proportsionaalsuse kohta.

2. Seaduste muutmise ettepanekutes ei suudeta piisavalt tuvastada kõiki süstemaatilisi seoseid, mida muudatus tegelikkuses kaasa toob. Seetõttu saavad võimalikuks mitmeti mõistetavad seadusesätted ja ka lüngad seadustes.

3. Seadusandlus on tervikuna muutunud märgatavalt komplitseeritumaks, seaduste keel ja sätete sõnastus erialaseks ja keerukaks. Uueks probleemiks on kujunenud rohked seosed teiste seadustega (nt telekommunikatsiooniseadus, riigihangete seadus).

4. Õigusloomes on probleemiks seaduste mittepiisav regulatiivsus ja volitusnormide rohkus. Volitusnormide rohkusega käib kaasas kohati liialdatud optimism, et seaduse jõustumise ajaks on vastu võetud ka kõik rakendusmäärused. 1. veebruaril 2001 jõustunud uue liikluseaduse puhul aga seda ülesannet ei täidetud, seetõttu ei võetud liikluseeskirja ja mitmeid teisi määrusi vastu õigeaegselt.

5. Jätakuvalt on probleemiks paljude legaaldefiniitsioonide puudumine ja seaduste mitmeti mõistetavus, puudulik või arusaamatu regulatsioon. See põhjustab pöördumisi õiguskantsleri poole seaduste tõlgendamiseks ja arvamuse saamiseks. Selleks, et oleks võimalik täita seadusega pandud ülesandeid, on minu poole pöördunud nii ametid, inspeksioonid kui ka valitsusasutuste hallatavad asutused. Pöördumise sisu võib üldistatult kokku võtta järgmiselt: aidake üles leida seaduse mõte.

Viidatud puudused toovad kaasa ühe ja sama õigusakti erineva kohaldamise. Nt kaitseväeteenistuse seaduse § 197 lõike 1 alusel on pensioni suuruse arvestamise aluseks kaadrikaitseväelasele, reservväelasele ja eruväelasele viimase ametikoha teenistustasu, mille hulka ei arvata korteriraha ega toiduraha. Kaks ministeeriumi said erinevalt aru ametikoha teenistustasu mõistest. Seega rakendasid pensioni määramise dokumendid esitanud ja esitatud dokumentide alusel pensioni määranud ametkond seadust erinevalt.

Seadustest ei saada aru

1999. aastast on õiguskantsler korduvalt juhtinud tähelepanu vajadusele reguleerida seadusega toimetulekutoetuste määramise ja maksimisega seonduvaid küsimusi. Asjaolu, et toimetulekutoetuste saamise tingimused ja kord ei ole sõnaselgelt seadusega reguleeritud, on praktikas tekitanud jätkuvalt probleeme. Ei saa pidada normaalseks, et seaduse alusel riikliku toetuse saamine ei sõltu mitte seaduse sättest, vaid tihti kohaliku omavalitsuse ametnike tõlgendusest. Samas avaldan lootust, et Riigikogu võtab vastu sellise sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse, kus toetuste saajad on ühetähenduslikult määratletud, ja see säte ei vaja enam tõlgendamist.

Näitena võib tuua ka kinnistusraamatu seaduse § 8 ja riigilõivuseaduse § 194 rakendamisel tekkinud probleemid, mis viitavad vajadusele neid sätteid muuta, tagamaks seaduste ühetaoline rakendamine. Nimelt sätestati riigilõivuseaduse §-ga 194 2001. aasta 1. jaanuarist, et teadaande avaldamise eest ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded tasub

teadaande esitaja 100 krooni riigilõivu. See on tekitanud küsimusi ja probleeme kinnistusametitele, kohalikele omavalitsustele ja õigustatud subjektidele. Tekkinud olukorra lahendamiseks on kinnistusametid pannud ebaseaduslikke kohustusi isikutele, kelle kasuks kinnistamine toimub, või kohalikele omavalitsustele.

Õigusselguse puudumisest seadustes annavad tunnistust ka minu ettepaneku täitmisel tekkinud probleemid. Tegin majandusministrile ettepaneku hinnata "Eesti põlevkivienergeetika restruktureerimise tegevuskava 2001–2006" (heakskiidetud Vabariigi Valitsuse istungil 27. märtsil 2001) strateegilist keskkonnamõju. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanäidatamise seadus jõustus 1. jaanuaril 2001. Keskkonnakaitset tagava uude abinõuna sätestati nimetatud seaduses strateegilise keskkonnamõju hindamise nõue, mis tähendab planeeringu, riikliku arengukava või programmiga kavandatavast tegevusest tuleneva võimaliku keskkonnamõju hindamist arengukava või programmi koostamise käigus. Strateegilise keskkonnamõju hindamise aruanne kuulub eraldi osana planeeringu, riikliku arengukava või programmi juurde. Strateegilise keskkonnamõju hindamise protseduuriline külg ei ole aga õiguslikult reguleeritud. Paradoksaalne küll, kuid kui õiguslik regulatsioon on lünklik, on riigiasutuselt raske nõuda talle seadusega pandud kohustuse täitmist. Kohustus võib jääda täitmata, sest tegija ei saa aru, mida ta peab täpselt tegema.

Ettepanekud paremaks õigusloomeks

Teen osundatud puudustest kokkuvõtlikud järeldused, mida õigusloomes osalejad peaksid edaspidi arvestama.

1. Seaduseelnõudele lisatud seletuskirjad peaksid kajastama, mis eesmärgil piiranguid sätestatakse, milline on kavandatava seaduse mõju.
2. Avaliku halduse seaduslikkuse nõudest tulenevalt peavad avaliku võimu teostaja pädevus ja volitused suhetes kolmandate isikutega olema määratud seadusega ning piisavalt selged.
3. Seaduse kohaldajal peab olema võimalus kaaluda, kas õiguste ja vabaduste piiramine on demokraatlikus ühiskonnas vajalik, kusjuures seaduse kohaldaja peaks saama kaaluda erinevaid põhiseaduslikke väärtusi.
4. Põhiõiguse riivet saab lugeda põhiseadusega kooskõlas olevaks vaid siis, kui riivel on legitiimne eesmärk. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav. Kasutatud vahendid peavad olema soovitud eesmärgiga proportsionaalsed. Nimetatut peab arvestama nii seadusandja kui ka õiguse kohaldaja.
5. Kohalikele omavalitsustele kohustuse panemisel peavad täpselt olema sätestatud nii finantseerimise allikad kui ka kohalike omavalitsuste eelarvesse sihtotstarbeliste summade eraldamise kord.
6. Seaduse vastuvõtmisele peab järgnema seaduse rakendajate koolitamine ja seaduse selgitamine avalikkusele kui üks osa rakendamisest.

Õiguskantsler kui ombudsman

Põhiseaduse § 139 2. lõige kohustab õiguskantslerit analüüsima seaduste vastuvõtmise ja muutmise ettepanekuid ja talle riigiasutuste töö kohta tehtud ettepanekuid ning vajaduse korral esitama Riigikogule ettekande. Sellest tulenevalt peab õiguskantsler analüüsima nii riigiasutuste töö üldise korralduse kohta esitatud märgukirju kui ka konkreetseid riigiasutuste ja nendes töötavate ametiisikute tegevuse kohta tulnud avaldusi. Niisiis tuleneb juba põhiseadusest õiguskantsleri ülesanne aidata inimesi, keda on riigiasutustes koheldud õigusvastaselt või vastuolus hea haldustavaga. Seega täidab õiguskantsler ka neid ülesandeid, mis enamikus riikides on ombudsmani pädevuses.

Õiguskantsleri kontrolltegevus riigiasutuste tegevuse üle on üksikasjalikult sätestatud õiguskantsleri seaduse 4. peatükis. Siin on juhised, kuidas pöörduda õiguskantsleri poole, kuidas kontrollida riigiasutuste tegevust ning kuidas reageerida väärhaldusele ja seadusrikkumistele.

Õiguskantsleri poole võib pöörduda igaüks, ehkki mitte alati ei saa õiguskantsler alustada menetlust avalduses toodud asjaolude kontrollimiseks. Esmane tingimus on, et avaldaja kas isiklikult või oma esindaja kaudu peab osutama, milline riigiorgan või ametiisik on rikkunud avaldaja õigusi või teda halvasti kohelnud, ning kirjeldama tegevust, mis seda kinnitab. Avaldusaluses asjas ei tohi olla jõustunud kohtuotsust ega toimuda samal ajal kohtueelset kaebemenetlust ega kohtumenetlust. Õiguskantsler võib avalduse tagasi lükata, kui see on esitatud rohkem kui aasta pärast seda, mil isik oma õiguste rikkumisest teada sai või pidi teada saama. Kui avalduse lahendamine ei kuulu õiguskantsleri pädevusse, selgitab õiguskantsler avaldajale, kelle pädevusse avalduse lahendamine kuulub, ja edastab avalduse asjaomasele asutusele või ametiisikule.

Riigiasutuste tegevust võib õiguskantsler kontrollida ka enda algatusel eelnevalt laekunud teabe põhjal. Teabeallikaks võivad olla inimeste pöördumised, õiguskantsleri enda tähelepanekud riigiasutuste külastamisel, kõige enam aga ajakirjanduse tähelepanu paelunud juhtumid, kui on alust arvata, et riigiasutus pole käitunud kooskõlas seadusega või on rikkunud head haldustava.

Erilist tähelepanu pöörab õiguskantsler nende isikute kaitsele, kelle vabadust on piiratud või kes ise ei suuda oma õiguste eest asjakohaselt seista. Kinnipeetava, ajateenija, samuti psühhiaatriaiglas, erihooldekodus, üldhooldekodus või noortekodus viibiva isiku saadetav avaldus õiguskantslerile ja õiguskantsleri vastuse sisu ei kuulu nende asutuste poolt kontrollimisele ning need avaldused ja vastused edastatakse viivitamata adressaadile. Kirjavahetuse kulud kannab asutus, kus avaldaja viibib.

Õiguskantsler teatab avalduse esitajale ühe kuu jooksul, milliseid toiminguid ta avalduse või kaebuse puhul on teinud või peab vajalikuks teha. Menetlustoimingute valik on mitmekesine: teabe nõudmine, seletuse võtmine, suulise ütluse võtmine, dokumentide ja paikadega tutvumine (õiguskantsleril peab olema neile vaba juurdepääs) ning eksperdi kasutamine.

Õiguskantsleri järeldused sisalduvad tema ettepanekus seadust või head haldustava rikkunud riigiasutusele. Õiguskantsler ise sanktsioone ei rakenda, kuid ta võib teha ettepanekuid rikkumises süüdi oleva asutuse üle järelevalvet teostavale asutusele või isikule, kellel on ametiisiku üle distsiplinaarvõim. Kui õiguskantsleri ettepanekut ei täideta või tema järelepärimisele ei vastata, võib õiguskantsler informeerida sellest Vabariigi Valitsust või Riigikogu, samuti avalikkust (tabel 1 ja 2).

Õiguskantsleri ettekanded ja ettepanekud aastail 1993–2000

Tabel 1. Ettekanded

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Kokku
Riigikogule	4	16	2	6	6	3	8	12	57
Vabariigi Valitsusele	1	1			5		1		8
Kokku	5	17	2	6	11	3	9	12	65

Tabel 2. Ettepanekud

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Kokku
Riigikogule	2	1		4	2	6	5	3	23
Vabariigi Valitsusele	3	6	5	5	4	5	7	5	40
Ministritele	3	6	6	5	1	2	6	3	32
Eesti Pangale							1		1
Riiklikele ametitele		1	1						2
Linna-volikogudele	4	10	5	6	10	10	6	6	57
Valla-volikogudele		12	14	11	31	10	19	5	102
Alevivolikogudele			1	1					2
Linnavalitsustele	1	7	5	5	2	2	5	3	30
Vallavalitsustele					7				7
Kriminaalvastutusele võtmiseks				1		1			2
Kokku	13	43	37	38	57	36	49	25	298

Õiguskantsleri ametkonna arengusuunad

Õiguskantsleri senisest tegevusest järeldub vajadus põhjalikumalt analüüsida nii talle esitatud avalduste ja ettepanekute kui ka õiguskantsleri enda algatusel korraldatud kontrollimisel ilmnunud probleemide põhjusi ning töötada välja ettepanekuid isikute õiguste efektiivsemaks kaitseks.

Õigustloovate aktide lauskontroll peab asenduma eesmärgipärase normikontrolliga, mis üldjuhul tõusetub konkreetsest kaebusest, avaldusest. On vaja kindlaks määrata olulisemad riskipunktid ning sellest tulenevalt õiguskantsleri tegevuse prioriteetidid.

Kõrvuti konkreetsete avalduste pinnalt tõusetunud kontrolliga tuleb edaspidi keskenduda aastas ühele–kahele prioriteetsele õigusvaldkonnale, et analüüsida vastava valdkonna õigusaktide toimet sügavuti ning vajaduse korral teha põhjendatud ettepanekud õigusaktide muutmiseks või täiendamiseks. Näitena võib tuua valmiva väikekoolide sulgemise seaduslikkust käsitleva analüüsi, mis annab vastuse küsimusele, kas põhiseaduse §-s 37 sätestatud põhiseaduslik õigus haridusele on ikka realselt tagatud.

Õiguskantsler ei võitle tagajärgede, vaid põhjustega, seetõttu on oluline välja selgitada, kuidas sai võimalikuks põhiõiguste rikkumine. Selleks on vaja rohkem seostada õigusaktide nn normikontrolli ja konkreetsete avalduste ning kaebuste lahendamist. Siis on võimalik vastava analüüsi tulemusena teha õigusaktide toime ja nende muutmise või täiendamise osas vajalikke üldistusi. Nt pärast 2001. aasta aprillis toimunud kahe lasteasutuse külastamist tehtud üldistuste põhjal tegi õiguskantsler haridusministrile ja sotsiaalministrile ettepaneku vastavat valdkonda reguleerivate õigusaktide täiendamiseks ja täpsustamiseks.

Oluline pole ainult ümbritseva harmoniseeritud õiguskeskkonna loomine, vaid ka vaidluste lahendamiseks ette nähtud kontrollimehhanismide ehk demokraatlike protseduuride kehtestamine isikute õiguste ja vabaduste tegelikuks kaitsmiseks.

Seega saab õiguskantsleri tegevus tulemuslik olla vaid siis, kui teiste järelevalve- ja kontrolliinstituutide (sh sisekontrolli) tegevus on efektiivne. Õiguskantsler ei pea dubleerima riiklikku järelevalvet, ta peab aga oma tegevuse, autoriteediga mõjutama, et kontrolli mehhanismid toimiks efektiivselt. Selleks tuleb analüüsida riikliku järelevalve organisatsiooni, sisekontrolli mehhanisme ning märgukirjade ja avaldustega tehtavat tööd riigiasutustes.

Õiguskantsleri kontroll peab laienema kogu avalikule sektorile, s.t õiguskantsler peab jälgima nii avaliku võimu teostamise seaduslikkust kui ka avaliku teenuse osutamise kvaliteeti. Et hinnata põhiõiguste tagamise taset, peavad iga valitsusasutuse haldusalas olema välja töötatud põhiõiguste standardid ja avaliku teenuse osutamise standardid.

Õiguskantsleri ametkonna tegevuse üheks põhieesmärgiks peab kujunema aktiivne osalemine põhiseaduse §-s 14 sätestatu elluviimisel: õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohaliku omavalitsuse kohustus. See omakorda tähendab kõigi avaliku võimu kandjate aktiivset ja mõtestatud koostööd ning

avatust. Need märksõnad koos vajadusega oma tegevust täpsemalt kavandada peavad olema ametkonna tulemuslikuma töö aluseks.

Meedia ja demokraatia

Raivo Palmaru (RiTo 4), Akadeemia Nord professor

Demokraatia on võimatu vaba ajakirjanduseta. Nii kinnitavad meile meediateoreetikud, poliitikateadlased ja kommentaatorid. Kuid see konsensus tekitab otsekohe uusi küsimusi: millist vaba ajakirjandust demokraatia vajab ja miks ta seda vajab?

Neile küsimustele vastuste otsimine eeldab kõigepealt ekskurssi demokraatia teooriasse. See ei ole lihtne, sest isegi siis, kui piirduksime ainult kolme–nelja teooriaga (pluralism, demokraatlik eliiditeooria, uusparempoolsus), võtaks see enda alla kogu artikli mahu. Seepärast lähtume ühest nüüdisaja autoriteetsemast demokraatiakäsitusest, mis pärineb pluralist Robert A. Dahli sulest (Dahl 1991).

Umbes 5. sajandi I poolel eKr toimus Kreeka linnriikide poliitilises elus muutus, mille tähtsust võib võrrelda ratta leiutamise või Uue Maailma avastamisega. Esialgu Ateenas ja seejärel mitmes teises polises, mida seni olid juhtinud oligarhid või türannid, tekkis demokraatia. See kogemus sai eeskujuks kogu maailmale. Robert A. Dahl on nimetanud Kreekas 5. sajandil eKr toimunud pööret demokraatia esimeseks transformatsiooniks – demokraatia siirdeks ideest tegelikkusesse (Dahl 1991, 13).

Oluline seik: Vana–Kreeka demokraatia ideed ei ole kõnede või kirjutistena säilinud. Seetõttu me ei tea, kuidas demokraatia pooldajad oma aateid põhjendasid. Me tunneme neid käsitusi ainult demokraatia tollaste kriitikute – põhiliselt Platoni ja Aristotelese – vahendusel. Me ei tea ka, kuidas see süsteem tegelikult toimis, seetõttu võib meie kujutus Kreeka poliste demokraatiast olla idealiseeritud.

Too ideaalpilt eeldab, et kodanikkond oli väikesearvuline – see võimaldas rahvakoosolekutel osaleda. Kodanikeks olid ainult mehed, kes olid suutelised relva kandma. Säärane väikesearvuline kodanikkond oli homogeenne, tema liikmeil pidid olema sarnased huvid, kusjuures nende huvide skaala keskmeks oli üldise hüve idee.

Kreeklaste eeskuju järgis Rooma, kus vabariik püsis tuhat aastat – ehkki see kasvas tohutu suureks nii territooriumilt kui ka kodanike arvult. Kodanik võis olla Roomast kui tahes kaugel, ainus talle avatud demokraatlik institutsioon oli Roomas toimuv rahvakoosolek, mis võttis vastu seadusi ja valis magistraadi. Demokraatia idee mõjutas ka renessansi aja Itaalia linnriikide valitsuskorraldust.

Kuni 18. sajandini usuti, et seadusandlik kogu peab koosnema kõigist kodanikest. Seetõttu pidas enamik uusaegseid demokraatiamudeleid silmas linnriiki või väikest riiki. Üks viimaseid ülemlaule seda tüüpi demokraatiale oli 1762. aastal ilmunud Jean–Jacques Rousseau "Ühiskondlikust lepingust". Selles on juttu väikese territooriumi ja rahvaarvuga riigist, mille rahvas on suveräänne ja langetab oma otsused assambleel (Rousseau 1998).

Samal ajal hakkasid kujunema rahvusriigid, mille elanike arv küündis mitme miljonini. Oli selge, et nii palju inimesi ei saa vahetult kokku tulla, seadusi anda ja end ise valitseda. Kas

see tähendas, et suurt riiki saab valitseda ainult ebademokraatlikult? Sugugi mitte, lahenduseks oli esinduse põhimõte, mille olid juba mitu sajandit varem kasutusele võtnud monarhistid. Demokraadid võtsid selle idee üle. Oma "Seaduse vaimus" (1748) kirjutas Charles de Secondat Montesquieu: kuna suures riigis ei saa inimesed koguneda seadusandvaks koguks, peavad nad valima endale esindajad (Montesquieu 1914). See muutis demokraatia võimalikuks ka rahvusriigis.

Dahl on nimetanud demokraatia siiret polisest rahvusriiki demokraatia teiseks transformatsiooniks (Dahl 1991, 2, 213jj). Sellel oli rida tagajärgi. Antiikdemokraatia kodanike koosolekuid hakkasid asendama esinduskogud. Esindamine kõrvaldas piirid demokraatia laienemise teelt. 1787. aastal nt oli USA 13 osariigis ligikaudu neli miljonit elanikku – selline riik oli Kreeka polisega võrreldes tõeline gigant. 1950. aastal muutus demokraatlikuks 350 miljoni elanikuga India.

Meie teema puhul on kõige olulisem see, et mida suurem on riik, seda heterogeensem on tema rahvas sotsiaalselt, etniliselt, uskumuste poolest jne. Klassikalises demokraatias oli kodanikkond homogeenne. Tolles mudelis peeti erihuvisid esindavaid kodanikuühendusi mittevajalikeks ja koguni kahjulikeks. Heterogeenset ühiskonda iseloomustab sotsiaalne ja organisatsiooniline pluralism ning säärases ühiskonnas killuneb üldine hüve isiklikeks ja gruppideks. Demokraatia on selles olukorras protsess, kus erinevate huvide mängus sünnib pidevalt kompromiss, mille tagajärjel toimub areng.

Demokraatia kriteeriumid

Nüüdismaailmas on demokraatia idee väljaspool vaidlust. Isegi diktaatorid nimetavad oma režiimi demokraatiaks ning ütlevad, et on saanud võimu ja valitsemise õiguse rahvalt ning põhjendavad oma tegevust rahva huvidega. Seejuures antakse sõnale "demokraatia" enamasti uus tähendus. Nii oli see nt endise idabloki riikides, mille nimetusedki on iseloomulikud: Mongoolia Rahvavabariik, Saksa Demokraatlik Vabariik jne. Teisalt on selge, et demokraatia põhimõtete formaalne kehtestamine iseenesest ei taga demokraatia tegelikku toimimist. Siit küsimus: millised on demokraatia tunnused? Robert Dahl on rõhutanud viit kriteeriumi (Dahl 1991, 108–118).

Efektiivne osalemine. Igal inimesel peab olema kaaskodanikega võrdne võimalus väljendada oma eelistusi. Muu hulgas peab tal olema võimalus esitada küsimusi probleemide kohta ja väljendada arvamust.

Võrdsus valimistel (võrdne hääleõigus otsustavas staadiumis). Kollektiivse otsuse langetamise otsustavas järgus peab igal kodanikul olema võimalus väljendada oma valikut. Tema häält tuleb arvestada võrdselt kõigi teistega. Olgu lisatud, et võrdne hääleõigus ei määra valimissüsteemi või hääle lugemise meetodit. Oluline on, et kõik hääled oleksid võrdse kaaluga.

Valgustatud arusaamine (enlightened understanding). Igal kodanikul peavad olema adekvaatsed võimalused jõuda otsustamiseks ette nähtud aja jooksul selgusele selles, milline valik teenib kõige paremini tema huve.

Agenda kontrollimine. Kodanikud võivad otsustada kõiki küsimusi, mis tunduvad neile tähtsad. Rahva suveräänsus tähendab seda, et rahval on viimane sõna. Tema otsustab, millised küsimused nõuavad deemose otsust ja millised ta delegeerib oma esindajatele.

Inklusioon. Siin on küsimus selles, kes on deemos. Inklusioon tähendab, et otsustamisõigus on ühiskonna kõigil täiskasvanud liikmeil, v.a lühiajaliselt riigis viibijad ja vaimuhaiged.

Dahli järgi (ib 221–222) tagavad nende kriteeriumide täitmise seitse institutsiooni (vt tabel).

Tabel. Demokraatia kriteeriumid ja institutsioonid

KRITEERIUM	INSTITUTSIOON
1. Võrdsus valimistel	1) valitud ametnikud
	2) vabad ja ausad valimised
	1) valitud ametnikud
	3) inklusiivne osalemine valimistel
2. Efektiivne osalemine	4) õigus taotleda ametit
	5) väljendusvabadus
	6) alternatiivne informatsioon
	7) ühinguvabadus ja autonoomia
	5) väljendusvabadus
3. Valgustatud arusaamine	6) alternatiivne informatsioon
	7) ühinguvabadus ja autonoomia
	1) valitud ametnikud
	2) vabad ja ausad valimised
4. Agenda kontrollimine	3) inklusiivne osalemine valimiste
	4) õigus taotleda ametit
	5) väljendusvabadus
	6) alternatiivne informatsioon 7) ühinguvabadus ja autonoomia
	3) inklusiivne osalemine valimistel

5. Inklusioon	4) õigus taotleda ametit 5) väljendusvabadus
	6) alternatiivne informatsioon
	7) ühinguvabadus ja autonoomia

ALLIKAS: Dahl 1991, 222.

Oluline on mõista, et täiuslikku demokraatlikku korda ei ole ega saa ilmselt kunagi olema. Dahl ise nimetas oma kriteeriume ideaalstandardiks. "Iga protsess, mis vastab perfektselt neile tingimustele, on perfektne demokraatia," kirjutas ta (*ib* 109). Samas, kui need viis kriteeriumit ei ole piisaval määral täidetud, ei saa kõnelda demokraatiast. Tabelist näeme, et viiest kriteeriumist neli on seotud väljendusvabaduse ja alternatiivse informatsiooni kättesaadavusega ehk teisisõnu meediaga.

Meedia on intermediaarne süsteem

Montesquieu' võimuteooria põhiteema oli vastuvõimu loomine valitsusvõimule, et hoida ära võimu kontsentratsiooni või kuritarvitamise negatiivseid tagajärgi. Lahendiks oli institutsionaalne pluralism.

Sama probleemiga tegeles Alexis de Tocqueville, kes oma Ameerika demokraatia uurimuses rõhutas sotsiaalse pluralismi vajadust (Tocqueville 1995, 116jj). Sellise pluralismi vormiks oli rahvaorganisatsioonide paljus, mida Tocqueville pidas eriti tähtsateks. Ta märkis, et kodanike sõltumatute assotsiatsioonide kaudu moodustub aktiivne kodanikeühiskond, mis on vastukaaluks riigi domineerimisele ja võimu kuritarvitamisele (Tocqueville 1995, 119).

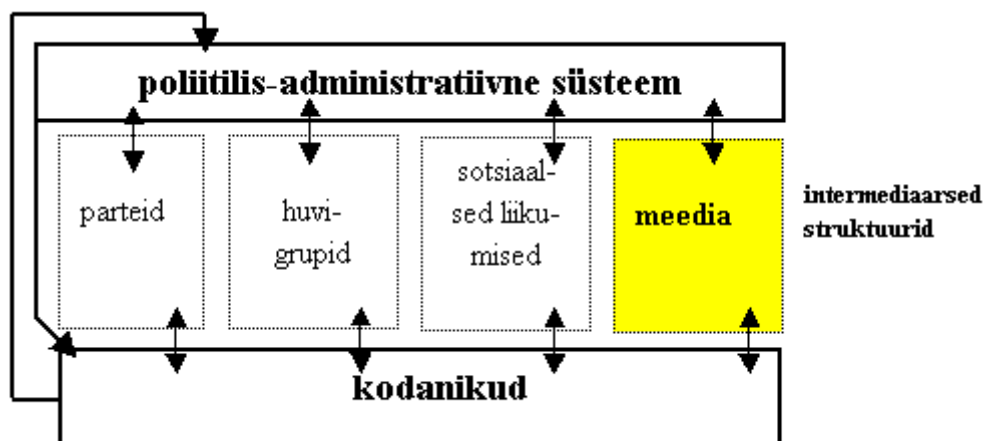
Idee järgi esindavad tsiviilühiskonna msg organisatsioonid oma liikmeid suhetes riigiga. Riik omakorda kontakteerub selliste organisatsioonidega oma püüdlustes kodanikega suhelda. Need sõltumatud assotsiatsioonid pakuvad kodanikele foorumit, kus ühiseid probleeme arutada, aitavad väljendada inimeste huve ja vajadusi ning on organiseeritud vastavalt sellele. Sääraste riigist sõltumatute organisatsioonide olemasolu on märk sellest, et inimestel on olemas põhilised demokraatlikud õigused ja riik ei saa asju nende eest otsustada.

Paraku ei ole traditsiooniline tsiviilühiskonna käsitlus rahuldav. Probleem on selles, et kõik need assotsiatsioonid ei ole vahendajad kodanike ja riigi vahel. Väga paljud neist (nt käsitööringid) on küll moodustatud ühise huvi alusel, kuid ei esita poliitilisele võimule nõudeid. On grappe, mille seos valitsusasutuste ja poliitiliste institutsioonidega on loomuldasu nõrk. Ka muutub gruppide asend politiseerituse skaalal sõltuvalt ajast ja olukorrast. Teatud oludes on ühised huvid tugevamad ja surve valitsusasutustele suurem, teistes oludes on need jälle väiksemad. Nt Eesti Muusikaakadeemia uue hoone ehitamise ajal oli muusikute huvigruppide press Riigikogule ja valitsusele märkimisväärne. Paine lõdvenes

aga pärast muusikaakadeemia uue hoone valmimist 1999. aasta juunis. Selliseid näiteid võiks tuua palju.

Sestap võime väita, et vahendajaiks riigi ja kodanike vahel on ainult teatud grupid – huvigrupid. Need on rühmad, mida iseloomustavad ühine huvi, tegutsev organisatsioon, püüd mõjutada poliitilist võimu, sellised organisatsioonid ei ole riigivõimu asutused ega ka parteid (Palmaru 2000, 6–7). Neid tunnuseid silmas pidades võime huvigruppi määratleda kui tegutsevat valitsus- ja erakondadevälist organisatsiooni või indiviidide ühendust, mis ühistele huvidele tuginedes püüab mõjutada poliitilist võimu (*ib* 9).

Peale huvigruppide vahendavad kodanikke ja riiki ka erakonnad, sotsiaalsed liikumised ja meedia. Neid nelja võime määratleda kui erilist tüüpi sotsiaalsüsteemi. Sisuliselt on tegemist kommunikatsiooni- ja käitumissüsteemiga, mis asub kodanike igapäevase elu maailma ja poliitilis-administratiivse süsteemi vahel. Sellist sotsiaalsüsteemi võime nimetada intermediaarseks süsteemiks (joonis 1).



Joonis 1. Intermediaarne süsteem

See süsteem vahendab huve mõlemas suunas. Kusjuures huvide vahendamine tähendab siinkohal mitte ainult nende edasiandmist, vaid ka vormimist, üksteisega sidumist, artikleerimist ja legitimeerimist. Oluline on rõhutada, et meedia erineb kvalitatiivselt teistest intermediaarsetest süsteemidest – erakondadest, huvirühmadest, sotsiaalsetest liikumistest. Kui need esindavad ja vahendavad ainult iseenda või oma klientide huve, siis meedia peaks olema resonantsipind ühiskonna erinevatele huvidele ja positsioonidele (Rucht 1998, 664).

Meedia funktsioonid demokraatias

Määratledes meediat intermediaarse süsteemina, tekib küsimus tema funktsioonist. Funktsiooni mõiste kuulub sotsiaalteadustes kesksete hulka. Esimesena võttis selle sõna kasutusele Gottfried Wilhelm Leibniz, kes määratles funktsiooni kui ülesannet või teenust, mida mingi süsteem (mehhanism) täidab või osutab (Merten 1999, 90). Sotsioloog Robert K. Merton on funktsiooni sünonüümidenä nimetanud *tagajärge*, *eesmärki*, *sihti* ja *motiivi* (Merton 1967, 123). Olgu lisatud, et erinevad

teadusharud mõistavad funktsiooni erinevalt. Matemaatikas nt tähendab funktsioon ühe muutuja seost teisega ($y = f(x)$). Tehnikas ja sotsiaalteadustes peetakse funktsioonist kõneldes silmas mingi saavutuse esilekutsumist kindlas dimensioonis. Nt on seaduse funktsioon võimaldada ühiskonna liikmete korrastatud kooselu, kruvi funktsioon on detaili kinnitamine jne.

Funktsioon ja ka struktuur on seotud suhtega – nad viitavad millelegi. Ent kui struktuur on valdavalt staatiline, siis funktsioon on muutuv. Merton käsitas funktsiooni objektiivse tagajärjena: "Funktsioonid on sellised vaadeldavad tagajärjed, mis soodustavad süsteemi kohanemist" (Merton 1967, 140). Ta tõi käbele sotsiaalteaduses olulised manifesteeritud ja latentsete funktsioonide mõisted, ning eristas funktsioonide kõrval ka düsfunktsioone – sündmuse, tegevuse või nähtuse soovimatuid tagajärgi. Mertoni käsitust on täpsustanud Talcott Parsons (1959). Tema kasutas mõistet "funktsioon" süsteemi eesmärkide tähenduses ning eristas oma AGIL-skeemis süsteemi nelja eesmärgi: adaptatsioon, eesmärgi saavutamine, integratsioon ja süsteemi struktuuri säilitamine (Parsons 1959,7).

Küsimus mingi nähtuse või käitumisviisi funktsioonist tekib siis, kui meid huvitab nende mõtte ja eesmärk. Nt informaalse kommunikatsiooni ühte liiki – kuulujuttu – uurides märkame peagi, et selle tõele vastavus on väike. Siit võime järeldada, et kuulujutte tuleks ignoreerida. Funktsionaalses perspektiivis selgub aga, et kuulujutud kustutavad infonälga. Need tekivad seal, kus muud infoallikad puuduvad – nt tsensuuri tõttu või sellepärast, et situatsioon muutub kiiresti ja "regulaarsed" infoallikad "ei jõua järele". Selles olukorras on kuulujutt info aseaine, mis pakub teavet mingi sündmuse *locus'*e ja *situatio* kohta. Seejuures ei ole esmatähtis, kas info on tõene, kas kuulujutt situatsiooni tegelikult defineerib.

Milliseid teenuseid pakuvad kommunikatsioon ja meedia? Münsteri ülikooli professori Klaus Merteni järgi (1985, 1996) on kommunikatsioonisüsteem ühiskonna osasüsteem, mis tagab integratsiooni teiste osasüsteemide vahel. Kommunikatsioonisüsteemi ülesanne on osutada infoteenuseid, et tagada ühiskonna terviklus (Merten 1996, 82–83).

Seejuures toimub huvitav areng: osasüsteemideks jagunev ühiskond peab ühteaegu ehitama osasüsteemide vahele üha suureneva hulga integratsioonisidemeid. Vajalike sidemete arvu väljendab valem

$$s = \frac{n(n-1)}{2},$$

kus s on integratsioonisidemete ja n osasüsteemide arv (Merten 1996, 83). Nt kui osasüsteeme on kolm (poliitika, religioon, majandus), on suhtesidemeid kolm; kui osasüsteeme on neli (poliitika, religioon, majandus, kultuur), on suhtesidemeid kuus; kuue osasüsteemi puhul on aga suhtesidemeid juba 15 jne. Teisisõnu: kommunikatsioonisüsteem kui ühendav osasüsteem kasvab märgatavalt kiiremini kui kõik teised ühiskonna osasüsteemid. Seetõttu on ta muutunud ka tähtsamaks kui kõik teised: pole müüki ilma reklaamita, sporti televisioonita, avalikku usaldust suhtekorralduseta jne.

Meedia on nüüdisaegses ühiskonnas info paljundaja ja infopakumise kiirendaja, ning sellisena on ta võti osaleva ja end valitseva kodanikkonna juurde. Teiseks on meedia kriitik: sõltumatu instantsina valvab ja uurib ta võimalolijate tegevust. Ning kolmandaks on ta foorum – meedia pakub avalikkust eri nägemusi omavatele aktööridele.

USA õigusteadlane Edwin Baker on märkinud, et liberaal-pluralistlik demokraatiamudel põhineb ootusel, et erinevaid huve esindavate gruppide survele sünnib ühiskonnas pidevalt aus kokkulepe, mille tulemusena toimub areng. Selles protsessis täidab meedia Bakeri järgi msg ülesandeid. Ta peab pidevalt pakkuma inimestele ja organiseeritud gruppidele informatsiooni, mis näitab, kus nende huvid on kaalul. Demokraatlik meedia mobiliseerib inimesi osalema ja laseb neil esindada nende erinevaid huve. Selleks, et pluralistlik demokraatia toimiks, peab meedia edastama adekvaatselt gruppide nõudmisi. Ta peab olema praktiline kanal kodanike ja poliitikategijate vahel, mis hoiab poliitikuid kursis inimeste nõudmiste sisu ja tugevusega (Baker 1998, 337–338).

Meedia vahendab infot mitmesugustes vormides. Demokraatia kontekstis on neist olulised kaks: uudis ja arvamus. Uudis vastab peaaegu ideaalselt kommunikatsiooni informatsioonifunktsioonile. Siin kirjutaja meelest parima uudise määratluse on andnud saksa publitsistikateadlane Emil Dovifat, kes juba aastaid tagasi kirjutas, et uudised on "teated uue, üksikisiku või ühiskonna olulusvõitluses ette tuleva tõsiasja kohta" (Dovifat 1961, 54). See määratlus on üllatavalt täpne. Antropoloogiliselt on informatsioon individile indikaator, mis annab märku uuest, tema elukeskkonnas toimunud muutusest. See võimaldab individil tegelikkusega optimaalselt kohaneda. Seetõttu on uudise puhul olulised sõnumi aktuaalsus ja tõesus – nii üksikisikud kui ka ühiskond vajavad oma eluvõitluses tõsiolulist infot nende ümber toimuva kohta.

Siin on nüüdisaegse meedia suur probleem: meedia arenedes suurenevad nii info maht kui ka selle leviku kiirus, kuid mitte usaldusväärsus. Meedia ei suuda viimast oma organisatsiooni (Max Weberi mõttes) kaudu tagada. Massikommunikatsioon ei ole pelgalt infovahendus, meedia *in toto* on omandanud asendaja ehk inimestele tegelikkusest kujutluse pakkuja funktsiooni. Seejuures on asendamine nii täielik, et tihtilugu peetakse tegelikuks mitte seda, mis on tõsi, vaid seda, mida meediad tegelikkusena kujutavad. 1999. aasta Riigikogu valimiste eel kajastas nt tervelt 60% Eesti seitsmes suuremas ajalehes edastatud poliitilisest infost pseudosündmusi (Palmaru 2001, 149). Selles seoses on Niklas Luhmann eristanud esmast ja teisest reaalsust – viimane on meediareaalsus, mis on konstrueeritud oma seaduste järgi (Luhmann 1996, 12–15).

Info teine oluline vorm on arvamus, mis erinevalt uudisest ei ole ilmtingimata seotud tõega – tema puhul on oluline väärtustamine. Arvamust võib defineerida kui väärtustavat infot põhi- (objektiivse) teabe kohta (Merten 1996, 88) Retsipiendi positsioonilt oleks ehk õigem määratleda arvamust kui informatsiooni põhiinformatsiooni väärtustamise võimaluste kohta. Selline teenus on abiks eeskätt seal, kus uudiste kaudu leviv põhiinfo on keerukas. Selles olukorras lihtsustab erinevate väärtustamise võimaluste pakkumine arvamuste kujunemist ja aitab kaasa kokkulepete sünnile.

Peale selle on meedial muid ülesandeid. Ta sobitab ühiskonna eri osad üksteisega, kannab sotsiaalset pärandit ühelt põlvkonnalt teisele ja peab üleval sotsiaalseid norme. Saksa kommunikatsiooniteadlane Heinz Pürer on nimetanud meedia järgmisi funktsioone ehk avalikke ülesandeid (Pürer 1990, 66):

- Avalikkuse loomine. Meedia peab muutma ühiskondlikud huvid ja poliitilised otsused transparentseks, võimaldades seeläbi kujuneda avalikul arvamusel.
- Kriitika ja kontroll. Sõltumatuna riigist on ajakirjandusväljaanded olulised kriitilised institutsioonid, mis kontrollivad võimuasutuste tegevust.
- Integratsioon ja sotsialiseerimine. Meediad peegeldavad ühiskonna norme, väärtushoiakuid ja käitumisviise, aidates sel moel inimestel sotsiaalsesse keskkonda lülituda.
- Kultuur ja haridus. Meediad aitavad vahendada kunsti ja kultuuri.
- Meelelahutus. Meediat kasutatakse lõdvestuseks ja loomingulise vaba aja veetmise vahendina. Meelelahutus on paljudele inimestele meedia kasutamise tähtsaim motiiv.

Niisiis eeldab demokraatia sellist meediasüsteemi, mis pakub kodanikele laias spektris informatsiooni ja arvamusi olulistel teemadel ning peegeldab ühiskonnas leiduvaid erisusi. See võimaldab inimestel vabalt ja sõltumatult kujundada oma seisukoht ühiskonnaga seotud küsimustes ning osaleda demokraatia protsessis.

Majanduslik ja publitsistlik konkurents

Arvamuse vaba kujunemise põhilise ohustajana on enamasti nähtud riiki. Seetõttu on tsensuur kõikides demokraatlikes riikides keelatud (ka Eesti põhiseaduse § 45 teeb seda otsesõnu). Sõna "vaba" tähendab ka meedia sõltumatust mõnest erakonnast või huvigrupist. Kuid on veel üks oluline tegur: nüüdisajal peetakse meediakorporatsioone sõnavabadusele ja demokraatiale kohati suuremaks ohuks kui riigivõimu. Seetõttu on nii Euroopa Parlament, Euroopa Komisjon kui ka UNESCO rõhutanud riigi kohustust luua tingimused, mis tagavad sõnavabaduse.

Eestis on toimunud meediaomandi kiire kontsentratsioon, mis väljendub meediaettevõtete koondumisena üksikute korporatsioonide kätte. Praegu on Eesti trükimeedia turg jagatud põhiliselt AS Eesti Meedia ja AS Ekspress Grupi vahel. Suundumus üksikute meediaettevõtete domineerimisele turul on omane paljudele riikidele, ja see tendents tugevneb veelgi. Sellel näib olevat kolm põhjust: (1) ettevõtjate tavalised motiivid laieneda, (2) neid võimendavad meediaspetsiifilised tegurid (nt meedia kõrged ja pidevalt suurenevad püsikulud) ning (3) tõsiasi, et tihe koostöö meediaettevõtete vahel on tulevasel multimeediaturul möödapääsmatu.

Oluline on mõista, et meedia ja demokraatia suhete perspektiivis ei ole probleemiks kontsentratsioon ise, vaid publitsistliku konkurentsi kadumine kontsentratsiooni tagajärjel. Euroopa juhtiv meediaõiguse asjatundja Peter J. Humphreys on märkinud: "Üks põhilisi väljakutseid tulevikus on hoida meedia jätkuva majandusliku kontsentratsiooni surve all mitmekesine ja pluralistlik" (Humphreys 1996, 309). Majandusliku ja publitsistliku konkurentsi eristamise kontseпти arendas välja Saksamaa konstitutsioonikohus (Torokoff

2001, 363). Juba oma 1966. aasta otsuses, mis puudutas ajakirjanduse horisontaalset ühinemist, eristas kohus vaimset ja majanduslikku konkurentsi. Lõplikult arendas kohus teooria välja otsustega lubada eraringhäälingul tegutseda. Kirjeldades konkrentsisuhet era- ja avaliku ringhäälingu vahel kasutas kohus ainult publitsistliku konkrentsi mõistet. Põhiargument eraringhäälingu lubamise kasuks oli see, et era- ja avalik-õigusliku ringhäälingu kõrvuti tegutsemine stimuleerib sisulise pakkumise kasvu ja soodustab mitmekesiste arvamuste levitamist. Seejuures nimetas kohus publitsistlikku konkrentsi sõnavabaduse toiduks (*ib* 363).

Publitsistliku ja majandusliku konkrentsi eristamise idee on leidnud laialdast tunnustust nii Euroopas kui ka USA-s. Selle loogika järgi ei taga meedia allutamine vaba turumajanduse reeglitele veel meedia vabadust ja seda, et ta täidab oma funktsioone. Liberaalne turumajandus võib tähendada üksnes majanduslikku vabadust, mitte aga tingimata sõnavabadust (*ib* 363). Sõnavabaduse kõige laiemas tähenduses garanteerib publitsistlik konkrents. Majanduslik konkrents on üksnes vajalik abivahend publitsistliku konkrentsi kindlustamiseks. Just publitsistliku konkrentsi puudumises peitub oht kajastada kõike sama vaatenurga alt, seega oht informatsiooni ja arvamuste mitmekülsusele.

Sisemise ja välise pluralismi mudel

Saksa kommunikatsiooniteadlane Wolfgang Donsbach (1993, 395) on eristanud meedia sisemise ja välise pluralismi mudelit. Esimest nimetas ta ka neutraliteedi (*Neutralitätsmodell*) ja teist advokaadi mudeliks (*Anwaltsmodell*). Sisemise pluralismi või neutraliteedi mudelis püüab iga üksik väljaanne kajastada võimalikult kõiki ühiskondlikult, majanduslikult või poliitiliselt olulisi vaatepunkte. Sel puhul on tegu erakondadest sõltumatute väljaannetega. Nende poliitiline positsioon kas puudub üldse (välja arvatud küsimustes, mis moodustavad ühiskonna põhikonsensuse) või ei ole identne ühegi erakonna positsiooniga. Valimiste puhul on sellised väljaanded "hääletoruks kõigile". Selliseid meediasid võib nimetada ka foorumimeediateks.

Teine pluralismi mudel lähtub Donsbachi sõnul (1993, 396) sellest, et iga üksik meedium valgustab tegelikkust vastavalt oma poliitilisele ja maailmavaatelisele positsioonile. Selline väljaanne näeb end kindlate elanikegruppide advokaadina ja püüab väljendada nende huve. Seejuures on väljaande positsioon sisuliselt info selekteerimise kriteerium – infovoolust valitakse välja ja edastatakse ainult see, mis vastab meediumi enda positsioonile. Seega puudub pluralism säärase väljaande sees. Paljususe tekib alles lehekioski juures, kust võib osta erineva suunitlusega väljaandeid.

Mõlemad mudelid on demokraatia nõuete vaatevinklist legitiimsed. Siiski on sisemise pluralismi mudelil olulisi eeliseid. Esiteks ammutab ainult väike osa kodanikest regulaarselt talle vajalikku poliitilist informatsiooni erinevaist allikaist. Takistuseks on siin kas huvi, raha või aja puudus. Sisemise pluralismi puhul saab inimene ühte väljaannet jälgides ülevaate erinevatest seisukohtadest ja on võimeline kujundama oma arvamuse.

Teiseks lihtsustab sisemise pluralismi mudel kommunikatsiooni kodanike vahel, välise pluralismi mudel raskendab seda. Kui iga retsipient kasutab põhiliselt või ainult oma

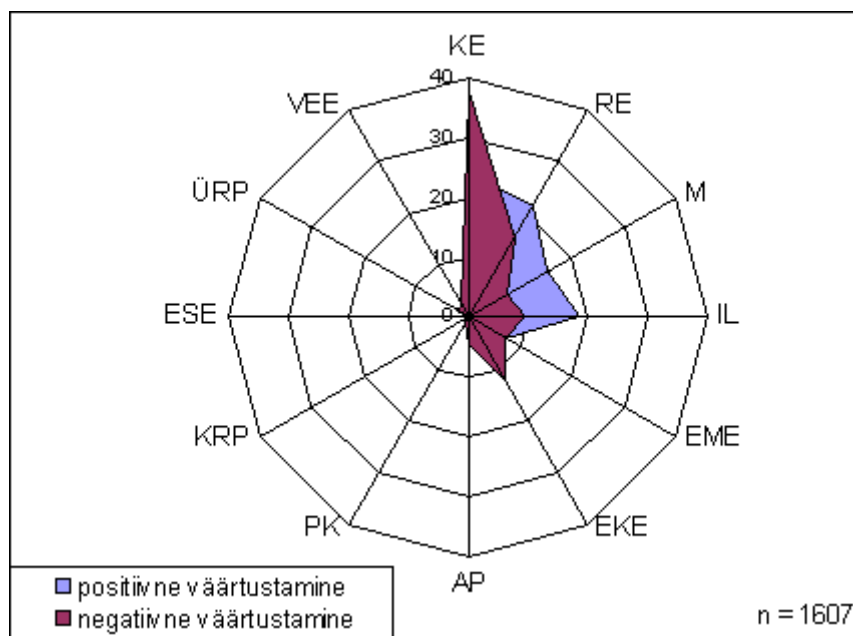
poliitilise suhtegrupi meediumit, põrkuvad erinevad poliitilised ja maailmavaatelised kujutlused teravalt kokku. Tulemuseks on politiseerumine ja ühiskonna killustumine.

Kolmandaks ei toimi välise pluralismi ehk advokaadi mudel väikeses riigis, kus meediaturg ja koos sellega ka väljaannete arv on väike. Selles olukorras ei teki pluralismi ka "kioski juures". Säärase pluralismi võimalusi ahendab veelgi kõrge meediakontsentratsiooni aste sellel turul. Eesti kuulub just selliste riikide hulka.

Olukord Eestis

Ja lõpuks: milline on olukord Eestis? Ehkki meediumide uurimine on Eestis jäänud meedia arengust kaugel maha, on siiski piisavalt andmeid ajakirjanduse kallutatuse kohta.

Ülevaate Eesti seitsme suurema ajalehe eelistustest annab nt radardiagramm, mis kujutab 1999. aasta Riigikogu valimistel osalenud erakondadele üheksa valimiseelse nädala jooksul (4.01.–6.03.1999) antud hinnanguid (Palmaru 2001, 104). Arvestatud on ainult uudistes ja arvamustes leidunud positiivseid ja negatiivseid väärtustamisi. Diagrammi keskpunkt on null ning selle koordinaatteljed kujutavad igale erakonnale antud positiivsete ja negatiivsete hinnangute osakaalu protsentides kõigi vastavate väärtustamiste hulgas (joonis 2). Lühendid tähistavad valimistel osalenud erakondi: RE – Reformierakond, KE – Keskerakond, M – Mõõdukad, IL – Isamaaliit, EME – Eesti Maarahva Erakond, EKE – Eesti Koonderakond, VEE – Vene Erakond Eestis, ÜRP – Eestimaa Ühendatud Rahvapartei, PK – Põllumeeste Kogu, KRP – Eesti Kristlik Rahvapartei, AP – Arengupartei ja ESE – Eesti Sinine Erakond.



Joonis 2. Erakondade väärtustamine seitsmes suuremas ajalehes

Diagrammilt näeme, et avalikustatud arvamuses puudutasid negatiivsed hinnangud valimiste eel esmajoones Keskerakonda, valdavalt negatiivselt väärtustati ka Koonderakonda.

Positiivsed hinnangud soosisid peaaugjalikult kolmikliidu erakondi – Reformierakonda, Isamaaliitu ja Mõõdukaid. Selle pildi puhul on raske rääkida pluralismist.

Sama järeldust toetab mitu üliõpilastööd. Tartu Ülikooli ajakirjandustudeng Ede Schank tõdes oma uurimuses "1999. aasta parlamendivalimiste tulemuste kajastamine pressis ajalehtede Postimees ja Eesti Päevaleht põhjal", et mõlemad lehed olid selgelt kallutatud (Schank 1999, 19).

Aasta hiljem märkis Urmet Kook oma bakalaureusetöös: "Valimiseelse (1997. aasta oktoobrist 1999. aasta märtsini) ja valimisjärgse (1999. aasta märtsist 1999. aasta oktoobrini) perioodi võrdlemisel selgub, et nii Eesti Päevaleht kui ka Postimees kajastasid valimiste eel kolmikliidu erakondadesse (Isamaaliit, Mõõdukad, Reformierakond) kuuluvaid poliitikuid märksa positiivsemas valguses kui ülejäänuid." (Kook 2000, 53).

Nende ja arvukate muude faktide põhjal võime järeldada, et Eesti ei vasta Robert Dahli esitatud demokraatia kriteeriumidele. Siin ei toimi avalikkuse liberaalne mudel. Järelikult vajab publitsistlik konkurents õigusriigi institutsioonide tuge ja garantiid.

Kasutatud kirjandus

Baker, E. (1998). The Media that Citizens Need. – University of Pennsylvania Law Review, December, Vol 147, 317–409.

Dahl, R. A. (1991). Democracy and its Critics. New Dehli: Orient Longman.

Donsbach, W. (1993). Inhalte, Nutzung und Wirkung politischer Kommunikation. – Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 22, 389–407.

Dovifat, E. (1961). Zeitungslehre. Bd. 1. Berlin: Göschen.

Humphreys, P. J. (1996). Mass Media and Media Policy in Western Europe. Manchester: Manchester University Press.

Kook, U. (2000). Arvamusliidrite retseptsioon Eesti Päevalehes ja Postimehes. Bakalaureusetöö. Tartu (käsikiri Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonnas).

Luhmann, N. (1996). Die Realität der Massenmedien. 2., erweiterte Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Merten, K. (1985). Gesellschaftliche Differenzierung und gesellschaftliche Integration: Zur Struktur und Funktion kommunikativer Evolution. – Gleichheit oder Ungleichheit durch Massenmedien? Hrgb. U. Saxer. München: Verlag Ölschläger, 49–60.

Merten, K. (1996). Chancen und Risiken der Informationsgesellschaft. – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Hrgb. J. Tauss, J. Kollbeck, J. Mönikes. Baden–Baden, 82–95.

Merten, K. (1999). Einführung in die Kommunikationswissenschaft. Bd. 1/1: Grundlagen der Kommunikationswissenschaft. Münster: LIT.

Merton, R. K. (1967). Funktionale Analyse. – H. Hartmann (Hrsg.). Moderne amerikanische Soziologie. Stuttgart: Enke, 119–152.

Montesquieu, Charles de Secondat, Baron de (1914). The Spirit Of Laws. <http://www.constitution.org/cm/sol.htm> – 17.10.2001.

Palmaru, R. (2000). Huvigrupid Eesti muutuval poliitikamaastikul I. Akadeemia Nord Toimetised, vihik 7. Tallinn.

Palmaru, R. (2001). Meedia võim ja demokraatia: Eesti kogemus. Valimiskommunikatsiooni ja ajakirjanike rollikäsituse empiiriline uuring. Tallinn: Akadeemia Nord.

Parsons, T. (1959). General Theory in Sociology. – R. K. Merton et al (eds). Sociology Today. 1. New York: Harper, 3–38.

Pürer, H. (1990). Einführung in die Publizistikwissenschaft. Systematik, Fragestellungen, Theorieansätze, Forschungstechniken. 4., überarbeitete Auflage. München: Ölschläger.

Rousseau, J.-J. (1998). Ühiskondlikust lepingust, ehk, Riigiõiguse põhiprintsiibid. Tallinn: Varrak.

Rucht, D. (1998). Intermediäres System. – Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Hrgb. O. Jarren, U. Sarcinelli, U. Saxer. Opladen: Westdeutscher Verlag, 664–665.

Schank, E. (1999). 1999. aasta parlamendivalimiste tulemuste kajastamine pressis ajalehtede Postimees ja Eesti Päevaleht põhjal. Seminaritöö. Tartu (käsikiri Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakonnas).

Tocqueville, A. de (1995). Tähelepanekuid Ameerika demokraatiast. Tallinn: Hortus Litterarum.

Torokoff, K.-J. (2001). Meediakontsentratsioon demokraatlikus ühiskonnas ja selle õiguslik regulatsioon. – Juridica, nr 6, 359–367.

Riigikogu kõnepult kui propagandaplatvorm

Agu Uudelepp (RiTo 4), Eesti Raadio parlamendikorrespondent, Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant

Propaganda on Eestis olemas ja seda tehakse ka Riigikogus. Allpool on välja toodud peaminister Mart Laari ja põgusalt ka Riigikogu liikme Janno Reiljani esinemine Riigikogus, mille põhjal saab näidata, kui tõhusalt Eestis propagandat tehakse.

Sõnal "propaganda" on eesti keeles halb kõla. Ei ole erilist vahet, kellelt selle sõna kohta küsida, ikka vastatakse, et tegemist on millegi eriti halvaga. Kui paluda täpsustada, miks halvaga, vastavad nii poliitikud kui nt haldusjuhtimise üliõpilased, et propaganda on totalitaarsete režiimide väljamõeldis ja tööriist. Jätkates täpsustamist ja paludes selgitada, milliseid totalitaarseid režiime silmas peetakse, viidatakse möödunud sajandi kahekümnnendatele ja kolmekümnnendatele aastatele ning osutatakse kommunistlikule Nõukogude Liidule ja natsionaalsotsialistlikule Saksamaale.

Sellest arvamusest osa vastab isegi tõele: sõna "propaganda" hakkas levima kahekümnnendatel aastatel, seega aastakümne on õige. Sajand on aga vale. 1622. aastal asutati paavsti käsul püha vennaskond ristiusu levitamiseks ehk ladina keeli *sacra congregatio de propaganda fide*. Sinnani kasutati ladina sõna *propagare* tähenduses 'laiendada, levitada'. Nüüd lisandus sellele emotsionaalne kõrvaltähendus: tegu on ajupesuga, meie varasemaid hoiakuid ja arusaamu tahetakse muuta. Oli ju katoliku kiriku eesmärk Uues Maailmas kanda kinnitada ja, nagu propagandakooli põhikirjas sees, "võita pühade käsivartega õige kiriku rüppe tagasi sellele kaotsi läinud maad" ehk seista vastu protestantismi levikule.

Nii seostubki paljudele propagandaga valetamine, tähelepanu kõrvalejuhtimine, manipuleerimine, psühholoogiline sõda, ebaeetilisus jne. Ja osalt on lõigu algul viidatud propaganda tavakommenteerijail jälle õigus: lääne kultuuriruumis omandas see sõna eriti halva tähenduse kahe maailmasõja vahel. Sellest hoolimata hakati pärast Teist maailmasõda tõsisemalt propagandat uurima. Ühiskonna heakskiidu saavutamiseks kasutati juba vanadele eestlastele tuntud nõksu ja nimetati hunt ümber metsakutsuks – propagandast sai *public relations* ehk eesti keeli avalikkussuhted või suhtekorraldus.

Negatiivne ja neutraalne propagandakäsitlus

Propagandale lähenetakse tänapäeva akadeemilises maailmas nii halvaks pidavalt kui ka erapooletult. Negatiivses vaatenurgas on välja kujunenud kaks peamist lähenemisviisi. Jacques Ellul pani aluse lähenemisele, mis keskendub propagandatehnikatele kui tehnoloogiliste ühiskondade osale. Ellul pakkus välja, et kõik erapoolikud sõnumid on propagandistlikud, olgu see erapoolikus siis teadvustatud või mitte. Ta väidab ka oma sellealases põhiteoses, et propaganda hävitab inimese ajalootunnetuse ega luba asjade ning nähtuste kriitilist mõtestamist.

Anthony Pratkanis ja Elliot Aronson esindavad teist negatiivset lähtepunkti, mille järgi propaganda on veenmise väärkasutus, ja keskenduvad taktikaliste võtete analüüsile. Nad selgitavad, et edukas veenmistaktika kujundab ja suunab mõtteid nii, nagu see on propagandistile parim. Ja lõpuks neutraalne vaatenurk, mille tuntuimad esindajad on tänapäeval Garth S. Jowett ja Victoria O'Donnell. Selle kohaselt "propaganda on ettekavatsetud süstemaatiline püüe kujundada teabe vastuvõttu, mugandada tunnetusi ja suunata käitumist viisil, mis on propagandistile kõige soodsam". Nagu näha, ei ole negatiivsel ja neutraalsel lähenemisel tegutsemisviisi mõtestamises suurt erinevust, lahkavamus tekib eesmärgi sätestamisel. Negatiivne lähenemine peab propagandat iseeneses halvaks, neutraalne seda arvamust ei jaga. Nt kirves ei ole halb olemuselt, sest kas inimene lõhub sellega puid või päid, ei sõltu tööriistast.

Käesolevas artiklis olen lähtunud neutraalsest käsitlesest, mis tegelikult on sõna "propaganda" algele tähendusele kõige lähemal, peale selle olen tuginenud Pratkanise ja Aronsoni tehnikate kasutuse analüüsile. Eesmärk on uurida, kas propaganda kui teabe levitamine, mõttemaailma kujundamine ja käitumise suunamise püüd on osa Eesti poliitilise eliidi tööst. Artikli piiratud mahu tõttu ei ole võimalik Riigikogu tegevusel väga põhjalikult peatuda, seetõttu on artikli põhiosa aluseks võetud peaminister Mart Laari poliitiline avaldus Riigikogus, mille ta tegi 23. augustil 2001 enne opositsioonierakondade algatatud ja Narva elektriijaamade erastamist käsitleva otsuse eelnõu arutelu, ning sellele järgnenud küsimuste ja vastuste osa. Arvestada tuleb, et peaministri esinemise sihtgrupp ei olnud ainult Riigikogu, sest avalduse koos aruteluga kandis otsepildis üle Eesti Televisioon.

Peaminister Mart Laari avaldus on hea alus analüüsiks, sest esinemine andis võimaluse kuulajaskonda veenda, et valitsus on elektriijaamade erastamisega õigel teel, ja suunata rahvaesindajate käitumist, s.t hoida ära opositsioonierakondade esitatud otsuse eelnõu vastuvõtmine. Seega on täidetud kaks propaganda eeldust – veenmine ja käitumise mõjutamine. Edasine analüüs peab näitama, kas peaminister kasutas võtteid, mida sotsiaalpsühholoogid ja propagandateoreetikud peavad vaieldamatult propagandisti töövahenditeks.

Edukas mõjutamine on neli etappi: esiteks, propagandist peab saama kontrolli olukorra üle ja looma veenmiseks sobiva õhkkonna; teiseks, sõnumi edastaja peab olema auditooriumi silmis usaldusväärne; kolmandaks, sõnum peab kõitma auditooriumi tähelepanu ja suunama selle propagandistile meeldivas suunas, ning neljandaks, peab suutma tekitada emotsioone, mis panevad inimesed käituma propagandistile sobival viisil. Vaatame nüüd aste-astmelt, mida tegi peaminister Mart Laar.

Soodsa õhkkonna loomine

Valitsusjuht pidi arvestama sellega, et õhkkond ei ole tema esinemiseks soodne. Opositsioon oli pidevalt väljendanud oma vastuseisu Narva elektriijaamade erastamisele, kogunud erastamisvastastelt allkirju ja üritanud varemgi korraldada samasisulisi erakorralisi istungjärke. Valitsus oli jätkanud läbirääkimisi võimaliku erastajaga, allkirjad olid vastu võetud ja jäetud vähemalt avaliku tähelepanuta ning koalitsioon oli erastamisteemalised

erakorralised istungjärgud läbi kukutanud. Opositsioonil oli seega kujunenud kindel hoiak, et nende arvamusega ei arvestata.

Sotsiaalpsühholoogid on üsna ühel meelel, et jäikade hoiakute muutmine on väga raske ning lühikese aja vältel ja paljudel inimestel korraga sama hästi kui võimatu. Opositsioon oli oma kriitilist seisukohta levitanud ka ajakirjanduse vahendusel, nt Eestimaa Rahvaliidu esimees Villu Reiljan mainis igal võimalusel seda, et nemad on erastamise vastu kogunud 160 000 allkirja, mida valitsus eirab. Kui oleksid ikka veel kahekümnnendad–kolmekümnnendad aastad, siis usutaks nn hõbekuuli teooriat, mille järgi inimesed saavad kõik propagandisti sõnumid kätte, usuvad neid tingimusteta ja käituvad täpselt nii, nagu mõttekujundaja tahab.

Opositsioon saaks siis arvestada elanikkonna tingimusteta toetusega, sest viimaseil aastail on järjekindlalt loodud hoolimatu valitsuse kuvandit. Tegelikult seda teooriat tänapäeva infost üleküllastunud maailmas enam õigeks ei peeta. Järelikult võis peaminister Mart Laar arvestada, et tal on võimalik mõjutada televaatajate arusaama erastamise ja selle algatajate kohta. Selle sammu võttis valitsusjuht ette kohe oma sissejuhatavate sõnadega. Juba teises lauses ütles ta: "... Narva Elektriijaamade ja NRG küsimusega on tegelnud kolm järjestikust Eesti Vabariigi valitsust, Tiit Vähi, Mart Siimanni ja praegune."

Sellega on auditooriumile kätte antud mudel, et vastutus erastamise eest peab minema jagamisele. Lisaks on poliitikas paremini kodusolevaile inimestele mõista antud, et ka praegused kritiseerijad on asjaga seotud, sest Tiit Vähi ja Mart Siimanni valitsusse kuulusid Eesti Maarahva Erakonna esindajad. Nimelt sellest erakonnast koos Riigikogu eelmise koosseisu aegsete koalitsioonikaaslaste Maaliidu ning Perede ja Pensionäride Erakonnaga on saanud praegune arvustajate eestvedaja Rahvaliit.

Usaldusväarsuse loomine

Teine probleem oli Mart Laaril see, et ta ei olnud suure osa auditooriumi silmis usaldusväärne esineja. Nagu juba selgitatud, opositsioon Mart Laari ei usalda. Sellest annab tunnistust kas või see, et kevadel üritati peaministrile umbusaldust avaldada, ja nii mitmeski Riigikogus esitatud küsimuses on opositsioonipoliitikud kahtlust avaldanud, kas peaminister mitte neile ei valeta. Ka televaatajate ees ei saanud Mart Laar arvestada sellega, et teda pimesi usutakse. Arvamusuuringud näitavad, et valitsusjuhi usaldatavus kõigub kolmandiku kandis. Seega pidi Mart Laar leidma tee ettekande sisu ja eesmärgi silmas pidades oluliste väidete usaldusväarsuse tõstmiseks.

Kaks tõhusaimat teoreetikute soovitatud viisi on käituda näiliselt vastuolus enda huvidega või panna auditoorium arvama, et teda ei tahetagi veenda. Need võimalused analüüsitava avalduse kontekstis ei sobinud: valitsuse suhtumine NRG tehingusse oli teada ning nii opositsioon kui ka televaatajad olid veendunud, et neile tullakse elektriijaamade erastamist põhjendama. Järelikult pidi Mart Laar leidma mingi muu tee. Selleks valiti kõnes võte, mida propagandauuringute klassik Harold Dwight Lasswell nimetab "usalduse ülekandmiseks". See on nõks, kus propagandistile soodsaid asju pannakse ütlema inimene, kelle usaldusväarsus on väljaspool kahtlust või kelle tiitel, ühiskondlik positsioon, ametikoht, haridus jms annab tema sõnumile kaalu, mida kellegi teise jutul ei oleks, kuigi ta räägiks täpselt sama asja.

Mart Laar rõhutas pidevalt allika usaldusväärst: "Tallinna Tehnikaülikooli soojustehnika instituudi direktori akadeemik professor Arvo Otsa väitel...", "... *NRGEnergy Corporated* asepresident ja NRG Euroopa peadirektor Ron Will, /.../ Ameerika valitsuse esindajad asevälisministrist alates", "Rahvusvaheliselt väga tunnustatud analüüsi- ja juhtimiskonsultatsioonifirma McKinsey ...", "Toetudes mitmete rahvusvaheliste juriidiliste nõustajate ja Eesti Välisministeeriumi eksperthinnangutele ..." jne. Kõigi nende inimeste või organisatsioonide puhul on neile viidatud niimoodi, et kuulates ei tohi tekkida mingit kahtlust allika usaldusväärsuses. Selle asemel, et rääkida lihtsalt TTÜ professorist, mainitakse nagu muuseas ära see, et ta on soojustehnika instituudi direktor ja akadeemik, konsultatsioonifirma on väga tunnustatud, mitte lihtsalt tunnustatud, kuid poole sõnagagi pole mainitud, kas ettevõtte ka enne on midagi põlevkivienergeetika kohta uurinud, rahvusvahelisi nõustajaid on mitu jne. Siht on selge: oluline informatsioon pärineb autoriteetsetest allikatest ja valitsusel ei ole midagi muud üle jäänud, kui käituda ja otsustada just niimoodi, nagu seda on tehtud.

Oma usaldusväärsuse tõstmise üks võtte on veel see, et teise poole usutavust ja ka nende ekspertide usaldusväärsust tuleb alla kiskuda. Selle kohta on Mart Laari esinemises suurepärane näide. Valitsusjuht kommenteeris kritiseerijate väidet, et kõik Eesti teadlased olevat lepingu vastu. Peaminister ütles: "Mitte kõik Teaduste Akadeemia liikmed aga tegelikkuses, huvitaval kombel just paljud põlevkivienergeetika spetsialistid, ei ole tegelikkuses akadeemikute avaldusele alla kirjutanud. Teaduste Akadeemia energeetikanõukogu koosseisu kuuluvatest akadeemikutest pole avaldusel Lembit Krummi, Arvo Otsa, Rein Küttneri ja Mihkel Veiderma allkirju. Energeetikanõukogust vaid kolm, Endel Lippmaa, Madis Tamm ja Anto Raukas on avaldust toetanud." Pöörake tähelepanu sellele, et ei tooda välja allakirjutamata jätnute arvu, vaid öeldakse *paljud*. Allakirjutanutega kohta öeldakse, et neid on *vaid kolm*. Pöördugem nüüd tekstis mõne rea jagu tagasi ja vaadake, kui palju on palju. Üle lugedes ilmneb, et neid on *vaid kolmest* täpselt ühe jagu rohkem, nimelt neli. Kirjalikus tekstis sellist võrdlust kasutada ei saaks, sest süvenenud lugemisel on inimesel aega selliseid seiku kontrollida. Suulist esinemist kuulates sellist võimalust ei ole, ja nii võibki jääda mulje, et propagandisti poolt on palju inimesi, vastaseid toetab üksnes kolm. Selle rõhutamine, et kõik teevad nii ja järelikult peaksid ka kuulajad nii tegema, on samuti üks Harold Lasswelli defineeritud propagandavõtetest.

Selle kasutamine tugineb inimeste kuulumisvajadusele, s.t enamik inimesi tahab olla mingi grupi liige ja üksinduse ihkajaid on vähe. Teistest erinemine võib aga saada tõrjutuse aluseks, mistõttu püüame muu maailmaga sama jalga käia. Siinse näite puhul, kui paljud akadeemikud seda kritiseerivat avaldust ei toetanud, siis ei toeta meie ka! Kuid stopp! Kas kusagil on kirjas, et need akadeemikud, kes alla ei kirjutanud, on erastamisega selle praegusel kujul rahul? Seda nende allkirjade puudumise põhjal kindlalt väita ei saa. Võib-olla tõesti ei jaga nad avalduse vastu võtnud kolleegide arvamust, kuid äkki ei saadud neist mõnda lihtsalt kätte, kuigi ta oleks hea meelega tahtnud alla kirjutada. Kuid see on juba järgmise alalõigu teema ehk auditooriumi tähelepanu köitmine ja selle suunamine propagandistile meeldivas suunas.

Auditooriumi soovitud viisil mõtlema suunamine

Sõnumi edastamine algab sellest, kuidas inimene välja näeb. Televaatajatele on usaldusväärsem ja mõjusam valitsusjuht, kelle riietus vastab teatud standarditele ning neist standarditest peavad poliitikud Eestis ka üldjuhul kinni. Edasi on oluline luua ise teema, millest täpselt tahad rääkida, ja siis sellest kindlalt kinni pidada. Peaminister Mart Laar sätestas kohe algul, et kõneleb neljast aspektist. Need olid majandus, sotsiaalne vaatenurk, keskkonnakaitse ja julgeolek, seejuures julgeolek oli läbiv teema nii avalduses endas kui ka pärast küsimustele vastates. Nendest välja toodud aspektidest on aga inimestele igapäevaselt oluline pigem sotsiaalne lähenemine ja täpsemalt see, mis saab elektri hinnast ja kui palju peame maksma. Selge on, et elektri hind tõuseb niikuinii ja ebameeldiv on see inimestele nii või teisiti. Järelikult on selle teema juures parem keskenduda millelegi muule, ja seda peaminister Mart Laar ka tegi. Ta märkis, et sotsiaalne aspekt tähendab Ida-Virumaa elanikele töö säilitamist. Eelmises lauses oli ta Ida-Virumaad nimetanud Nõukogude Liidu ajal enamkannatanud Eesti regioniks. Sellega sai paika pandud, et elu sealkandis on niigi vilets ja loomulikult peaksime andma oma parima, et elu Kirde-Eestis paremaks läheks. Ja nagu loodud, oligi järgmises lauses lahendus, mida selleks on vaja: erastame Narva Elektrijaamad.

Järgmine aspekt sõnumite moodustamise ja edastamise juures on see, et sõnastus peab olema lõvv. Esimene võimalus selleks on teha suuri sõnu ja kasutada väljendeid, mille inimesed teadaolevalt emotsionaalselt heaks kiidavad. Tsitaat peaministri kõnest: "Energia, mis oleks *kvaliteetne*, mille hind oleks *mõõdukas* ja mille tootmine *saastaks loodust vähem* kui täna. Kas keegi on tõesti selle vastu?" Loomulikult ei saa keegi püsti tõusta ja tunnistada, et tema on selle vastu. Näiteid emotsionaalsete sõnumite kohta võib kõnest leida veelgi. Nt "*uskumatult* halb signaal potentsiaalsetele investoritele", "riigi usaldusväärsus saaks maailmas hoobi, mille *valusust on võimatu üle hinnata*" jne. Kõigi selliste väljendite kasutamise eesmärk on panna inimesed hoiakut kujundama, ilma et nad selle üle järele mõtleksid.

Sama sihti teenib ka suurte arvudega manipuleerimine. "AS Narva Elektrijaamad vähemusaktsiate eest maksab NRG kokku 70,5 miljonit Ameerika dollarit, see on täna peaaegu üks miljard kakssada miljonit Eesti krooni." Inimene ei ole võimeline ette kujutama, mida saab miljardi krooni eest. Kuni keskmine palk pürib viie tuhande krooni poole, on miljard tohutu summa. Kui elektrijaamade eest makstakse veel paarsada miljonit pealegi, paistab, et seda on enam kui küll. Kõik need võtted tuginevad heurismide kasutamisele. Heurismid on mõttetöö rusikareeglid, mille põhjal otsustatakse info vastuvõtmine või tagasilükkamine seda tegelikult läbi kaalumata. Heurismide peale tasub propagandistil välja minna siis, kui auditooriumil ei ole aega teema üle järele mõelda, auditoorium on infoga sedavõrd üleküllastunud, et ei ole võimalik teavet läbi töötada, teema ei ole auditooriumile kuigi oluline või auditoorium ei tea asjast varem suurt midagi.

Emotsioonide tekitamine

Peaminister Mart Laari esinemises olid heurismid järelikult põhjendatud, kui pidada silmas televaatajate veenmist. Neil ei olnud aega asjasse süveneda, Narva Elektrijaamade erastamine

ei ole tegelikult inimeste jaoks esmatähtis, söök, jook, riie selga, katus pea kohale ja lähedaste käekäik on palju olulisem, ning tõenäoliselt ei teatud selle teema kohta ka suurt midagi. Opositsiooni poole pöördumisel olid need võtted kasutatud, sest vastasrinnal oli olnud aega ja tahtmist vastuväited välja töötada ning emotsioonidele rõhumisega neid mõjutada ei saanud.

See on viinud eduka veenmise neljanda etapini. Ühe emotsiooni esilekutsumist Mart Laar siiski üritas, see oli tunnetest ühe tugevaima – hirmu tekitamine. Peaminister ütles (tsitaadid on nende esitamise järjekorras, kuid kõne eri osadest): "Minu kui Eesti valitsusjuhi ja eestlase jaoks on Eesti riigi esmaseks ülesandeks eesti rahva säilimine ja arengu kindlustamine, teisisõnu, Eesti riigi julgeoleku tagamine. Eesti suuruse riigi puhul on julgeoleku tagamine võimalik vaid rahvusvahelistes julgeolekuorganisatsioonides. /.../ NRG tehing ei ole midagi sellist, mis viiks meid NATO-sse, selle tehingu nurjumine täna võiks aga tublisti kõigutada Ameerika Ühendriikide toetust meie pürgimustele. Ilma selle toetuseta /.../ ei ole NATO-ga liitumine aga võimalik. /.../ NATO kandidaatriikide pürgimused võivad nurjuda eelkõige nende endi, s.t siis Eesti enda tegevuse tulemusena. /.../ See, et 1939. aasta ei korduks Eestis, on selle valitsuse üks peamisi sihte ja selle poole liikumise takistamine on minu meelest Eesti huvidele mitte kasulik, vaid kahjulik."

Autori hinnangul selline hirmu tekitamise katse ei õnnestunud, seda pidasid läbikukkunuks ka opositsiooni esindajad. Julgeolekule rõhumine oleks võinud paremini õnnestuda, kui oleks esmalt taust paremini välja mängitud. Viimane lause, mis käsitleb 1939. aasta sündmusi Eestis, oleks pidanud olema esimene. Pealegi ei piisa ühestainsast lausest, vaid toonaseid traagilisi aegu oleks pidanud teravamalt meelde tuletama. Avalduse tegemise ajal ei arvanud inimesed, et meid tegelikult mingi välisvaenlane ähvardab, suuremaks probleemiks peeti sisejulgeolekut. Ehk lihtsamalt üteldes, esmalt tahaks öhtul Tallinna vanalinnas ohutult jalutada, alles siis võib mõtlema hakata sellele, et keegi ei tuleks äkki üle piiri. Isegi tausta tugevam ja emotsionaalsem loomine ei oleks siiski pruukinud tähendada lauda käidud julgeolekukaardi muutumist trumbiks.

Sugugi mitte kõik katsed hirmu tekitada ei saavuta oma eesmärgi, s.t panna auditoorium otsustama ilma kaalutlemata. Teaduslikud uuringud näitavad, et kui kõik muud tingimused jäävad samaks, siis on mõjutatava inimese võimalik soovitud käitumise muutus võrdelises seoses tekitatud hirmu suurusega. Sellisel juhul motiveerib inimene kogu oma jõu ja oskused, et sellest hirmust pääseda, ja üks võimalikke viise selleks on hirmu põhjuse likvideerimine. Propagandisti ülesanne on tekitada piisavalt tugev hirm ja pakkuda välja lahendus, kuidas sellest pääseda. Seejuures tõenäolisemalt asuvad tegutsema kõrgema enesehinnanguga inimesed. Seda viimast tegurit arvestades oleks põhjendatud püüde tekitada riigikogulastes kartus, kas Eesti mitte hukka ei või saada, sest Riigikogusse pürgimiseks on vaja tavapärasest kõrgemat enesehinnangut. Mart Laari esinemise juures paistsid soovitud käitumise ehk elektrijaamade tehingu toetamise esilekutsumiseks vajalikud komponendid olemas olevat, sest hirmutav väljavaade loodi ja pakuti ka lahendus, mida teha. Samas jäi sõnum siiski liiga nõrgaks, et sellele oleks mingi tegevus järgnenud.

Propagandat teevad kõik

Peaminister Mart Laari esinemise kokkuvõtteks võib öelda: lähtudes Jacques Elluli käsitlesest ei ole kahtlust, et valitsusjuhi avaldus oli propagandistlik, sest selles üritati auditooriumi veenda. Ka teiste lähenemiste põhjal võib seda esinemist akadeemiliselt nimetada propagandaks. Oli arvestatud nelja veenmisetappi ja kasutatud tuntuimaid võtteid: peaminister üritas tuntud spetsialistide autoriteeti oma avalduse väidetele üle kanda; pani ise paika, millest täpselt tahab rääkida, ka küsimustele vastates juhtis vajadusel teema julgeolekule või mõnele teisele enda defineeritud teemale; kasutas sädelevaid üldistusi ja teisi heurismidele suunavaid võtteid ning üritas rõhuda kuulajaskonna emotsioonidele.

Võib tekkida küsimus, kas siin kirjutaja hinnangul kasutab propagandat ainult koalitsioon? Kindlasti mitte, pärast valitsusjuhti esinenud Eestimaa Rahvaliidu esindaja Janno Reiljan seadis Mart Laari esinemise tõeväärtuse kahtluse alla, öeldes, et "... peaminister on meid siin kas valgustanud või pimendanud üle kolme tunni..."; tõstis enda autoriteeti, mainides, et on õppinud nii ettevõtte kui ka riigi majandust; seadis kahtluse alla valitsuse ekspertide taseme, öeldes, et "... need eksperdid ei tea isegi, mis on bilanss..."; kasutas emotsionaalset sõnavara, nimetades NRG tehingut "elektrijaamade õigele partnerile äraandmiseks"; kasutas suuri arve, rääkides sadadest miljonitest kroonidest Eestist tehingu tõttu väljaviidavast rahast jne. See on ainult väike osa näidetest.

Seega, propaganda on Eestis olemas ja seda tehakse ka Riigikogus. Siin on välja toodud ainult kaks esinemist, üks nendest põhjalikumalt ja teine põgusamalt, kuid need on paar paljudest. Kas propaganda ja selle tegemine on halvad? Kuni eesmärk on leida toetajaid ega ohustata inimeste õigusi ja vabadusi ning Eesti riigi ja rahva püsimist, ei ole hullu midagi. Siin kirjutajal kisub lihtsalt suu muigele, kui mõni poliitik, kõrge ametnik või avalikus sektoris tegutsev avalike suhete inimene üritab seletada, et tema küll propagandat ei tee, ainult vastasrinna esindajad teevad. Muuseas, juba selline omadeks ja võõrasteks jagamine ning teiste seitsmes surmapatus süüdistamine on maailmapildi mugandamine ehk propaganda.

Kasutatud kirjandus

Caywood, C. L. (1997). The Handbook of Strategic Public Relations & Integrated Communications. McGraw-Hill Books.

Crigler, A. N. (1998). The Psychology of Political Communication. The University of Michigan Press.

Ellul, J. (1973). Propaganda. New York: Vintage Books.

Jowett, G. S., O'Donnell, V. (1999). Propaganda and Persuasion. California: Sage Publications, Inc.

Laar, M. (2001). Poliitiline avaldus Riigikogus Toompea lossi istungisaali kokku kutsutud Riigikogu erakorralisel istungjärgul 23. augustil.

Mutz, D. C. (1998). Impersonal Influence. How Perceptions of Mass Collectives Affect Political Attitudes. Cambridge University Press.

Pratkanis, A., Aronson, E. (2001). Age of Propaganda. The Everyday Use and Abuse of Persuasion. New York: W. H. Freeman and Company.

Riigikogu stenogramm (2001). 23. august

Heast ja halvast propagandast

Heiki Raudla (RiTo 4), Siseministri nõunik

Kuigi sõna "propaganda" on tänapäeval tihti teenimatult põlu all, ei saa me läbi temata, sest tasakaaluks meedia pakutavale informatsioonile peab ka riik andma riikluse propageerimiseks inimestele enam infot.

Propaganda pärineb ajast, mil algas ühtede inimeste võim teiste üle. Juba Mesopotaamias, kus mõjukate inimeste ring oli suhteliselt väike, ei saadud läbi propagandata, s.t avalikkuse mõjutamiseta. Avalikkusele imponeerimiseks koostati koodekseid ja valitsejate nimekirju, loodi jumalikku võimukandjat ülistavaid laule ning anti aastale nimi suurema sündmuse ehk selle järgi, mida kuningas oli teinud.

Antiikaja propagandavahendeina võib käsitleda Kreeka ja Rooma ehitisi, skulptuure, oraakleid, müüte ja (eriti Rooma) münte. Aga ka tegevust. Nii ilmus Peisistratos Ateenasse, paljastas haavad ja väitis, et teda haavasid poliitilised vastased. See veenis rahvakoosolekut, kes lubas oma otsusega tal värvata endale ihukaitse. Kogunud ihukaitseks sõjasalga, vallutas Peisistratos akropoli ja haaras võimu.

Oma roll oli ka sõnal, kuid uudised levisid suuliselt, olulist teavet saadi nt habemeajaja juures.

Propagandateooria klassikuks peetakse hiinlast Sun Tsud, kes koostas 500 e Kr "Poliitilis-psühholoogilise subversiooni reeglid". Ta kirjutas nõnda: "Propagandistide kõige raskem ülesanne peitub selles, kuidas murda vaenlase vastupanu ilma otsese võitluseta lahinguväljal. Lõplik võit saavutatakse ja kindlustatakse ainult kaudsete vahendite abil. Seepärast laostage kõik, mis vastase maal head on. Mässige vastase juhtivad ringkonnad kuritegelikesse mahhinatsioonidesse, õõnestage nende positsiooni ja määrige laimuga nende nime. Segage kõikide vahenditega nende head nime. Puhuge vastase territooriumil lõkkele kildkondlikke tülisid, õhutage vastuolusid noore ja vana põlvkonna vahel ning levitage ükskõiksuse ja käegalöömise meeleolusid. Olge suurejoonelised oma agentide värbamisel, sokutage neid kõikidesse tähtsamatesse sõlmpunktidesse. Ärge koonerdage seejuures rahaga, sest selles sfääris kulutatud summad kannavad hiljem kõrgeid protsente." (Roolaht 1990, 111–112).

Kristlased on püüdnud juba kaks tuhat aastat oma uskumusi teistele edasi anda. Juudid kandsid oma sõnumi ühest ainukesest Jumalast kogu Vahemere-äärsesse maailma. Loomulikult püüti veenda rahvast avalike kõnedega, kuid see polnud ainus viis. Märksa populaarsem oli tähelepanu äratamine ja võimu näitamine vägitükkide ja imetegude kaudu.

Veelgi tähtsamaks muutus propaganda keskajal. Trükikunsti leiutamine 1440. aastail avardas oluliselt propaganda tegevusvälja.

Sõna "propaganda" (ld k *propagare* 'laiendama, levitama') võeti kasutusele pärast seda, kui paavst Gregorius XV oli 1622. aastal paavst Gregorius XIII välja töötatud põhimõtete järgi

asutanud rooma-katoliku usku kardinalide vennaskonna *congregatio de propaganda fide* (Kauler 1924, 8). Propagandast, nagu uut kongregatsiooni hakati kõnekeeles nimetama, kujunes kiiresti kiriku võimsaimaid institutsionaalseid relvi.

Propagandat defineeriti kui "hästi organiseeritud vaimse töö produkti, mille sihiks on laiade inimhulkade veenmine mingi organisatsiooni, protsessi või isiku heades omadustes". Vaatamata üsna suurtele pingutustele, jäi kiriku invasioon massidesse ja ühiskonda siiski alla uutele sotsiaalsetele, majanduslikele ja demokraatlikele poliitilistele institutsioonidele. Trükikunsti ja kirjanduse järjest suurem levik toetas küll kultuuri arengut, kuid oluliseks katalüsaatoriks kujunesid hoopis teised avalikud tegevusalad. Kohvikud Inglismaal ja Saksamaal, salongid Prantsusmaal ja raamatukogud paljudes Euroopa riikides aitasid kaasa avaliku arvamuse tekkele, mille kaudu kujunev keskklass vormis oma maailmavaate ja avaldas arvamust uue korra suhtes.

Riigi arenguga kaasnevate bürokraatlike organisatsioonide teke muutis avaliku arvamuse kujundamise mehhanisme. 20. sajandi maailmasõjad ja külma sõja aegne ideoloogiline võitlus viisid propaganda kõrgaega. I maailmasõda kiirendas telefoni, telegraafi ja sõjaotstarbelise raadio arengut. Suur tähtsus oli riiklikel propagandamehhanismidel. Riikidel oli vaja võidelda oma tsiviilelanikkonna lojaalsuse ja hea tahte eest, sest tsiviilmoraalita poleks funktsioneerinud sõjavarustust tootev tohutu tööstusaparaat.

Teiste 1930. aastail tekkinud ekstreemsete liikumiste seas andis natslik liikumine propagandale negatiivse tähenduse, ning olenemata sellest, et paljud hästi organiseeritud rühmitised kasutasid terminit "propaganda" kuni 1950. aastateni väljaspool sõjalist konteksti, sai propaganda sünonüümiks sümbolitega manipuleerimine.

Propagandareeglid

Propaganda manipuleerib inimeste suhtumiste, tõekspidamiste ja tegutsemisega. Mõjutusvahendena kasutatakse enamasti sõnu, žeste, plakateid, muusikat, riietust, müntide kujundust, pilte postkaartidel jms. Propagandas kehtib reegel: eesmärk pühitseb abinõu.

Klassikaline propaganda tugineb paljudele praktikas järeleproovitud reeglitele, põhilised on järgmised:

1. Propaganda peab lähtuma tavalisele inimesele omasest mõttemaailmast, peab leidma temaga ühise keele. Et levitada nt mõnda ideed või saavutada eesmärki, tuleb igal juhul lähtuda antud olukorrast või faktil põhinevaist arvamustest. Ja seda isegi siis, kui algseisukohad on propageeritavaile seisukohtadele vastandlikud. Piltlikult öeldes: uus sisu tuleb valada vanasse astjasse (sümpaatiareegel).
2. Avalikku arvamust pole võimalik muuta või suunata mõistlike argumentidega, seda saab teha üksnes emotsioonide kaasabil (emotsioonide reegel).
3. Propagandast arusaamine ei tohi nõuda erilist vaimset pingutust (lihtsuse reegel).
4. Tuleb anda üldsõnalisi lubadusi, kuid mitte siduda end üksikasjadega (üldisuse reegel).

5. Propaganda peab rääkima palju kordi ainult tõtt ja ainult tõtt, mitte mingil juhul aga kogu tõe (kordamise reegel).

Propagandas kasutatakse efektselt väga msg võtteid, lööksõnu ehk loosungeid (*slogan*'eid), sümboleid, nt Inglise kodusõdadest pärit punane ja valge roos, Garibaldi pooldajad kandsid Itaalias punast särki, fašistid Itaalias musta ja Saksamaal pruuni särki. Väga tähtis on olnud ilu- ja ajakirjandus, ka brošüürid, lendlehed, plakatid, kus on pilte, lööklauseid või karikatuure. Ajalugu on näidanud sedagi, et lauldud sõnad ja mõtted jäävad paremini meelde ja levivad kiiremini kui trükitu.

Inimesed lasevad end propagandast mõjutada eelkõige seetõttu, et nad ei tunne seda ära. Propaganda äratundmisel on abiks seitse enam levinud propagandamehhanismi. Need mõjuvad pigem meie emotsioonidele kui mõistusele ning ka sellele, et inimesed on liiga laisad, et ise mõelda (vt tabel).

Tabel. Enam levinud propagandamehhanismid

Siltide kleepimine	Kasutatakse selleks, et panna inimesi andma hinnanguid, mis ei põhine konkreetseil asitõendeil.
Säravad üldistused	Põhineb oma seisukohtade samastamisele "hüvelistele sõnadega". Apelleeritakse eelkõige sellistele väärtustele nagu armastus, suuremeelsus, vendlus jt, kasutades ideaalset kajastavaid sõnu nagu nt tõe, vabadus, au, demokraatia.
Tähenduste ülekandmine	Kellegi, keda me austame, autoriteet või toetus kantakse üle propagandisti soovitud objektile. Seejuures kasutakse sümboleid, mis seostuvad inimestel kas positiivsete või negatiivsete emotsioonidega.
Tunnustuste kasutamine	Mingi toote või idee propageerimise toimetehhanism on veenmine autoriteetse inimese poolt.
Lihtinimestele apelleerimine	Eesmärk on panna inimesed uskuma, et nad on samasugused lihtinimesed nagu nende potentsiaalsed valijadki, ning ainuüksi juba seetõttu targad ja head.
Kuhjamine	Kuhjamise puhul kasutatakse eesmärgi saavutamiseks kõikvõimalikke ebaausaid vahendeid, sh tõemoonutamist, tsensuuri, faktide varjamist jms.
<i>Band Wagone</i> hk massipsühhoosi mehhanism	See mehhanism sunnib inimesi minema kaasa massidega, põhiargumendiks on asjaolu, et kõik teevad ju nii. Vahendena kasutatakse sümboleid, värve, muusikat, liikumist, draamakunstivõtteid.

Propaganda eesmärgid ei ole alati halvad. Halb on see, et inimestega manipuleeritakse, kasutades ära nende emotsionaalsust.

Kuigi avalikkuse mõjutamise teema on valitsejail ikka ja jälle päevakorral, ollakse väga ettevaatlikud ja kardetakse sõna "propaganda". Seejuures ei mõelda, et alati on olemas oht, et pesuveega visatakse välja ka laps. Nii nagu paljudes riikides oli kaua põlu all Schopenhaueri ja Nietzsche filosoofia, sest seda kasutati fašistlikus ideoloogias. Õnneks ollakse filosoofias sellest juba üle saadud ega võeta asju enam nii kitsarinnaliselt.

Propagandaasutused sõjaeelses Eesti Vabariigis

Eesti Vabariigis muutus propagandaalne tegevus aktiivsemaks pärast 1924. aasta mässukatset, mil ametisse astunud Jüri Jaaksoni valitsuse koosseisus oli uuendusena ette nähtud propagandaministri (ametlikult portfelli ministri) ametikoht. "Et 1920. aastatel oli eesti ühiskonnas teravalt päevakorras vajadus riikliku propaganda süvendamiseks ja sellekohase tsentraliseeritud institutsiooni loomisest, see lubab vaadelda ka 1930. aastatel loodud propagandaasutust välja kasvanuna 1920. aastate baasilt ning mitte kui natsliku propagandaministeeriumi mõtet importi eesti oludesse." (Musteikis 2001, 5).

Sisepropaganda all mõeldi 1920. aastail eelkõige valitsuse töö tutvustamist ja riigi propageerimist elanike seas.

21. detsembril 1924 ilmus kõigis Eesti suuremates päevalehtedes artikkel, kus ametisse määratud portfelli minister Karl Ast tutvustas oma ülesandeid. Artiklis rõhutas Ast eelkõige vajadust kasvatada kodanikes omariikluse tunnet, et kõik kodanikud oleksid riigist huvitatud. 1925. aasta alguses sai Ast ülesande edastada infot valitsuse sammudest ja otsustest. Selleks määrati tema käsutusse ETA.

Asti tööks kujunes ka EV aastapäeva korraldamine ja välispropaganda. 1925. aastal hakati riigi- ja omavalitsusasutusi kaunistama tähtsate eestlaste fotodega.

Tollast aega iseloomustas ajakirjanik ja haridustegelane Märt Raud järgmiselt: "Rahvast oli vaja kasvatada poliitiliseks eluks. Omariikluse mõte oli vaja viia rahva hulka ja õpetada rahvast seda hindama. Eraldi probleemina tõstati noorsoo kasvatus." (Raud 1991, 168).

Esimese propagandaorganisatsiooni skeemi töötas 1924. aastal välja ETA-s töötanud Georg Meri. 7. veebruaril 1925 saatis ta ettepanekud välisminister Karl Robert Pustale. Meri pani ette luua propagandaasutust juhtiva portfelli ministri ametikoht ja propagandaasutuse struktuur.

Õhkkond riiklikuks propagandaks oli soodus. Seda kinnitavad ka mitmes ajalehes ilmunud artiklid. Iseloomulik on 7. märtsil 1933 ajalehes Sakala ilmunud artikkel "Valitsemine ja propaganda", kus kirjutatakse järgmist: "Meie ei taha küll kuidagi eeskujuks seada Mussolinit, Hitlerit ega Stalinit nende hoolimata propagandaga, aga siiski peab tunnistama, et oleks nii rahva kui ka valitsusvõimu autoriteedi huvides, et meie riigivanem ja ministrid tuleksid vahest rahva juurde, astuksid üles kord Tallinnas, kord Tartus, kord Viljandis, kord

Pärnus ja mujal ja selgitaksid rahvale, miks valitsus on teinud nii ja mitte teisiti, mis ta kavatseb teha ja mis otstarbeks."

Kõlab nüüdisaegselt, tänapäevalgi räägitakse Toompea ja rahva võõrandumisest.

Neil aastail oli propaganda tõeliselt populaarne. Isegi agronoom Karl Liideman (Liidak) rõhutas oma artiklis "Agronoomilise propaganda metoodikast": "Õpetada ja õhutada, – sellega rõhutame propaganda iseloomu kaht põhijoont..." (Liideman 1925, 28). Seejärel propagandaalne tegevus soikus, sest järgmises, Jaan Teemanti valitsuses portfelli ministri kohta enam ette ei nähtud.

Kaitseseisukorra kehtestamise tõttu loodi 18. septembril 1935 riigivanema Konstantin Pätsi dekreediga Riiklik Propaganda Talitus (RPT). Selle eesmärk ja ülesanded on määratud dekreedis niimoodi: "Riigi propaganda talituse ülesandeks on teadete andmine valitsuse ja ta asutiste tegevuse kohta, riikliku ja rahvusliku selgitustöö korraldamine ning avaliku elu aktiveerimine seltskondlikule isetegevusele ja sotsiaalsele ühistööle" (RT 1935, 1893). Päts pakkus RPT juhi kohta Oskar Looritsale, kuid Loorits keeldus. Pika kaalumise järel valis Päts propagandajuhiks Hugo Villi Kukke. Juba samal aastal asendati Kukke Ants Oidermaaga. 1. märtsil 1937 vahetati Oidermaa Kukke vastu, kuid 4. augustil 1937 vabastati Kukke teist korda propagandajuhi kohalt ning uueks juhiks määrati Edgar Kigaste.

30. jaanuaril 1939 loodi president Konstantin Pätsi dekreediga uus, arvult üheksas ministrikoht. Sellele kohale määrati Ants Oidermaa, kes hakkas juhtima propagandatalitust, mis aga ei allunud valitsusele nagu teised ministeeriumid, vaid otse peaminister Kaarel Eenpalule. 9. aprillil 1940 lõpetas RPT tegevuse, kuid ärkas taas ellu 5. mail 1940 Informatsiooni Keskuse nime all. See allutati mitte enam peaministrile, vaid valitsusele presidendi määratud portfelli ministri vahendusel. 1940. aasta juunisündmuste järel jätkas keskus veel tööd, kuid lõpetas oma tegevuse 20. augustil.

Propagandatalituse tegevus

Millega tegeles Eesti propagandatalitus? Poliitika alal seati eesmärgiks ülemaalse poliitilise uudismoodustise loomine, mis toetaks igati kehtivat korda ja riigielu norme ning korvaks erakondade tegevust. Nii sündiski Isamaaliit. Oluline poliitiline üritus oli ka uue põhiseaduse koostamist toetav kampaania ning Riigivolikogu ja presidendivalimiste korraldamine (Riismaa 1997, 50).

Propagandatalituse tähtsaim infoalane tegevus oli teabe hankimine ja levitamise monopoliseerimine, sest talitusest saadud juhiste järgi kehtestasid valitsuse liikmed korra, kuidas anda ministeeriumide tegevusest avalikkusele informatsiooni.

Ministri heakskiidetud infolehe saatis kantselei ETA-s olevaisse ajalehtede postkastidesse või otse toimetustesse. RPT käsud ja keelud olid mõeldud ennekõike riigipeade endi võimu ja privaatsuse kaitseks. Põhimeetod oli ennetav selgitustöö. Pressitöötajate enamik kuuletus üsna kergesti RPT korraldustele. Ei tohtinud avaldada välisriikide riigipäid ja juhte naeruvääristavaid karikatuure. Probleeme tekitas aga ka mõni lihtsam karikatuur. 1937.

aastal ajakirja Tänapäev märtsinumbris oli A. H. Tammsaare artiklile "Absoluutsest ja relatiivsest" lisatud Ha–Ve karikatuur, mis kujutas pilvepatjadel istuvat Jumalat, kes tõmbas pikavarrelist piipu, ning ametikuues pastorit, kes luges meieisapalvet. Pildi all olid sõnad: "Ja anna andeks meie võlad, nõnda kui meie andeks anname oma võlglastele." – "Aga kas sina annad andeks oma võlglastele, kes ei suuda mitte oma kirikumaksu maksta?" (Tammsaare 1937, 69). See oli ilmne viide kirikuvalitsuse kavatsusele hakata koguduseliikmete maksuvõlgasid sisse nõudma riigivõimu, s.o politsei kaasabil. Propagandatallituse arvates arvustati K. Pätsi ja kehtivat režiimi. Pilt küll ilmus, aga sekeldusi oli omajagu.

Valitsusliikmete kõnesid tuli avaldada võimalikult täielikult ja silmapaistval kohal. Oluline koht oli riigivanema dekreetidel, mis taotlesid rahvusliku väärikuse tõstmist (nimede eestistamine, raamatuaasta ja emadepäeva korraldamine, kodukaunistamine, eestluse sümbolika jms). Kõige edukamaks kujunes ilmselt nimede eestistamise kampaania.

Kaarel Eenpalu armastas tsiteerida tsaar Aleksander II haridusministri A. Golovnini sõnu: "Kui võim ei julge näidata, et ta on võim, siis ei vääri ta oma nime ja tema eluiga on lühike." (Roolaht 1990, 9). Samas mõistis ta tegeliku propagandatöö raskust, kui ütles: "Kergem on keelata vaenulike artiklite ilmumist, kui leida andekaid kirjanikke, kes tahaksid kirjutada valitsuse kasuks." (Roolaht 1990, 250).

Ka siin võib tõmmata paralleele tollase ja nüüdisaja vahel: raamatuaasta, kodukaunistamise aktsioon, emadepäev, rääkimata traditsioonilisest vabariigi aastapäeva korraldamisest. Uuemaist traditsioonidest tuleb esile tuua kodanikupäeva tähistamist iga aasta 26. novembril. Nt Viljandis loeb linnapea juba aastast 1918 (v.a muidugi Nõukogude okupatsiooni aastad) igal vabariigi aastapäeval kohtumaja ukse ees ette "Manifesti Eestimaa rahvastele". Kõigi nende ürituste eesmärk on ka tänapäeval omariikluse parem mõistmine ja ühtsustunde tugevdamine. Ning nüüdki on üles kerkinud riigi sekkumise ja riikliku järelevalve suurendamise vajadus.

Tolleaegse RPT tegevust on hinnatud mitmeti. Andrus Roolaht kirjutas: "RPT käsud ja keelud tuginesid muidugi trükiseadusele, mille täitmist kindlustas sisekaitseülem kogu oma võimutäiuses. Sisekaitseülem ametit pidas kohakaasluse alusel siseminister R. Veermaa. Siseministri seljataga seisis aga peaminister Kaarel Eenpalu, kes oli "vaikiva ajastu" ideoloog ja ühtlasi ka riigi tegelik valitseja, kelle sõna oli seaduseks kõigil meie elualadel, välja arvatud sõjavägi ja välispoliitika". (Roolaht 1990, 198).

Vabadussõjalaste liikumist toetanud sõjaväelane ja ajakirjanik William Tomingas mainib oma mälestusraamatus, et "otsese peegeldusena propagandajuhtide sagedasele vahetusele ei saanud propagandategevus anda tõhusaid tulemusi. Algusest lõpuni jäi Propagandatallitus bürokraatlikuks kroonuasutuseks ega leidnud poolehoidu rahva seas". (Tomingas 1961, 250).

RPT tallituse abijuhataja Kaul Kadak kirjutas oma memuaarides hoopis teisiti: "...sisuliselt ei olnud asutuse nimi täielikus kooskõlas asutuse töö ja selle tegevuse iseloomuga. Sõna propaganda ei olnud minu meelest valitud õnnestunult, kuna sõnal on tendentslik kõla juures ning enamasti õigusega, sest propagandistid ei vali vahendeid. /.../ selleilmeline

iseloomustus ei oleks riikliku propaganda talituse puhul ei õiglane ega tõele vastav. Poliitilisi jiu-jitsu-võtteid seal ei harrastatud. Kogu tegevusele oli ennemini iseloomustav kaudsete propagandavahendite ja -võtete tarvitamine." (Kadak 1974, 85).

Igas riigis igal ajal

Pöördugem nüüd tänapäeva Eestisse. Kirjutasin Kaitseliidu Lõuna-Eesti malevate häälekandjas Oma Maa, et Eesti vajab uut riiklikku propagandatalitust (Raudla 2000). Mõni kuu hiljem noppis Postimees selle üles ja üllitas loo pealkirjaga "Siseministri nõunik unistab propagandatalitusest" (Kagge, Sildam 2000, 3). Mõned ajakirjandustegelased, nt Äripäeva toimetaja Igor Rõtov erutus sellest koguni nõnda, et tituleeris mind Goebbelsiks ja Ždanoviks (Kagge, Sildam 2000, 3).

Valitsus distantseeris end siis igasugusest propagandast. Aga aasta pärast Postimehe artiklit (2001. aasta kevadel) asutati valitsuse algatusel Interneti-portaal TOM ning lubati hakata välja andma Valitsuse Teatajat, mis ilmuks üks-kaks korda kuus ja selgitaks valitsuse tegevust ja Riigikogus vastu võetud õigusakte. 2001. aasta kevadeks oli TOM-i esitatud ligi 200 ettepanekut, nende seas kahjuks suur hulk ebareaalseid. See kinnitab veel kord, et valitsuse ja Riigikogu otsused ja seadused vajavad senisest enam selgitamist.

Eeskuju tasuks võtta Inglise Interneti-portaalist *Open Government*. Viimane on väga asjalik näide, kuidas valitsusasutused inimestega konsulteerivad, sest seaduse või selle muudatuse väljatöötamise etapil on inimestel võimalik küsimustiku vahendusel avaldada oma arvamust, millised aspektid vajaksid suuremat tähelepanu, ideid, kommentaare jms.

Samas kirjeldatakse ka eelnõu eesmärki ja muudatuse vajadust. Tõsi, ka ministeeriumide kodulehekülgedel on üsna palju informatsiooni, kuid see on olnud suhteliselt passiivne. On tõenäoline, et 2001. aasta algusest kehtima hakanud avaliku teabe seadus aitab veelgi kaasa valitsuse ja rahva infovahetusele.

Valitsuse pressinõuniku Priit Põikliku arvates on Valitsuse Teatajat vaja selleks, et ka need, kel puudub Interneti-võimalus (valitsuse ja ministeeriumide koduleheküljed kajastavad riigijuhtide tegemisi, kommenteeritakse õigusakte ja seadusemuudatusi), saaksid paremini teavet valitsuse tegevuse kohta (Michelson 2001, 11).

Sellegi uudise võttis ajakirjandus vastu kivalt. 3. juulil ilmus Postimehes Toomas Sildami artikkel pealkirjaga "Valitsus teeb oma ajalehe", kust saab juba teada, et nn Valitsuse Teataja hakkab ilmuma kaks korda kuus 26–32-leheküljelisena Riigi Teataja formaadis.

4. juuli Postimehes avaldas Riigikogu liige Ignar Fjuk nõrdimust valitsuse propagandalehe üle. Eesti Ajalehtede Liidu tegevdirektor Tarmu Tammerk teatas: "Kui valitsus plaanib hakata välja andma lehte, kus on pakutud materjali ajakirjanduslikus vormis, siis sellist lehte küll vaja ei ole." Vastuväitena tõi ta vaid järgmise selgituse: "Inimestel on paratamatult sellise materjali vastu tõrge, mis on edastatud propagandistlikus vormis."

Tammerki seisukoht jääb arusaamatuks, sest miks peaks õigusaktide sisu selgitus olema kirjas selliselt, et see inimestele vastu hakkab. Pigem võib siin näha kartust, et rahvale selgitatakse valitsejate tegevust mitte ainult ajakirjanduse kaudu. Riiklik propaganda on olemas igas riigis ja igal ajal, vahest ehk erinevas mahus ning seda viivad ellu eri asutused.

Seega on sõna "propaganda" tänapäeval teenimatult põlu all. Algselt neutraalse tähendusega sõna sai alles pärast I maailmasõda negatiivse tähenduse, sest propagandasõnumid olid reeglina manipuleerivad.

Propaganda tähendab rahvahulga veenmist mingi otsuse või tegevuse kasulikkuses. Politoloogiadoktor Harold Dwight Lasswell ei pea propaganda mõistet olemuslikult positiivseks ega negatiivseks. Tema jaoks on see "kollektiivsete hoiakute juhtimine tähenduslike sümbolite abil" (Lasswell 1930).

Tänapäeval tehakse propagandat teiste nimetuste all: suhtekorraldus, avalikud suhted, reklaam, kommunikatsioonikampaania jne. Propaganda hulka kuuluvad kindlasti kampaaniad "Jood salaviina – toetad maffiat!", "Palju häid inimesi", "Riigi võrra rikkam", "Ära löö last!", "Sõber sebra" jms. Kas tänapäeval on vaja veelgi aktiivsemat riigi infopoliitikat ehk propagandat? Ka mitme uuringu korraldamine ja nende tulemuste avaldamine kannab tihti propaganda pitserit, rääkimata majandusministeeriumi poolt 2001. aasta sügisel valitsusele esitatud Eesti maine kujundamise eelnõu eesmärgist. Kui ikkagi on vaja keskvoimu aktiivsemat infopoliitikat, siis miks ja kuidas?

Aktiivne infopakumine on vajalik

Kõigile Eesti taasiseseisvumisaja valitsustele on ette heidetud, et nad pole suutnud rahvale oma tegevust piisavalt ja veenvalt põhjendada. Ühelt poolt võib selle põhjuseks olla vajaliku poliitilise tahte puudumine, teisalt on muutused olnud kiired ning protsessid ja seadused paljude jaoks keerulised. Seetõttu peab eriti siirdeühiskonnas tegema tavalisest palju rohkem selgitustööd.

Riigikogu liige Maret Maripuu on kirjutanud: "selleks, et seadus toimiks, ei pea ta olema mitte üldiselt, vaid hädavajalikult minimaalselt arusaadav. Teisisõnu, seadus peab olema arusaadav neile, kellele see on täitmiseks. /.../ Vaevalt on leida seadusandjat, kes ei taotleks oma tahte elluviimist. See eeldab aga tema tahte arusaadavat teadvustamist tema tahte teostajale" (Maripuu 2000, 91).

Kas sellega tegelemine pole mitte meedia ülesanne? Marju Lauristin leiab, et just meedia kaudu peab toimuma pidev dialoog rahva ja rahvaesinduse vahel. Samas tõdeb ta, et massimeedia vahendab informatsiooni valikuliselt, lähtudes mitte info tarbija, vaid info vahendaja kriteeriumidest (hea uudis on halb uudis), ning meedia tähelepanu köidab eelkõige sündmus, mitte pikaajaline protsess. Lauristin jõuab järeldusele, et kodanikud ei saa seetõttu kuigi hästi aru, mis toimub valitsuses ja Riigikogus, ega oska toimuvat ka mõjutada. Ka ei suuda inimesed tihti suurest infohulgast üles leida vajalikku ning nii on see kaasa toonud nii valitsuse, Riigikogu kui ka ajakirjanduse maine languse. Lauristin näeb valgust tunneli lõpus avaliku teabe seaduses: "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" (Lauristin 2001, 24).

Tihti väidavad aktiivse riikliku info pakumise ehk propaganda vastased, et pakutav pole võimulolijate tegevuse suhtes erapooletu. Loomulikult on see oht olemas, kuid sama saab tihti väita ka eraomanduses oleva meediaettevõtte kohta. See kehtib globaalse kommertsmeedia puhul, ning ilmselt ei saa eitada sedagi, et põhiliselt kahe välismaise meediakontserni omanduses olev Eesti ajakirjanduski sellest vaba on.

Robert W. McChesney kirjutab: "Jõukate eraomanike valitsemist ajakirjanduses ja meedias on alati peetud probleemiks: eriti kui ajakirjandus, mis on iseolemise elujõuks vajalik nagu õhk, satub nende kontrolli alla, kellele toob kasu valitsev ebavõrdsus ning *status quo* säilitamine" (McChesney 2001, 1204). McChesney tõdeb, et kõik avalikesse teenustesse puutuvad väärtused ja institutsioonid, mis jäävad ette maksimumkasumi jahtimisel, leiavad end silmusest. Globaalne kommertsmeediasüsteem ei austa lõppkokkuvõttes ühtegi traditsiooni ega tava, mis kasumi teel ees seisab. Artikli lõpus jõuab ta mitmele üsna kurvale järeldusele: "Globaalsete meediakolosside mõjul on näiteks India lapitud ajakirjandus nüüd keskendunud rohkem moekunstnikele ja iluduskuningannadele kui selle vaese ja vägivaldse maa süngele tegelikkusele. Kõrvalekalle on tihti vaevumärgatav. Kommertsmeediasüsteemi geniaalsus seisnebki avaliku tsensuuri üldises puudumises. Nagu George Orwell on märkinud "Loomade farmi" avaldamata jäänud eessõnas, on tsensuur vabades ühiskondades lõpmata palju keerukam ja põhjalikum kui diktatuuride puhul, sest ebapopulaarseid ideid on võimalik maha vaikida ja ebamugavaid tõsiasju maha salata, ilma et tekiks vähimatki vajadust ametliku keelu järele". (McChesney 2001, 1206).

Niisiis ei suuda neljaski võim olla ning jääda alati ja igas küsimuses sõltumatuks ei Eestis ega mujal maailmas. Seepärast on valitsuse aktiivne infopakumine ja selgitamine ka Eestis vajalik nii praegu kui ka tulevikus, ja seda eelkõige kolmel põhjusel. Esiteks selleks, et tasakaalustada meedia kommertsialiseerumist; teiseks, et selgitada riigis toimuvat mitte ainult nende sündmuste ja probleemide kaudu, mida ajakirjandus peab vajalikuks; kolmandaks peab just riik tagama selle, et säilitada ja arendada traditsioone, rahvuslikku ideoloogiat ja inimlikke väärtusi ühiskonnas ning kaasata selleks riigis elavaid kodanikke.

Kasutatud kirjandus

Kadak, K.–A. (1974). Mitme taeva all. Stockholm: Kirjastus Välis–Eesti ja EMP.

Kagge, R., Sildam, T. (2000). Siseministri nõunik unistab riigi propagandataltitusest. – Postimees, 23. veebr.

Kauler, H. (1924). Propaganda kui uus võitlusabinõu meie aja sõjas. Tallinn: Sõdur.

Lasswell, H. D. (1930). Psychopathology and Politics. Chicago.

Lauristin, M. (2001). Uue meedia võimalused demokraatia edendamiseks. – Riigikogu Toimetised 3.

Liideman, K. (1925). Agronoomilise propaganda metoodikast. – Agronoomia, nr 1.

Maripuu, M. (2000). Seaduse arusaadavuse arusaadavus. – Riigikogu Toimetised 2.

McChesney, R. W. (2001). Globaalne meedia, neoliberalism ja imperialism. – Looming, nr 8.

Michelson, T. (2001). Valitsus hakkab välja andma propagandalehte. – SL Õhtuleht, 15. mai.

Musteikis, K. (2001). Portfellita minister ja propaganda Eestis 1924–1925. Tartu Ülikooli filosoofiateaduskonna lõputöö.

Raud, M. (1991). Kaks suurt. Jaan Tõnisson, Konstantin Päts ja nende ajastu. Tallinn: Olion.

Raudla, H. (2000). Eesti vajab uut riiklikku Propagandatalitust. – Oma Maa, nr 1.

Riigi Teataja (1935). Riigivanema dekreet "Riikliku propagandatalituse seadus", nr 79.

Riismaa, K. (1997). Propagandatöö vaikival ajastul. – Luup, nr 4.

Roolaht, A. (1990). Nii see oli... Tallinn: Perioodika.

Tammsaare, A. H. (1937). Absoluutsest ja relatiivsest. – Tänapäev, nr 3.

Tomingas, W. (1961). Vaikiv ajastu Eestis. New York: Eesti Ajaloo Instituut.

Haridus ja töö

Jaak Aaviksoo (RiTo 4), Tartu Ülikooli rektor

Riigi strateegilise konkurentsivõime säilitamiseks ja kasvatamiseks oleks tarvis oluliselt suurendada üliõpilaste arvu loodus- ja inseneriteaduste alal, sidudes selle areneva kõrgtehnoloogilise tootmise ja teenindusega.

Argiteadvuse tasemel on enamik inimesi ühte meelt selles, et haridus on hea ja kasulik. Kes usub, et haridus annab puhtama ja tasuvama töö, kes näeb selles üldise elukvaliteedi tõusu, kes arvab, et kõrgem haridustase teeb elu rikkamaks ja huvitavamaks. Igal juhul on haridus seotud isikliku kasuga. Ka need õpilased, kellele muu tegevus rohkem huvi pakub kui õppimine, on ilmselt nõus, et haridusest oleks kasu. Pigem ei suudeta-soovita end rohkem tagant sundida, lohutuseks teadmine, et küll saab hakkama, ja hädapärast võib ju ka kunagi hiljem juurde õppida. Laiemal, riiklikul tasemel pole samuti kahtlust – haritud kodanikud on olulised nii majanduse kui kultuuri edendamiseks ning riigi kõrgem arengutase on otseselt seotud kõrgema haridustasemega. Enamik asjatundjaid peab arengumaade edenemise peamiseks piduriks just elanikkonna madalat haridustaset. Võiks teha lihtsustatud järelduse – mida rohkem haridust, seda parem.

Soostudes selle üldise järeldusega, võib siiski küsida: kas iga hinna eest saavutatav kõrgem haridustase tagab ikka õnnelikuma elu ja rahvusliku rikkuse kasvu? kas võime rääkida mingist optimaalsest hariduse struktuurist ja millest see sõltub? millist haridust vajame?

Järgnevalt püüan vastata mõnele tõstatatud küsimusele, toetudes seejuures Eesti kohta olemasolevale statistikale. Järeldused on üsna üldised, ent osutavad mitme probleemi põhjalikuma ja professionaalsema käsitlemise vajadusele. Igal juhul julgen allpool toodud seisukohti pidada arutlemist väärivaiks ja seejärel ka tegelikus hariduspoliitikas arvestatavaiks.

Haridus kui isiklik ja avalik hüve

Ilmselt on meeldiv, jõukohane ja tasuv töö elukvaliteedi oluline osa. Teiselt poolt lähenedes tuleb tööpuudust pidada iga inimese elukvaliteeti kahjustavaks. Esmalt puuduvad sel juhul iseseisvust võimaldavad elatusvahendid, teisalt on rõhuv sotsiaalse tunnustuse kadumine – ühiskond ei vaja sind. Kõrgema haridustasemega kaasneb üldiselt väiksem töötuse risk, nii ka Eestis (tabel 1). Iga järgnev haridustase vähendab ohtu jääda tööta ligi kaks korda. Ja mis samuti oluline, haridustaseme kasvuga kasvab inimese majanduslik aktiivsus ning sellega seoses majanduslik (perekondlik ja sotsiaalne) sõltumatus. Alg- ja põhiharidusega tööelistest inimestest on aktiivseid kõigest 30%¹, kõrgharidusega inimestest 80% ja teaduskraadiga inimestest ligi 90%.

Eelnevast tulenevalt võib kindlalt väita, et haridustasemel on tööhõivega selge positiivne korrelatsioon. Samal ajal oleks ennatlik väita, et kõrgem formaalne haridustase tagab iseenesest suurema tööhõive. Osalt on selline statistiline tulemus seotud kindlasti sellega, et haridussüsteem täidab teatud isikuomaduste filtri rolli – kõrgemale haridustasemele jõuavad

lihtsalt tublimad, töökamad, korralikumad ja edasipüüdlikumad, kes leiaksid tööd ka kõrgemat haridust omandamata. Sellisele arvamusele viitavad ka tööandjate tähelepanekud, millest üks selgemaid ja teravamaid on Ilves Ekstra peadirektorilt: "Mul on töötajatele vaid kolm nõudmist. Et nad tuleksid tööle kaine peaga ja oleksid kained kuni kella 16-ni, et nad teeksid tööajal vaid tööandja poolt antud tööd ja võtaksid töölt koju minnes kaasa ainult oma isiklikud asjad." Neile nõudmistele peaks suutma vastata küll iga inimene haridusest sõltumata. Tähele tuleks panna ka mitme OECD riigi (Türgi, Kreeka, Itaalia jt) kogemusi, kus kõrgharidusega töötajate seas valitseb suurem tööpuudus kui madalamail haridusastmel. Tundub tõenäoline, et selle põhjus on nende riikide majanduse struktuur, mis ei vasta elanikkonna haridusstruktuurile, ning tegemist on ülekvalifitseeritud tööjõuga. Nähtus vajaks täpsemat võrdlevat analüüsi, sest see on Eesti majanduse struktuuri arvestades aktuaalne ka meie jaoks.

Tabel 1. Tööhõive ja töötuse määr 15–74-aastaste inimeste hulgas

Haridustase	Inimesi (tuhat)	Tööjõus osalemise määr (%)	Tööjõud (tuhat)	Töötuse määr (%)
Alg- ja põhiharidus	290,8	30,8	89,7	20,3
ei oma algharidust	6,7	...	...	...
algharidus	71,3	10,9	7,8	25,5
põhiharidus	212,8	38,4	81,8	19,8
Keskharidus	556,7	71,9	400,3	12,6
kutseharidus pärast põhiharidust	73,7	64,6	47,7	16,9
üldkeskharidus	242,5	67,3	163,3	13,0
kutseharidus koos üldkeskharidusega	76,3	85,4	65,2	16,7
kutseharidus pärast üldkeskharidust	58,4	79,0	46,2	8,1
keskeriharidus pärast põhiharidust	105,8	73,8	78,1	8,5
Kõrgharidus	255,3	80,7	206,1	6,0
keskeriharidus pärast üldkeskharidust	95,7	76,0	72,8	8,2
kõrgharidus	154,8	83,4	129,0	4,7

magistri- ja doktorikraad	4,9	88,1	4,3	...
KOKKU	1102,8	63,1	696,1	11,7

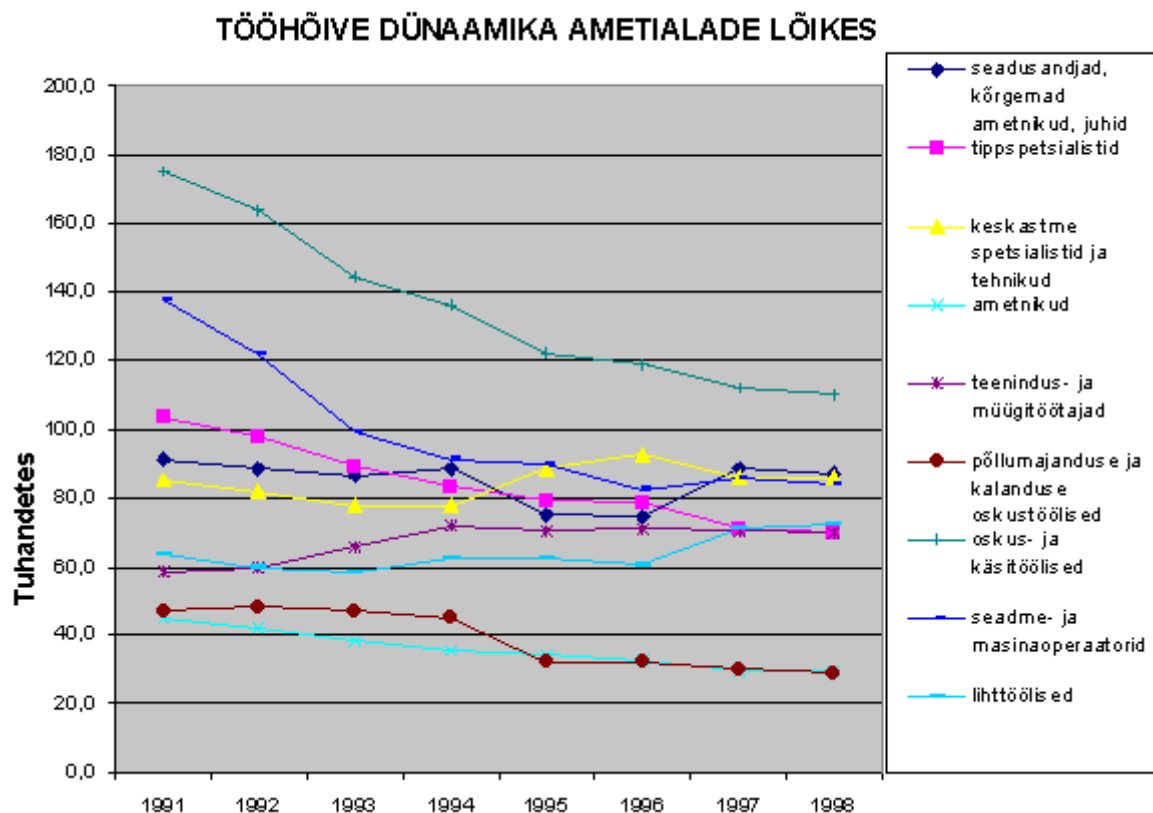
ALLIKAS: Tööjõud 1999 (2000), 92.

Teine tähtis positiivne seos valitseb kõigis riikides haridustaseme ja töötaja keskmise palga vahel. Kui lugeda keskharidusega töötaja palgatasemeks 100%, on OECD riikides põhi- ja madalama haridusega töötajate palgatase 62–97%, kutsekõrgharidusega töötajail 103–150% ja ülikooliharidusega töötajail 129–192%. Ka Eesti andmed näitavad selget, ehkki nõrgemat korrelatsiooni töötajate haridustasemega. Eesti ja teiste üleminekumajandusega riikide spetsiifiliseks iseärasuseks tuleb lugeda ka suure hulga kõrgharidust eeldavate uute töökohtade teket eelkõige finantsvahenduse, õigusteeninduse ja ärijuhtimise aladel, mis on suure nõudluse tõttu olnud suhteliselt kõrgelt tasustatavad ning kasvatanud sellega ka vastavalt erialadel haridusnõudlust.

Eesti tööhõive struktuur ja muutused

Nagu juba osutatud, on hariduse ja tööturu vaheliste suhete käsitlemisel vaja arvestada tööturu struktuuri. Tööturu nõudlus on eri-, ameti- ja kutsealade spetsiifikast tulenevalt seotud haridusnõudlusega. On ilmne, et tippspetsialistidelt eeldatakse kõrgharidust ning lihttöolistelt põhiharidust ja elementaarset kutsealast koolitust. Seega omab tööhõive ameti-, eri- ja kutsealane struktuur olulist tähendust tööturu haridusnõudluse hindamisel. Eesti tööhõive ametialane struktuur on viimase kümnendi jooksul oluliselt muutunud. Kui 1989. aastal oli 15–69-aastaste tööjõus osalemise määr 77% ja tööpuudus peaaegu olematu, siis 1998. aastal oli tööhõives osalejaid vaid 68% ja tööga hõivatuid 61%. Töökohtade arv kahanes 806 500-lt aastal 1991 637 600-le aastal 1998. Tööpuudus on viimaseil aastail olnud 10–11% piires. Haridusnõudluse seisukohalt on olulised ametialade lõikes toimunud muutused (joonis 1).

Joonis 1. Tööhõive protsentuaalne koosseis ametialade lõikes aastail 1991–1998



ALLIKAS: Tööjõud 1999 (2000), 180.

Tööhõives on vähenenud tippspetsialistide, ametnike, põllumajandus- ja kalandusoskustöölise, oskus- ja käsitöölise ning seadme- ja masinaoperaatorite osakaal. Kasvanud on seadusandjate, kõrgemate ametnike ja juhtide, keskastme spetsialistide ja tehnikute, teenindus- ja müügitöötajate ning lihttöölise osakaal. Eriti märkimisväärne on lihttöölise osakaalu kasv oskustöölise arvelt, samuti kaubanduse kasvuga seotud müügitöötajate arvu suurenemine. Tähelepanuväärne on tippspetsialistide osakaalu kahanemine ja keskastme spetsialistide arvu suurenemine. Neile esialgseile andmeile tuginedes võib väita, et majanduse ümberkorraldumisega on tööturu haridusnõudlus nihkunud madalama formaalse haridustasemega tööhõives suunas nii kõrgharidust kui kutseharidust eeldavil ametialadel.

Eri ametialadel hõivatute haridustasemest annab ettekujutuse tabel 2. Vaadeldes kõrgharidusega töötajate ametialasid, näeme, et ligikaudu kolmandik neist ei tööta üldjuhul kõrgharidust nõudvail ametikohtadel. Samal ajal võiks palju suuremalt hulgalt keskastme spetsialistidelt ja ametnikelt eeldada keskeriharidust. Arvestades liht- ja oskustöölise, seadme- ja masinaoperaatorite ning teenindus- ja müügitöötajate 57% osakaaluga tööhõives, oleks vaja tõsiselt kaaluda otsust seada Eestis lähituleviku eesmärgiks kõrgharidusega spetsialistide hulga suurendamise 60%-ni eagrupid.

Tabel 2. Hõivatud hariduse ja ametiala järgi 1999. aasta II kvartalis

Ametiala / Haridustase ²	Esimene tase (%)	Teine tase (%)	Keskeriharidus pärast keskharidust (%)	Kõrgharidus (%)	Kokku (tuhat)
Seadusandjad, kõrgemad ametnikud, juhid	...	39,4	12,4	46,7	80,7
Tippspetsialistid	...	20,1	9,4	69,5	69,1
Keskastme spetsialistid ja tehnikud	2,1	49,5	24,3	24,1	85,4
Ametnikud	9,3	65,5	13,9	11,4	28,6
Teenindus- ja müügiteenistajad	9,0	73,0	10,9	7,1	68,1
Põllumajanduse ja kalanduse oskustöölised	30,6	56,1	5,5	7,8	25,8
Oskus- ja käsitöölised	16,0	73,8	6,2	4,0	102,8
Seadme- ja masinaoperaatorid	18,4	72,8	7,0	...	80,5
Lihttöölised	27,6	59,3	6,5	6,6	70,8
Relvajõud	...	...	...	...	...
KOKKU	11,6	56,9	10,9	20,7	615,0

ALLIKAS: Tööjõud 1999 (2000), 110.

Kõrghariduse jõulise laiendamisega valitseb oht viia töötajate kvalifikatsioon oluliselt kõrgemaks tööturu nõudlusest. Viimasele asjaolule viitab ka küsitlus, mille järgi tänastest töötajatest 84% peab oma tööd haridustasemele vastavaks, 4,2% leiab, et töö nõuab kõrgemat haridustaset, ja koguni 11,8% töötajast arvab, et nende haridustase on kõrgem, kui vaja täidetaval töökohal.

Oht tööjõu üle- ja alakvalifitseerimiseks

Hariduse ja tööturu suhteid ja viimaste aastate arengut vaadates teeb murelikuks kaks tendentsi. Esiteks, üha vähem inimesi omandab põhihariduse. Kui eelmise kümnendi algul

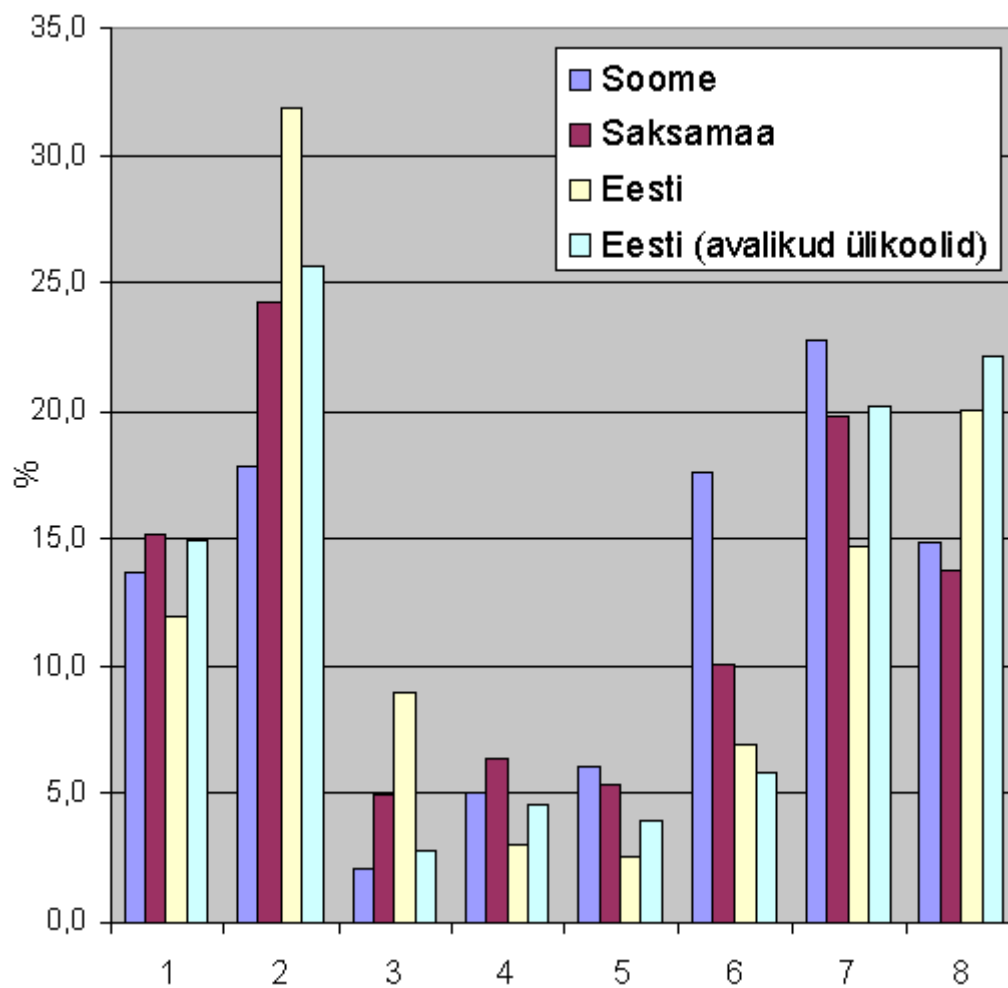
sai põhihariduse 90% noortest, siis nüüdseks on see arv alla 80%. Arvestades põhihariduseta inimeste üldiselt madalat tööjõuosalusust ja kõrget töötuse määra, tundub, et meie haridussüsteem toodab järjekindlalt alakvalifitseeritud tööjõudu, mis kujuneb ilmselt suureks koormaks sotsiaalsüsteemile. Kui (üld)keskhariduse omandanute arv on jäänud samale tasemele (60% eagrupist), siis viimaseil aastail on jõudsasti kasvanud kõrghariduse poole pürgijate arv, ulatudes juba ligi 60%-ni eagrupist. Teisisõnu ja veidi utreerides – kes õppida ei viitsi, jääb ilma põhihariduseta, kes veidigi pingutab, saab ülikooli. Mis tööd need noored hiljem tegema hakkavad ja milliseid oskusi neilt oodatakse, ei paista neid endid ega haridusjuhte huvitavat. Arvan, et see disproportsioon on üks haridussüsteemi peamisi kitsaskohti. Vajame hoopis selgemat prioriteetide seadmist – esmalt kõigile põhiharidus, seejärel enamikule korralik kutse(kõrg)haridus ja seejärel tublimaile ülikooliharidus. Lihtsaim tee selle saavutamiseks on koolikohustuse täitmise järjekindel nõudmine ja gümnaasiumi lõpueksamite soorituspalli tõstmine mitte tasemele 20%, vaid vähemasti 40%.

Siinkohal on ilmselt vaja lisada, et pikemas, s.o 10–15 aasta perspektiivis on ka Eestis vaja jõuda niikaugele, et 50–60% noortest omandaks kõrghariduse, neist pooled kutsekõrghariduse. Ent see ei saa sündida lahus Eesti majanduse ja tööturu tegelikust arengust. Meie senine allhangetele, transiidile, odavale tööjõule ja isikuteenindusele orienteeritud majandus ei vaja suurel arvul kõrgkvalifitseeritud tippspetsialiste. Olen kindel, et Eesti majanduse edenemine ja integratsioon, eelkõige Põhja-Euroopa suunal, suurendavad tulevikus kõrgtehnoloogilise tootmise ja teeninduse osakaalu, ent see ei sünni paari-kolme aastaga. Selleks aga, et selline areng üldse võiks aset leida, vajame eelkõige oskustöölisi ja üldise töökultuuri tõusu.

Kõrghariduse erialastruktuur

Kõrvuti üldise haridustasemega on tööturu jaoks tähtis ka erialane ettevalmistus. Tõsi, erialane ettevalmistus on viimaseil aastakümneil oluliselt dünaamilisemaks muutunud majanduse ja ühiskonna ülesehituse tõttu omandanud veidi teise sisu kui varem, kuid laiemate erialavaldkondade omavaheline tasakaal on endiselt strateegilise tähendusega. Joonisel 2 on Eesti üliõpilaste jaotus erialati, võrrelduna Soome ja Saksamaa vastavate näitajatega, Eesti puhul on eraldi välja toodud kõiki kõrgkooli arvestav ja avalike ülikoolide jaotus. Tähelepanu tuleb pöörata andmeist ilmnevaile disproportsioonidele. Nagu eespool mainitud, on Eestis kasvanud plahvatuslikult majandus- ja õigusteaduse üliõpilaste arv, seda eriti erakoolide panuse tõttu. Ilmselt on kätte jõudnud aeg, kus tööturg on nende erialade lõpetajaist küllastumas. Samal ajal on olulisel määral, kohati üle kahe korra, alaesindatud loodusteadusi, matemaatikat ja arvutiteadusi, meditsiiniteadusi ja

Joonis 2. Üliõpilaste osakaal erialati Soomes, Saksamaal ja Eestis



1 – humanitaaria ja kaunid kunstid, 2 – sotsiaalteadused, 3 – õigusteadus, 4 – loodusteadused, 5 – matemaatika ja arvutiteadused, 6 – meditsiiniteadused, 7 – inseneriteadused, 8 – muud

ALLIKAS: Key Data on ..., 171–172.

inseneriteadusi õppivad üliõpilased. Ometi ei lülitata ilmaasjata riikide rahvusvahelise konkurentsivõime analüüsil oluliste näitajate hulka just loodus- ja inseneriteaduste alal õppivate üliõpilaste arvu (vt nt Euroopa Komisjoni tellitud hiljutist uurimust kandidaatriikide innovatsioonipoliitikast või maailma konkurentsivõime aastaraamatut). Usun, et selle disproportsiooni kõrvaldamine on olulise tähtsusega ka Eesti majanduse konkurentsivõimelisuse tõstmisel ning kõrgtehnoloogilise ja teadmismahuka tootmise ja teeninduse väljaarendamisel. Vajame lähiaastail just loodus- ja täppisteaduste, s.h arvutiteaduste eriala üliõpilaste arvu kasvu. On tõsi, et nende erialade populaarsus pole kõrge vaatamata headele või isegi väga headele tööalastele väljavaadetele. Sama probleem kummitab ka kõiki arenenud riike ning nad on käivitanud laiaulatuslikke välisüliõpilaste värbamisprogramme. Võib kinnitada, et suutlikkus arendada rahvusvaheliselt

konkurentsivõimelisena just neid erialasid määrab kaugemas perspektiivis selle, kas Eesti suudab tehnoloogilisest progressist teha oma arengueelise või jääme igaveseks sõltuma tehnoloogia impordist, pakkudes vastu madala teabeväärtusega tooteid ja teenuseid.

Kuidas säilitada konkurentsivõimet

Eesti haridussüsteemi väljundi ja tööturu haridusnõudluse vahel valitsevad arvestatavad käärid. Meie majanduse struktuurist tulenevalt on suurim nõudlus oskustööliste ja keskastme spetsialistide järele, ka tänapäevase töökultuuriga lihttööliste järele. Meie haridussüsteem (ja ühiskond tervikuna) toodab lubamata suurel hulgal põhihariduseta ja madala kohusetundega heidikuid, kes ei vasta tööturu nõudmistele. Vajame eelkõige tugevate kutsekõrgkoolide võrgu väljaarendamist, mis jätkaks omaaegsete tehnikumide häid traditsioone. Teisalt valitseb ülepaisutatud ja kohati ebakvaliteetse kõrgharidussüsteemi tõttu oht tööjõu ülekvalifitseerimiseks, mis on tarbetult kulukas nii riigile kui (erakoolides õppivaile) üliõpilastele ja loob viimastes petlikke illusioone. Riigi strateegilise konkurentsivõime säilitamiseks ja kasvatamiseks oleks vaja oluliselt suurendada üliõpilaste arvu loodus- ja inseneriteaduste alal (*science and engineering*), sidudes selle areneva kõrgtehnoloogilise tootmise ja teenindusega.

Kasutatud kirjandus

Abschlussbericht der Hochschulstrukturkommission Baden-Württemberg (1998). Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst. Baden-Württemberg.

Education at a Glance: OECD Indicators 2000 (2000). OECD.

Eesti statistika aastaraamat 2000 (2000). Tallinn: Statistikaamet.

Innovation Policy in Six Candidate Countries: the Challenges. Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovenia. Final Report. ADE, 2001.

Key Data on Education in the European Union (1997). European Commission.

Reviews of National Policies for Education. Estonia (2001). OECD.

The World Competitiveness Yearbook (2001). IMD.

Tööjõud 1999 (2000). Tallinn: Statistikaamet

Märkused

¹ Statistika loeb tööealiste inimeste hulka inimesed vanuses 15–74 aastat. Arvestatav osa mitteaktiivseist alg- ja põhiharidusega inimestest ilmselt jätkavad õpinguid ning nad loetakse seetõttu majanduslikult mitteaktiivsete inimeste hulka.

² Eesti haridustase: esimene tase – alg- ja põhiharidus; teine tase – keskharidus, kutseharidus, keskeriharidus pärast põhiharidust; kolmas tase – keskeriharidus pärast keskharidust, kõrgharidus, magistri- ja doktorikraad.

Millistele nõuetele peaks vastama Eesti haridussüsteem?

Ellu Saar (RiTo 4), Tallinna Pedagoogikaülikooli dotsent

Jelena Helemäe (RiTo 4), Tallinna Pedagoogikaülikooli rahvusvaheliste ja sotsiaaluuringute instituudi vanemteadur

Eesti hariduspoliitika edukus sõltub sellest, kuidas õnnestub koostöölastada hariduspoliitika elluviimist mõjutavate ministeeriumide tegevust ning allutada see hariduspoliitika üldistele strateegilistele eesmärkidele.

Eesti hariduse kohta on levinud kaks käibetõde: eestlased on haritud rahvas, Eesti haridussüsteem ei vasta tööturu nõuetele. Kui haritud meie rahvas siis tegelikult on?

Eesti elanikkonna formaalhariduse kvantitatiivsed näitajad on märkimisväärselt kõrged, ka Euroopa Liidu riikide taustal. Eestis on kõigis tööealistes vanusegruppides vaid alg- ja põhiharidusega inimeste osakaal üle kahe korra madalam kui Euroopa Liidu riikides keskmiselt. Just kõrge haridustaseme tõttu on Eesti suutnud säilitada inimarengu indeksi alusel koostatud riikide pingereas suhteliselt kõrge koha.

On avaldatud aga ka arvamust, et Eesti tööjõud ei ole praegu küllaldaselt haritud. Haridusressursse on peetud aegunuks. On märgitud, et "...vaevalt meil puhtalt nende oskuste ja teadmistega, mis on omandatud nõukogude ajal, oleks võimalik täna tööturul hakkama saada" (Eamets 2001). Inimkapital olevat kõvasti amortiseerunud (Ernits 2001). "Selle kinnituseks on ligi 100 000 töötut ja tööandjate pidev kurtmine kvalifitseeritud tööjõu vähesuse üle" (Eamets 2001). Nii jõuamegi teise käibetõeni: Eestis on tegemist struktuurse tööpuudusega ehk olukorraga, kus inimeste oskused ja teadmised ei vasta tööturu kiiresti muutuvaile vajadustele. Selles olevat süüdi eelkõige haridussüsteem, mis ei vasta tööturu nõuetele.

Need väited on kujunenud niivõrd trafaretseiks, et tekib kiusatus küsida, kas see on tõepoolest nii. Esiteks, ei tahaks samastada haritust hariduse (koolituse) turuväärtusega. Teiseks, ei julgeks nii üheselt vaid tööpuuduse alusel otsustada hariduse turuväärtuse üle, seda enam, et nõudluse poolt on vähe uuritud. Kolmandaks, hariduse turuväärtuse kujunemist ei taandaks tööturu nõuetele, vähemalt mitte tavatähenduses.

Tööturu vajadused

Tööturg tunneb puudust kvalifitseeritud tööjõust. Paljud täpsustavad veelgi: haridus peab olema kvaliteetne, see ei tohiks olla vananenud (s.t nõukogudeaegne). Vaidlused, mis käivad (ka ajakirjanduses) hariduse tuleviku üle, näitavad, et arusaamad ajanõuetele vastavast kvaliteetsest haridusest ei ole kaugeltki ühesed. Vastandatakse oskuste ja teadmiste olulisust, hetke- ja perspektiivsemaid rakendusvõimalusi, siseturu ning laiemalt, Euroopa ja maailma tööturu nõuetele vastavust.

Paralleele võib leida haridussüsteemi ja tööturu arengut käsitlevais sotsioloogilistes teooriates, kus lähtekohaks on arusaam, et haridussüsteemi arengut ei kujunda mitte niivõrd majandus ning tehnika ja tehnoloogia areng, kuivõrd ühiskondlike gruppide huvid. 1960. aastail sotsioloogias levinud funktsionaalse ja pms majandusliku inimkapitali teooria seisukoht oli, et tehnoloogia ja majanduskorralduse areng tekitab vajaduse uute oskuste ja teadmiste järele, soodustab hariduse ekspansiooni, mis omakorda toob kaasa majanduse arengu. Juba 1970. aastail hakati sellist arusaama pidama lihtsustatuks.

Muutused töö sisus ei ole otseselt ja üheselt tuletatavad tehnoloogilistest muutustest. Tehnoloogia areng mõjutab majandussegmente erineval määral. Uuringud on näidanud, et tehnoloogia muutus ei ole ainus faktor, mis määrab ametialase struktuuri ja töö sisu, palju sõltub ka töökorraldusest (Bertrand 1995). Universaalseiks võib pidada üksnes kaht ametialase struktuuri muutuse üldtendri: esiteks, üha vähem on töötajaid töötlevas tööstuses ja füüsilise töö tegijaid ning üha enam tertsiaarsektoris; teiseks, üha enam on intellektuaaltöö tegijaid ja tehnikaspetsialiste, seda lihttööliste ja kõige madalama kvalifikatsiooniga ametnike kahanemise arvelt. 1990. aastail vähenes Eestis sekundaarsektori (ka primaarsektori) ja suurenes tertsiaarsektori osatähtsus hõives. Euroopa Liidu kandidaatriikidest on Eesti tööhõive struktuur majandussektorite kaupa Euroopa Liidu sarnasemaid (Pettai 2001, 45). Ei kasvanud tippspetsialistide arv ja osatähtsus, vaid lihttööliste arv ja osatähtsus hõives (Tööjõud 1999; Tööjõud 2000). Ka eksperdid jõudsid järeldusele, et Eesti majanduse kui terviku ja eriti ekspordi kvalifikatsioonimahukus on madal (Terk 1999), mis tekitab kahtlusi kardinaalses ja totaalses tehnoloogia arengus ja selle iseenesestmõistetavas mõjus hõive struktuurile Eestis.

Milline töötaja sobib tööandjale?

Tööandjate ja -võtjate nõuete kooskõlastamist võib vaadelda nii makro- kui mikrotasandil. Indiviidi tasandil hindab potentsiaalse töötaja haridust tööandja, kes otsustab töötaja oskuste ja teadmiste, isiklike omaduste sobivuse ning ka nõudmiste vastuvõetavuse üle.

Kui aga kvalifikatsiooninõuded (mõiste tähistab nii pakutava töö täitmiseks vajalikke oskusi kui ka töötaja enda oskusi, ning ka oskusi, mis on tööturul tunnustatud; Bertrand 1995) ei ole nii üheselt ja selgelt ette antavad, millest lähtub tööandja siis? Inimkapitali teooria seisukohalt on haridustase produktiivsuse näitaja, seepärast lähtubki tööandja haridustasemest. Nn sõelumisteooria (*screening*) kohaselt seisneb hariduse ja koolituse väärtus mitte niivõrd uutes teadmistes, kuivõrd võimaluses kasutada neid sobivamate (kõige andekamate ja tööandjale kõige sobivama käitumisega) töötajate selekteerimiseks. Sisuliselt delegeerib tööandja haridussüsteemile tulevaste töötajate sotsialiseerimise, mille põhieesmärk ei ole niivõrd õigete teadmiste ja oskuste, kuivõrd õige käitumise omandamine. Üks teooria (*signalling*) väidab, et tööandja kasutab haridust kui signaali töötaja koolitusvõimelisuse kohta.

Seega töötaja sobivuse üle ei otsustata mitte (ainult) tema kvalifikatsiooni järgi, vaid oluline on ka see, missugused on tööandja nõudmised. Veelgi enam, tähtsad on ka teiste töövõtjate ja tööpakkujate ressursid, sh vabade töökohtade olemasolu (Coleman 1991) ja institutsionaalsed reeglid.

Kuid ametialast sobitamist võib vaadelda ka stratifitseerimisena: inimene pannakse sotsiaalses struktuuris paika ametipositsiooni kaudu. Ühiskonna tasandil tähendab see sotsiaalse stratifikatsiooni taastootmist või muutmist. Milliste reeglite alusel paikapanek käib, sõltub riigi institutsionaalsest eripärast. Ametialase sobitamise puhul eristatakse oskuste (*skill match*: koolituse *sisu* alusel) ja staatuse vastavust (*status match*: kutsekoolituse *taseme* alusel). (Solga, Konietzka 1999). Seega käsitletakse haridust kui staatusgruppide omavahelist võitlust või klassi taastootmist. Konfliktiteooria pooldajad väidavad, et hariduse puhul ei ole enam tähtsad teadmised ja oskused, vaid eelkõige haridussüsteemist saadavad tunnistused ja diplomid. Need on saanud tõrjemehhanismiks, mida valitsevad grupid kasutavad nn sees- ja väljasolijate (*insiders, outsiders*) eristamiseks (Parkin 1971; Collins 1979). Sotsiaalsesse gruppi sisenemiseks nõutakse haridustunnistust mitte seetõttu, et vastav haridustase on tõepoolest funktsionaalselt vajalik töö tegemiseks, vaid sellega püütakse piirata juurdepääsu sellele grupile ja ühtlasi monopoliseerida gruppi kuulumisega kaasnevaid privileege.

Ka nn järjekorra mudeli puhul (Thurow 1975) toimib tööandja ja -võtja nõuete sobitamise mehhanism, mis ei eelda hariduse ja töö ühest seost. Selle mudeli kohaselt eksisteerib kaks järjekorda: töötajate ja vabade töökohtade järjekord. Kuigi töötajate järjekorras on üleval pool kõrgema haridustasemega töötajad, ei tähenda see, et nad saaksid alati siseneda hierarhias kõrgemal paiknevaisse gruppidesse, sest kaks järjekorda ei pruugi olla kooskõlas. Kui nt kõrgkoolide lõpetajaid on rohkem kui vastavaid töökohti, peab osa neist leppima kehvema töökohaga. See vähendab aga madalama haridustasemega inimeste võimalusi tööd leida, sest kõrgema haridustasemega töötajad tõrjuvad neid järjekorras üha tahapoole (Braverman 1977).

Tööturu segmenteerituse teooria järgi ei hõlma vaadeldud järjekorrad kogu riigi tööjõudu ja kõiki töid, vaid selliseid järjekordi on mitu: regionaalsed, tegevusalased, soolised, etnilised jne. Segmenteerituse teooria pooldajate arvates avaldab tööturu protsessidele (sh tööpuuduse kasvule) mõju mitte niivõrd hariduse ebaadekvaatsus, kuivõrd pakutavate tööde iseloom (Bertrand 1995).

Milline töövõtja osutub tööandjale sobivaks, sõltub ka teistest tööturul olijaist, nende ressurssidest ja vabadest töökohtadest. Selle kehtivust Eestis kinnitavad haridustaseme ja ametialase struktuuri muutuste vastuolulised trendid. Kuigi kümne aasta jooksul tõusis töötava elanikkonna haridustase suhteliselt palju (eelkõige vähenes alg- ja põhiharidusega töötajate osakaal), siis ametigruppide jagunemises toimusid muutused pms skaala keskel: suurenes madalamate valgekraede ja vähenes kvalifitseeritud tööliste protsent. Samal ajal kvalifitseerimata tööliste osakaal isegi suurenes. Seetõttu ei tõusnud mitte niivõrd tippspetsialistide, juhtide ja madalamate valgekraede haridustase, kuivõrd hoopis tööliste oma. Kui 1989. aastal oli 13%-il lihttöolistest keskeri- või kõrgharidus, siis 1999. aastaks oli juba iga neljas kvalifitseerimata tööline keskeri- või kõrgharidusega. Juhtide puhul oli vastupidi: nende haridustase aastal 1999 langes, võrreldes aastaga 1989 (Saar, Kazjulja 2001).

See ei tähenda, et tööandja valik ei sõltu töökoha iseloomust: mida keerulisem töö, mida kallimad seadmed–töövahendid, seda suuremad on vale valikuga seotud riskid. Kui tegemist on ka suhteliselt haruldaste või selliste tööülesannetega, mille tulemuslikkuse üle on tööandjal raske otsustada, on tööandjal vähem mänguruumi ning konkreetse töölepingu tingimused sõltuvad rohkem töövõtja nõuetest. Seega töövõtja kvalifikatsioon on oluline, kuid mitte ainus tegur, millest sõltub, kas potentsiaalne töövõtja vastab tööpakkuja nõuetele. Isiku tasandil ebaõnnestunud kooskõlastuste (töötuks jäänute) arv ei sõltu üksnes nende hariduse "sobivusest". Ainult selle arvu alusel ei saa otsustada haridussüsteemi kui terviku turuväärtuse üle.

Eesti haridussüsteemi turuväärtus

Haridussüsteemi turuväärtuse üle otsustatakse tavaliselt selle järgi, milline on tema panus majanduse arengusse, kas hariduse ekspansiooniga kaasneb majanduskasv. Eesti puhul on selle üle üsna raske otsustada. Kui iseloomustada eelmise sajandi viimase kümnendi hariduse ekspansiooni keskmise oodatava õpiaja¹ alusel, siis selgub, et murrangulised olid aastad 1995–1996, seejärel pikenes oodatav õpiaeg kiiremini (Heinlo 2001, 19). Ligikaudu pool pikenedisest oli seotud alus- ja üldharidusega ning teine pool kõrghariduse hoogsa laienemisega. Alus- ja üldhariduse mõju tööturule avaldub vaid kaugemas perspektiivis. Kõrghariduse puhul tuleb võtta arvesse, et kõrghariduse omandamise nominaalne aeg on neli aastat ning nominaalse õppeajaga lõpetab üksnes ligi kolmandik üliõpilasi (nt 1995. aastal kõrgkoolidesse astunuist suutis nominaalajaga neli aastat hiljem, s.t 1998/99. õppeaastal lõpetada 44% tütarlastest ja neljandik noormeestest). (Heinlo 2001).

Seega avaldub haridussüsteemi ekstensiivse kasvu mõju majandusele üldse ja tööturule konkreetselt alles mõne aja pärast. Praegu võib rääkida pigem nõukogudeaegse haridussüsteemi tulemist.

Tähtis on ka see, mil määral suudab haridussüsteem tasakaalustada tööjõu pakkumist ja nõudlust. Tööjõu pakkumise ja nõudluse vahekord on delikaatne teema. Olukord, kus teatud oskustega tööjõu pakkumine jääb alla nõudlusele, on kasulik töövõtjale. Mõned töövõtjate rühmad seda taotlevadki, kuigi see võib pidurdada majanduse arengut. Ja vastupidi – tegemist võib olla tööjõuressursside (laiemalt – kogu ühiskonna ressursside) raiskamisega, mis on soodne tööandjale. Eriti soodne on see siis, kui koolituse eest ei maksa tööandja ise, vaid seda teeb riik. Seepärast ongi nii palju räägitud vajadusest määrata, kui palju ja millist tööjõudu on tarvis.

Kuidas hinnata praegust olukorda pakkumise ja nõudluse osas? Kui lähtuda sotsiaalministeeriumi koostatud haridusklassifikaatorist ja Eesti tööjõu–uuringute andmeist, võib öelda, et üks olulisimaid ebakõlasid Eesti tööturul on see, et nõudlus ületab pakkumise madalaima haridustaseme puhul: meil on vaja palju rohkem praktiliselt hariduseta tööjõudu (vt tabel).

Tabel. Hariduse vastavus töö nõuetele 1999. aasta II kvartalis

ISCO ametirühm	Nõutav ISCO kvalifikatsioonitase	Haridus	Ameti- rühma suurus (tuhat)	Nõutava haridustasemega töötajaid ametirühmas	Nõutava haridustasemega tööealise rahvastiku arv... (tuhat)		
					hõives	tööjõus	kõik
Lihttöölised	1	algharidus, lõpetamata põhiharidus	70,8	2,3	5,9	7,9	78,0
Ametnikud, teenindajad, põllumajandus-töölised, oskustöölised, operaatorid	2	põhiharidus, kutseharidus, keskkharidus, kutsekeskharidus	305,8	227,0	343,9	404,0	663,7
Keskastme spetsialistid	3	keskeriharidus, tehnikumiharidus	85,4	35,9	138,2	150,9	201,5
Tippspetsialistid	4	kõrgharidus, rakenduslik või teaduskraad	69,1	48,1	127,0	133,3	159,6

ALLIKAS: Ametite klassifikaator 1999; Eesti tööjõu-uuring 1999.

Teine võimalus tööandjate ja -võtjate nõuete kooskõlastamise tulemuse iseloomustamiseks on analüüsida teatud ametipositsioonidel töötavate isikute haridustaset. Eesti tööjõu-uuringute andmeil oli 2000. aastal kõrgharidus üksnes pooltel ametiredeli tipus olijail (juhid ja tippspetsialistid). Samal ajal töötas juhtide ja tippspetsialistidena vähem kui 2/3 kõrgharidusega tööjõust (Tööjõud 2000, 116,133). Seega jäi 46 000 kõrgharidusega töötajat alla madalama haridustasemega konkurentidele: 37 500 töötas kõrgharidust mittenõudvaid ametialadel, sh peaaegu 4000 lihttöölisena; 8400 olid koguni töötud. Kui lisada neile veel mitteaktiivsed kõrgharidust omavad tööealsed (27 600), saame kokku peaaegu 74 000 inimest, kelle kõrgharidust ei kasutata adekvaatselt. Samas ei olnud 74 500 juhil ja tippspetsialistil kõrgharidust. Seega oleks vähemalt formaalhariduslike näitajate poolest võimalik ühiskonnas katta nõudlus kõrgharidusega inimeste järele. Teisisõnu, peaaegu pooltel kõrghariduse omandanuist osutus kõrghariduse turuväärtus nominaalsest madalamaks, neljandikul koguni oluliselt madalamaks. Omaette küsimus on, millised ühiskonnagrupid sellises olukorras võidavad, millised kaotavad, s.t kelle huvidele selline olukord vastab.

Eesti haridussüsteem

Eesti tööjõu ja töökohtade kvaliteedi (mitte)vastavuse iseloomustamisel lähtutakse tavaliselt haridussüsteemi eripärast, sellest tulenevaist probleemidest. Osalt on need probleemid globaalse iseloomuga (tööjõuvajaduse ümberstruktureerimine, paindlikkuse ja elukestva õppe nõuded), osalt seotud üleminekuga plaanimajanduslikult turumajanduslikule reguleerimisele. Viimase puhul on paratamatult arvestatav ebakõlade tekitaja reformiprotsess ise.

Eesti sai sotsialismilt pärandina ülitsentraliseeritud ja standardiseeritud haridussüsteemi, eriti üldhariduse osas. Raamseaduseks 23. märtsil 1992 vastu võetud haridusseaduse kohaselt lähtutakse haridussüsteemi juhtimisel otstarbeka detsentraliseerimise põhimõttest. Tähtis roll on jäetud kohalikele omavalitsustele. Samas on ka protsesse, mis süvendavad standardiseerituse astet (nt üleminek riigieksamite süsteemile).

Millest lähtutakse standardiseerimisel, s.t mis kuulutatakse normiks ehk standardiks? Võtmeküsimus on üldhariduses tehtavad valikud, neist sõltuvad nii teiste hariduse alasüsteemide võimalused ja valikud kui ka haridussüsteemi tulemi realiseerimine tööturul. Küsimus on selles, kas kehtestada selge akadeemilise suunitlusega standard, mis seab kõrged nõuded omandatud teadmiste kogumile, või teha valik diferentseeritud akadeemiliste standardite kasuks, mis võimaldab ka tagasihoidlikuma teadmiste kogusumma legitimeerimist; kas standard peab esitama nõudeid õppimisvõime ja kriitilise mõtlemise osas? kas standardid peavad tunnistama akadeemiliste kõrval ka teiste oskuste-võimete arendamise vajadust? Teisisõnu, kas põhiharidus ja seetõttu kogu haridussüsteem tervikuna peaks lähtuma kõige edukamate huvidest või arvestama hoopis enamiku õppurite huvidega, võimaldades enamikule elus (ka tööturul) hakkamasaamist?

Olemasolev seadusandlik raamistik on vastuoluline: suur on kontrast ainekavade ja õppekava üldosa vahel. Üldosas on märgitud ühe õppekava põhimõttena kõigi õpilaste arendamist. Õppekava taotleb kõigi õpilaste arengut, iga õpilase võimekuse, kalduvuste ja huvide ning kogu klassi arvestamist. Õppeülesanded kavandatakse nii, et nad nõuavad pingutust, kuid arvestavad jõukohasust. Eesmärgid on ainekavades küll loetletud, kuid seisavad aine sisust eraldi. 1999. aastal kiitsid Soome Haridusministeeriumi töötajad õppekava üldosa, kuid leidsid, et ainekavad ei ole üldosaga kooskõlas, sest neis on põhitähelepanu pööratud käsitletavale teemaatikale ja tundide arvule. On leitud, et tegemist on vastuolulise dokumendiga, mis legaliseerib endise teadmistekeskse pseudohariduse genereerimise ja pakkumise (Türnpuu 2000).

2000. aastal koostasid OECD eksperdid Eesti haridussüsteemi kohta raporti, märkides ära nii saavutused kui ka puudused. OECD raporti järelduses öeldakse, et praegused ainekavad on orienteeritud vaid 15% võimekamatele õpilastele (Reviews... 2001, 90). Õppekavad on liiga mahukad ja suunatud kõrgkoolis õpinguid jätkata planeerivaile noortele, kuigi õppekava üldosas on kirjas, et õppekava on koostatud nii, et hõlmatud oleksid kõik tähtsad eluvaldkonnad. Praegu on ainekavade koostamisel selgelt lähtutud tippudest, mitte aga sellest, et iga noor vajab elus toimetulekuks jõukohast haridust (Saar 2001).

Haridussüsteemile tähendab see: (a) kõrget õpilaste väljalangevust ja klassikordajate märkimisväärsed osakaalu juba põhikoolis; (b) gümnaasiumist ja kutsekoolist väljalangemise tõttu piirdumist põhiharidusega; (c) mitteamakadeemilise hariduse omandamine samastub laiemalt vaimse ebaeduga; (d) õppimine kui tegevus samastub valmis teadmiste (suure) kogumi omandamisega; järelkult osutub see võimetekohaseks ainult andekaile noortele; selline õppimise mõistmine ei soodusta valmisolekut eluaegseks õppimiseks; (e) hariduse puhul väärtustatakse eelkõige selle taset.

Tööturu jaoks kaasneb järgmine tulem: (a) kasvab kvalifitseerimata tööjõu (põhiharidusega või isegi alla selle) pakkumine. Oludes, kus hoogsalt laieneb ka kõrghariduses osalemine, kahanevad selle rühma niigi kesised tööturuväljavaated veelgi enam; (b) kutseharidussüsteem jääb nii tööandjate kui ka potentsiaalsete õppurite (ka koolitajate) silmis sundvalikuks; (c) kui puudub otsene vajadus (kohustus) tõendada töötaja oskusi tunnistusega, osutub tööandja silmis haridustase hariduse eri(kutse)alast olulisemaks. Haridustaset interpreteeritakse kui õppimisvõimet, –valmisolekut ning laiemalt ka kui korrektsuse ja kohusetundlikkuse näitajat.

Sünni "õigesse perre"

See avaldub ka sotsiaalses stratifikatsioonis, kus madalama haridustasemega piirdumist interpreteeritakse kui ebaedu ning aina tähtsamaks muutub ühiskonna kihistumises "omistamise" (antud juhul sotsiaalse päritolu) roll. Põhikooli ainekavade orienteeritus kõige võimekamatele loob olulised eeldused noortele, kes on pärit suurema (rahalise, kultuurilise) kapitaliga perekondadest. Selline perekond suudab last toetada (kas isiklikult, otseselt, kasutades oma hariduskapitali või rahalise kapitali abi järeleaitamis- või lisatundideks). Teisisõnu, ka tööturu väljavaated on paika pandud "õigesse perre sündimisega".

Kutsehariduse puhul on ette võetud olulised sammud range institutsionaalse reguleerituse suunas: kutsestandardite kehtestamine peaks soodustama kutsetel põhineva tööturu kujunemist, tehakse pingutusi sotsiaalsete partnerite kaasamiseks kutsehariduse tuleviku kujundamisse jne. Samas ei ole selge, kuidas hakkab see haridussüsteemi lüli tööle oludes, kus kutseharidussüsteem jääb nii tööandjate kui ka potentsiaalsete õppurite silmis sundvalikuks. Kõrghariduse ekspansioon, ka aina laienev magistriõpe, on omandanud sellised mõõtmed, et kõrghariduse omandamist hakatakse varsti teadvustama sotsiaalse normina, s.t protsess on muutumas pöördumatuks. Vaevalt, et selle vastu võiksid aidata administratiivsed gümnaasiumi astumise piirangud. Ainus vahend kutsehariduse devalveerumise vastu võiks olla "kutseturu kaitse" kõrgema haridusega konkurentide eest, teisisõnu, üsna kõrged kutseoskuste nõuded, mis eeldavad spetsiifilist, just kutseõppeasutuses (mitte kõrgkoolis) omandatud haridust. Ilmselt oleks sel juhul nii töövõtjal kui –andjal selge, et viletsat inseneri ei eelistata kutseoskusi valdavale töölisle. Kuivõrd on see võimalik teeninduskutsete puhul? Kui mõttekas on kitsastele kutseoskustele kutsestandardite rajamine väikesel Eesti tööturul? Või hakkame oskustöölisi lihtsamate tööde täitmiseks ette valmistama naabermaades?

Kas selline haridussüsteemi arengustsenaarium vastab abstraktsetele tööturunõuetele? Või on tegemist hoopis konkreetsete grupihuvidega? Või on oluline hoopis see – nagu märgitud

ka OECD raportis (Reviews... 2001) –, et esmatähtsat rolli hariduspoliitikas mängib hoopis rahandusministeerium, seejuures selle ministeeriumi prioriteedid ei pruugi kokku langeda hariduspoliitika üldiste eesmärkidega. Probleemiks ei ole ainuüksi hariduse finantseerimise ulatus, vaid ka jaotusprintsiibid. Hariduspoliitika edukus sõltub sellest, kuidas õnnestub kooskõlastada hariduspoliitika elluviimist mõjutavate ministeeriumide tegevus ning allutada see hariduspoliitika üldistele strateegilistele eesmärkidele.

Üldhariduse kohta on märkinud Anu Toots, et viimasel ajal võetakse ette samme, mis lähtuvad täiesti erinevast baasväärtusest (Toots 2000). Haridussüsteemi sobivuse üle ei saa otsustada, kui puudub ühiskondlik kokkulepe baasväärtuste osas: millised arusaamad vabadusest ja sotsiaalsetest kohustustest, võrdsusest ning riigi rollist domineerivad ühiskonnas.

Küll aga võiks kokku leppida metodoloogiliste asjade osas. Kui räägitakse "tööturu kiiresti muutuvatest vajadustest", peetakse silmas kaht asjaolu: teravnenud konkurentsist tulenevat vajadust tööjõu kiire ümberpaigutamise järele (nn arvuline, ka tööajaga seonduv paindlikkus) ning tehnoloogia kiirest arengust tulenevat nõudlust põhimõtteliselt uute teadmiste ja oskuste järele. Mõlemad tööturu seisundi diagnoosid on muutunud lausa aksioomiks, mis ei vaja empiirilist katet. Ka "ravimid" on iseenesest mõistetavad ja laiemale üldsusele teada: tööandjal peavad olema vabad käed otsustamaks töövõtja saatuse üle (teaduspärasemat terminoloogiat kasutades, "tööturg tuleb dereguleerida") ning haridussüsteem peab vastama tööturu nõuetele. Jääb vaid arvutada, kui suur peaks olema tolle tööandja "optimaalne käte vabaduse määr" ja kui suur on "tegelik nõudlus" teatud hariduse–koolituse järele. Ehk lepiksime kokku, et tegemist ei ole ainult iseenesestmõistetavustega, vaid tööturul tegutsejate huvide kooskõlastamisega. Õhku jäävad rippuma küsimused: kes otsustab, milline on "optimaalne vabadus" ja "tegelik" nõudlus? kas ja kuidas on nad omavahel seotud?

Kasutatud kirjandus

Ametite klassifikaator (1999). Sotsiaalministeerium.

Bertrand, O. (1995). Education and Work. – J. Delors (ed). Education for the Twenty-first Century. UNESCO Publishing, 157–192.

Braverman, H. (1977). Die Arbeit im modernen Produktionsprozeß. Frankfurt: Campus.

Coleman, J. S. (1991). Matching Processes in the Labour Market. – Acta Sociologica, No 3, 3–12.

Collins, R. (1979). The Credential Society. A Historical Sociology of Education and Stratification. New York: Academic Press.

Eamets, R. (2001). Eesti ja Euroopa tööturg muutumas maailmas. – Postimees, 16. mai.

Employment and Labour Market Policies in Transition Economies (1999). Geneva: International Labour Office.

Ernits, P. (2001). Eesti riik on nagu talu. – Luup, 18. mai.

European Report on Education and Training in Employment Policies (2001). Vol 1: Analysis on the 2000 National Action Plans for Employment. European Commission, Education and Culture. Directorate General, Commission Working Paper, April.

Heinlo, A. (2001). Haridus. – R. Võormann (toim). Sotsiaaltrendid. Tallinn: Statistikaamet, 18–33.

Parkin, F. (1971). Class Inequality and Political Order. New York: Praeger.

Pettai, Ü. (2001). Tööturg. – R. Võormann (toim). Sotsiaaltrendid. Tallinn: Statistikaamet, 34–56.

Reviews of National Policies for Education. Estonia (2001).OECD.**Saar, E. (2001).**Hariduspoliitika analüüs. – R. Võormann, E. Saar, J. Helemäe, M. Kazjulja, S. Kusell, K. Täht. Noorte tööleasumine ja sotsiaalne iseseisvumine: Eesti riigi poliitika Euroopa Liidu taustal (rahvastiku-uuringute leping nr 1125).

Saar, E., Kazjulja, M. (2001). Haridusliku potentsiaali kasutamine Eesti tööturul. – Eesti inimarengu aruanne 2001.

Solga, H., Konietzka, D. (1999). Occupational Matching and Social Stratification. Theoretical Insights and Empirical Observations Taken from a German–German Comparison. – European Sociological Review, 15, 25–47.

Terk, E. (1999). Eesti majandusareng: saavutused, vastuolud, perspektiivid. – Eesti inimarengu aruanne 1999, 60–66.

Thurow, L. C. (1975). Generating Inequality. Mechanisms of Distribution in the U.S. Economy. New York: Basic Books.

Toots, A. (2000). Haridusreform on osa haldusreformist. – Riigikogu Toimetised 2.

Töøjõud 1999 (2000). Tallinn: Statistikaamet.

Töøjõud 2000 (2001). Tallinn: Statistikaamet.

Türnpuu, L. (2000). Asi on tõsisem, kui välja lastakse paista. – Haridus, nr 5.

Märkused

¹ Keskmise oodatav õpiaeg iseloomustab konkreetse õppeaasta tootlikkust. Kui haridussüsteem töötaks jätkuvalt antud õppeaastale iseloomulike parameetritega, oleksid formaalharidusest tööellu väljunud kulutanud keskmiselt õpingutele vastava arvu aastaid.

Seadusloome õigusliku ja regulatiivse mõju hindamine

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

Kuigi õiguse regulatiivsete mõjude uurimine on Eestis alles algusjärgus, tunnetatakse selle tähtsust ja tähendust mitte ainult juristide ringkonnas. Mõjude hindamise praktika on päevakorral nii Euroopa Liidus kui ka kandidaatriikides.

Euroopa Liidus (EL) toimib integratsioon peamiselt õiguslike vahendite kaudu. Seda riikide ühendust nimetatakse peokõnedes tihti "õigusühenduseks", "une communauté du droit", "Rechtsgemeinschaft". Õiguslikud vormid on kogu EL-i tegevuses kesksel kohal. Just õiguslike mõjude poolest erineb EL-i liikmeks olek radikaalselt teiste rahvusvaheliste ühenduste ühistegevusest. Olukorra muudab nii Eesti kui ka mõne Ida- ja Kesk-Euroopa riigile keeruliseks see, et viimaseil aastail käivitunud õigusreformid pole lõpule viidud. Eestis pole rakendunud nt tänapäevane võlaõigus, äsja võeti vastu riigivastutuse seadus jne.

Allpool peatun Eesti kui ühe EL-i kandidaatriigi seadusloomega seoses põhiliselt järgmistel probleemidel: õigus ühiskonna ja riigi arengu vahendina; õiguse formeerumisest ja Eesti õiguskultuurist; kohanemisvajadus euroopaliku seadusandlusega; mõnest Eesti EL-i integreerumisega seotud ohust.

Riiklikult korraldatud ühiskonnas on olnud, on ja jääb päevakajaliseks õigusloomega seonduv. Veelgi enam, ühiskonnaelu komplitseeritumaks muutumine toob endaga kaasa ühiskondlike protsesside keerukuse. Õiguse aspektist tähendab see seda, et vajatakse täiuslikumaid juriidilisi lahendusi, mis peegeldaksid muutunud olukorda ning selgitaksid ka sotsiaalseid probleeme. Võib väita, et tänapäevastes õiguskordades on teravalt käsitle all õigusliku lahenduse kvaliteedi probleem, selle seos sotsiaalse tingitusega ja õiguskorra efektiivsus.

Ilmselt pole puhtalt õiguslikku mõju tegelikult olemaski. Õigus on riigi käes vahend, mille abil ja kaudu saab ta kõigile õiguse subjektidele öelda midagi mingi kindla kvaliteediga tagajärje saavutamiseks. Teatud osa tegelikust elust tuleb transformeerida õiguse keelde, et saavutada teatud kvaliteediga tagajärg – juriidiline tagajärg. Seega ei saa seadusloomega tegelda ainult juristid. Vaja on erialatundjaid, kelle ettepanekul peavad juristid olema võimelised "tõlkima" õiguse (seaduse) keelde. Samuti ei saa õigust sotsiaalse regulatsiooni vahendina välja rebida sotsiaalse ehk normatiivse regulatsiooni kontekstist. Teatavasti eksisteerib ühiskonnas eri liiki ja kvaliteediga ühiskonnaelu korrastamise mehhanisme, mille hulgast õigus eristub selle poolest, et õigussüsteemi lõplik kujundaja on riik.

Riik peab mõtlema sellele, kuidas ühiskond areneks. Ühiskonna igakülgne areng on aga otsesõltuvuses sotsiaalse keskkonna ja ühiskonnaliikmete vahelise koostöö õnnestumisest. Õnnestumisel on oma garantiid, nagu kõigile sotsiaalseile gruppidele inimväärtete elamistingimuste loomisele kaasaaitamine, õigusloome, kehtivate seaduste aktsepteerimine jms. Igasugune antisotsiaalne käitumine annab tunnistust defektist indiviidi ja sotsiaalse keskkonna vastastikuses toimes ning osutab ühiskonnaelu kitsaskohtadele ja vajakajäämistele. See näitab, millele on antud hetkel vaja pöörata suuremat tähelepanu.

Ühiskonna sisemise konfliktsuse määr on tõsine indikaator, et kusagil on jäetud midagi tegemata või arvestamata.

Juba J.-J. Rousseau kirjutas: "Selleks, et leida parimad ühiskondlikud reeglid, mis sobiksid rahva jaoks, oleks vaja kõrgemat mõistust, kes näeks kõiki inimlikke kirgi, kuid ei katsetaks ühtegi neist, millel poleks seost meie loomusega, teades samal ajal just loomust põhjalikult." Oma traktaatides ütles ta ehk just tänast päeva silmas pidades veelgi paljutähendavamalt: kõrgem mõistus peaks töötama ühes sajandis, töö vilju tuleks nautida aga juba teises sajandis.

Eesti on rahvusliku õiguskorra loomise käigus just äsja vahetanud – nagu kõik teisedki – ühe sajandi teise vastu. Seepärast on ilmselt päris paras aeg küsida, kuidas meil Eestis on lugu selle kõrgema mõistusega? Kõrgema mõistusega, mida võiks tinglikult tähistada kui seadusandlust, õiguskorda, õigussüsteemi.

Õigussüsteemi areng

Õigusloomingu täiustamine ja täiustumine on keeruline protsess, mis nõuab pidevat valmisolekut otsimaks vastuseid küsimustele: kuidas luua adekvaatne seadus? kuidas kindlustada seadusandluse efektiivsus? Vastused neile küsimustele peituvad esmajoones õiguse loomise (formeerumise) viisides. Tegemist on valikutega mitme võimaluse vahel, mille resultaadid saavad ajaskaalal hiljem – vahel ka tunduvalt hiljem sellest momendist, kui otsustatakse ühe, teise või kolmanda õiguse loomise viisi kasuks. Me näeme, et täna valitud võimalus võib tegelikkuseks saada tunduvalt hiljem. Selline olukord on õigusloome jaoks normaalne. Nimelt peab õigus "tootma" kindlust ja julgeolekut mitte ainult tänase, vaid ka homse päeva suhtes.

Selle distantsti ületamine, s.t õigusliku võimaluse muutumine tegelikkuseks, sõltub mitmest asjaolust. Erialakirjanduses räägitakse teatud seaduspärasuste toimest; objektiivsete ja subjektiivsete tingimuste olemasolust; sellise õigusliku võimaluse valikust, mis suurimal määral vastab vajadustele. Sisuliselt ongi jutt oskusest arvestada väga erinevaid mõjusid. Kuid mitte ainult seda, jutt on ka tahtmisest ja kohati isegi julgusest näha ning arvesse võtta eri mõjusid, mille kohta ehk tõesti sobib üldistatult öelda: oskus, tahtmine ja julgus prognoosida seadusandluse regulatiivset toimet.

Justiitsministeeriumi 80. aastapäevale pühendatud teaduskonverentsil nenditi, et Eesti riigi tahe on üles ehitada arenenud Euroopa standarditele vastavat riiki ja nüüdisaegset õigussüsteemi, mis tagab riigi funktsioneerimise ning kodanike õiguste ja vabaduste reaalsuse ja kaitse. Õigussüsteemi kujundamisel ei pea eesmärgiks olema sellesama tulemuse saavutamine, mis oli enne 1940. aastat. Eesmärgiks on areng. Siit tõusetub järgmine küsimus: kui eesmärgiks on areng ja meil tuli alustada tingimustes, kus iseseisvale riigile oli vaja kiiresti palju uusi seadusi, siis mis peab olema õigussüsteemi ülesehitamise lähtealus?

Sellel küsimusel oli ja on ka praegu põhimõtteline tähendus. Ainult kindlad ja adekvaatsed lähtealused saavad luua eelduse õiguskorra edukaks funktsioneerimiseks. Tuletan siinkohal

meelde, et 1991. aastal võttis Ülemnõukogu vastu põhimõttelise otsuse: lähtuda tuleb enne 1940. aastat kehtinud seadustest. Selle otsustuse mõte seisneb selles, et Eesti õigussüsteemi mudeli valikul tuleb eeskujuks võtta Kesk-Euroopa õigusmudel. Minu hinnangul on seda ka tehtud. Seega saab rääkida meie õigussüsteemi uuest, tänapäevasest ülesehitamisest, mis põhineb seadusõigusel ning mille raames on võimalik ja vajalik teatud ulatuses otsida ja leida eeskujuväärivat Euroopa riikide mandri-euroopaliku õiguskultuuri ideel põhinevaist õiguskordadest.

Juba mainitud konverentsil – see toimus 1998. aastal – lausus toonane justiitsminister, et "...üks meie edu aluseid on olnudki see, et meil on olnud kogu aeg selge siht silmade ees, mida me oma õigusloomes tahame saavutada". Piltlikult öeldes nägime endi ees juba taasiseseisvumise alguses neid sihte, kuhu on tarvis jõuda.

Õigussüsteemi probleemid

Sihtide seadmisel nägime ka võimalikke probleeme ja koguni ohtusid. Küsisime, milline on meie oma potentsiaal ja analüüsivõime, et neid paljusid aspekte, mis on iseloomulikud õiguse arengule ja mõjudele tänapäeval, vajalikul määral arvesse võtta. Suhteliselt kiiresti arenevate õigussüsteemidega riikide üks ohte on see, et eeskuju püütakse võtta eri kohtadest, sellest, mis kusagil hästi toimib. Kuid sellise käitumise tulemusel kujuneb sisemiselt vastuoluline õigussüsteem, mis antud riigis ei pruugi toimida. Loomulikult ei saa meil Eestis olla eesmärgiks originaalse õiguse loomine, kuid sama selge peab olema see, et igasuguse ülevõtmise, eeskuju ja mudeli puhul tuleb aluseks võetud "toormaterjali" analüüsida otsustamaks, kuivõrd üks või teine lahendus meile sobib, millised on ühe või teise lahenduse prognoositavad toimed.

Tegelikkus on meile näidanud, et õigussüsteemi kujundamisel tuleb eristada õiguse enda sees eksisteerivaid suuri valdkondi: eraõigust, avalikku õigust ja karistusõigust. Eraõiguse puhul saame rääkida suuremast unifitseeritusest, ulatuslikuma harmoneerimise võimalustest. Avaliku õiguse puhul on vaja olla teiste riikide eeskujude rakendamisel ettevaatlikum. Nimelt määrab avaliku õiguse n-ö mudeli Eesti Vabariigi põhiseadus. Kui eraõiguse jaoks ei anna põhiseadus selgeid aluseid ja piire, siis avalik õigus on põhiseaduse poolt määratud. Karistusõigus on kusagil eraõiguse ja avaliku õiguse vahepeal. Ilmselt on karistusõiguses üldtunnustatud reeglite ülevõtmine selgem ja võib-olla lihtsamgi kui nt riigi- ja haldusõiguses.

Küsimus, missugused on seadustes sisalduvad lahendused, on väga suure tähtsusega. Juristid peavad teadma, et Euroopa õiguse hiigelhoone – kui kasutada R. Davidi sõnu – *,Corpus juris civilis'* retseptsiooni ehk ülevõtmise esimene katse ebaõnnestus, sest seda püüti teha mehhaaniliselt. Uude aega ja ruumi püüti inkorporeerida kunagi kehtinud õigust. Õnnestus Rooma õiguse retseptsiooni teine katse, kui oli kunagi kehtinud õigust tundma õpitud, see uue ühiskondliku tegelikkuse jaoks lahti mõtestatud ja sellele oma kaasaja tähendus antud.

Nagu näeme, on õiguslike regulatsioonide mõjul ja selle hindamisel Euroopa õiguskultuuri kontekstis pikk ja õpetlik ajalugu, sellest õppimata jätmise oleks suur viga. Heameel on

märkida, et kuigi Eesti juristkonnas tehakse mõjude uurimisel esimesi olulisi samme, on tehtav töö leidnud toetust riigilt. Ma pean silmas Tartu Ülikooli vastavasisulisi uuringuid. Aastast 1996 on riik finantseerinud TÜ avaliku õiguse instituudi teadusteemat "Eesti rahvusliku avalik-õigusliku õiguskorra reform: kontseptuaalsed lähtepositsioonid, õigustloovad aktid, tõlgendamisstandardid, õiguslik otsustus" ning käesolevast aastast ainsat analoogilist teemat "Eesti avaliku õiguse reformi realiseerimine Euroopa Liidu õiguskorraga ühinemisprotsessi kontekstis". See tähendab seda, et otsustavalt on päevakorda tõusnud avaliku õiguse reformi elluviimisel (realiseerimisel) tekkivate küsimuste läbitöötamine. Väga oluline on siin sotsiaalse tausta ehk mõjude analüüs, sest ainult nii saab pakkuda edaspidi täiuslikumaid lahendusi. Tänapäevane õiguse tunnetusviis – *multi level approach* – räägib sellest, et just õigusega relevantne tegelikkus on koht, mis "tarnib" toormaterjali teoreetiliste kontseptsioonide jaoks, mida seadusandluse kaudu on võimalik rakendada jälle õigusliku tegelikkuse immanentseks osaks.

Aeg ei peatu

Rääkides ühinemisprotsessist EL-i õiguskorraga, olgu mainitud, et EL-i liikmeks olek lisas Soome õiguskorda ligikaudu 40 000 trükilehekülge seadustekste. Nii kujutabki EL-i seadusandlus alati teatud interventsiooni liikmesriikide õiguskorda. Tegemist on kahtlemata valdavalt objektiivse protsessiga, mis võib endaga kaasa tuua mitte ainult positiivset, vaid ka negatiivset.

Sotsiaalne konflikt võib avalduda nii mikro- kui ka makrotasandil. Lähtudes mingist sotsiaalse staatuse grupist, võib rääkida mikrotasandist. Kui aga välja tuua konflikt indiviidi ja eri ühiskondade vahel, on tegemist makrotasandi konfliktiga. Seepärast ei kujuta juristid ette, et õiguse regulatiivsest mõjust oleks võimalik tänapäevaseks kõnelda ilma EL-i ja selle liikmesriikide teaduslik-praktilist kogemust põhjalikult teadmata-tundmata. Lähtuda tuleb kolmest aspektist, pidades silmas seda, mis osas EL-i õigus unifikseerib, mis osas harmoneerib ja mis osas koordineerib.

Toon mõned näited avalikust õigusest. Kuni viimase ajani olid Eesti õiguskorras realiseerimata õiguse kui korrareeglitega asjade alluvus, taandamine, asjaajamise ametlik kinnitamine, menetlustähtajad haldusmenetluses, riigivastutuse küsimused jms. Just Euroopa kogemust ja mõju-uuringuid arvestades, tagamaks haldussuutlikkust, olime Eestis kindlad, et nimetatud probleemide lahendamiseks on vaja seaduse tasemel regulatsioone. See kõik kinnitab tõsiasja, et mõjude tundmaõppimine ületab nüüd – ja on seda õigupoolest teinud juba ammu – rahvuslike õiguskordade suhteliselt kitsad piirid ning siirdub teistesse rahvuslikesse õiguskordadesse supranatsionaalsete õiguskordadeni välja.

Majandusteadlased, rääkides Eesti integratsioonist EL-iga ja eristades selles kolme lähenemistasandit – nominaalset, reaalselt ja institutsionaalset –, juhivad juba praegu tähelepanu sellele, et EL-iga peetavate läbirääkimiste võtmeaspekt on see, et Eesti peaks hoiduma niisuguste sätete ülevõtmisest, mis toovad kaasa kiire hinnatõusu ja vähendavad seetõttu riigi konkurentsivõimet. Veelgi enam, majandusteadlased prognoosivad, et EL-i integratsioon, keskendudes pms kolmele sektorile – keskkonnakaitse, sotsiaalsfäär ning põllumajandus –, asetab seadusandluse ühtlustamisele EL-i nõuetega Eestile raske koorma.

Kuna aga Eesti valitsus on deklareerinud, et põllumajanduspoliitika ühtlustatakse nn ühtse põllumajanduspoliitikaga (CAP) ja sellega seonduvate poliitikatega, toob säärane otsus endaga kaasa märkimisväärse kodumaise hinnatõusu. Igatahes soovivad majandusinimesed šoki ärahoidmiseks suhtuda väga tõsiselt üleminekuperioodide väljakauplemisse.

Probleemide rohkus ei peaks meid sundima aega maha võtma. Kuid just selliseid ettepanekuid on viimasel ajal mõne Eesti poliitiku ja ühiskonnategelase suust ja kirjast kõlanud. Probleemide lahendamiseks tuleb nende kallal tööd teha! Aeg ei ole kunagi peatunud ega peatu ka nüüd. Õigupoolest polegi võimalik aega peatada ning sellepärast tuleb ajaga kaasas käia.

Õigusökonoomiline aspekt

Vähetahtis pole noortes demokraatias seegi, et see pool, kelle käes on avalik võim (riik), võib suurendada oma mõju nõrgemale poolele kuni selleni, et ta teeb võimatuks tegeliku juurdepääsu õigusele. Seepärast kuulub kindlasti meie tänaste probleemiasetuste juurde ühe võimaliku aspektina arupidamine selle üle, kas teatud situatsioonis tasub üldse kasutada õigusega mõjutamist. Jutt on situatsioonidest, kus mitteõiguslike vahendite regulatiivne toime saab olla tõhusam. Pole saladus, et mõnikord tõukab õiguslike vahendite kättesaadavus ise sotsiaalsele konfliktile. Samas peaks meile olema õpetlik mõte sellest, et probleemide (konfliktide) kordumine majanduslikul, poliitilisel ja rahvuslik–kultuurilisel tasandil on viinud mõnikord selleni, et loobutakse õiguslikust reguleerimise vahendist. Kuid see "jõupingutus" läheb ühiskonnale rohkem maksma, kui seda oleks juriidiline lahendus. Seega kuulub mõjude analüüsi juurde kindlasti õigusökonoomiline aspekt.

Õiguse regulatiivsete mõjude uurimine on Eestis algusfaasis. Samas tunnetatakse selle tähtsust ja tähendust mitte ainult juristide ringkonnas. Õigusloomingu sotsiaalne mehhanism on keeruline, dünaamiline, mitmeaspektiline. On heameel tõdeda, et mõjude hindamise praktika on päevakorral EL-is ja kandidaatriikides. Vaatamata hindamise praktika eripalgelisusele on jõutud nn hea õigusloome ühtlustamiseni, koguni teatud standarditeni. Olen veendunud, et ka Eestis jõuab regulatiivsete mõjude analüüs komplekssemal kujul Riigikogusse, sest Riigikogu juhatuse eeskirjades on see sisuliselt juba olemas.

Kasutatud kirjandus

Endicott, T. A. O. (1999). Linguistic Indeterminacy. – Oxford Journal of Legal Studies, Vol 19, No 1, 690.

Fish, S. (1999). Response. Interpretation is not a Theoretical Issue. – Yale J. L. & Human, Vol 11, No 2, Summer, 514–515.

Jääskinen, N. (1996). Kohanemine euroopaliku seadusandlusega. Üldisi tähelepanekuid ja Soome kogemusi. Helsinki.

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

Kaugia, S. (2000). Sotsiaalsest konfliktist ja selle reguleerimisest. – Akadeemia, nr 7, 1483–1504.

Narits, R. (1997). Õigusteaduse metodoloogia I. Tallinn: Õigusteabe AS Juura.

Narits, R. (1999). Comprehension of the Constitution (from the Communitarian Point of View). – Juridica International IV. Law Review University of Tartu, 3–10.

Oviir, S. (2000). Mõtteid parlamentarismist, demokraatiast ja Riigikogu suundumustest. – Riigikogu Toimetised 2, 13–19.

Turk, A. (1978). Law as a Weapon in Social Conflict. – The Sociology of Law: A Conflict Perspective. Eds C. E. Reasons, R. M. Rich. Toronto: Butterworth.

Varblane, U. (2001). Eesti ühinemine Euroopa Liiduga kui konvergenstsiptsess. – Riigikogu Toimetised, 3, 172–183.

Varul, P. (1999). Eesti õigussüsteemi taastamine. – Juridica, nr 1.

Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme¹

Aare Kasemets (RiTo 4), Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja

Eestil on vaja teiste riikide kogemust analüüsida ja jõuda oma õiguspoliitilise mõjude hindamise meetodite rakendamist edendava programmi, mis eeldab poliitilise planeerimise ja seadusandluse kvaliteedi täiustamisel sotsiaalteadlaste koostööd.

Mitu Riigikogu Toimetiste autorit, sh eelkirjutaja professor Raul Narits, on rõhutanud, et juriidika annab seadustele küll vormi, kuid seaduste eesmärgid ise ei ole õiguslikud. Samas toob iga meedianädal sõnumeid seadusloome vormilistest sihtidest, nt viia seadus kooskõlla Euroopa Liidu õigusega jms. Mida seadus sihtrühmade elus muudab, millised on tulud-kulud, kuidas on lood sotsiaalse õiglusega, kas avalikud huvid on kaitstud, jääb valija eest tihti varjule.

Seadus on õigusriigis poliitika vahemees sotsiaalsete, majanduslike, hariduslike, kultuuriliste jms eesmärkide saavutamisel, tuginedes ideaalis ühiskonnas jagatud väärtustele, sest seaduse kehtivuse määrab inimeste käitumine. Iga seaduseelnõu sügavam siht on hoida või muuta osapoolte (minu-sinu-tema) käitumist ühiskonnas soovitud suunas. Seepärast on nii parlamendi ja valitsuse tegevuse kui iga üksikseaduse enda legitiimsus (õiguspärasus, tunnustusväärus) seda tugevam, mida rohkem on selle sisulisi eesmärke/mõjusid avalikult arutatud ja mida enam vastab seaduse mõju avalikele huvidele. Viimast on võimalik sotsiaalteaduste (sh sotsioloogia ja ökonoomika) abil mõõta, vaatamata eesmärkide paljususele nii poliitikas kui seadustes.

Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonnas (MSI) on seadusloome kvaliteediga ja sotsiaalteaduste rakendamise küsimustega eelnõude mõjude hindamisel tegeldud alates osakonna rajamisest 1995. aastal. Praktilised uuringud on seotud pms Eesti avaliku arvamuse küsitlustega ja Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude (sh seletuskirjade) sotsiaal-majanduslike, eelarveliste, halduslike jms mõjude hindamisega.²Eelnõude analüüsi taustsüsteemiks on põhiseaduslikud õigusriigi, kodanikeühiskonna ja parlamentaarse demokraatia kontseptsioonid, konkreetne ülesandepüstitus on lähtunud Riigikogu ja valitsuse seadusloomet reguleerivaist õigusaktidest, OECD raporteist (<http://www.oecd.org>) ning Riigikogu Kantselei ja MSI põhimäärustest. Väärib rõhutamist, et seadusloomes ja eelnõude seletuskirjades kasutatud teadusliku analüüsi kvaliteet mõjutab Riigikogu funktsioonide täitmist ja avalike teenuste kvaliteeti. Riigikogule eelnõudega edastatud teave on avalikkusele kättesaadav meedia kaudu ning seega mõjutab selle kvaliteet peale Riigikogu töö ka valitsusväliste ühenduste ja ajakirjanduse arutelude sisu, kokkuvõttes – ka seadustesse suhtumist.

Mida saab teha ning milline võiks olla ülikoolide ja Riigikogu uurimisteenistuste kaasabi Eesti seadusloome kvaliteedi edendamisel? Seadusandluse eesmärkide, vahendite, mõjude ja avaliku vastuvõtu analüüsis pean tähtsaks sotsiaalteadlaste, poliitikute ja praktikute koostööd (Kasemets 2001b–c). Allpool valik mõttearendusi: esimeses osas esitan viis teesi seoses parlamendi funktsioonide uurimisega, teises killu seadusloome süsteemi kriitikat ja kolmandas mõned positiivsed poliitilise kultuuri ja tahte kasvuga seotud arengurajad, mis

viitavad võimalusele leida 2–3 aastaga poliitikute ja ekspertide koostöös Eesti seadusloome praktilistele probleemidele lahendusi.

Uurimisprobleeme Riigikogu põhiseaduslike ülesannete käsitlemisel, mis vajaksid Eesti ülikoolide suuremat tähelepanu

- Õigusriigi kontseptsioon ja Riigikogu põhiseaduslikud ülesanded seoses seadusandluse, kodanike esindamise (sh teavitamine, kaasamine) ja täitevvõimu tegevuse kontrolliga.
- Eesti seadusloome kvaliteeti kujundav institutsionaalne tööjaotus ning seadusandluse mõjude eel- ja järelparlamentaarsete analüüsi metodoloogia juurutamine.
- Informatsiooni kvaliteet määrab seadusloome ja seaduste kvaliteedi.
- Riigikogu ja ühiskonna kommunikatsioon seaduste tootmises ja turustamises.
- Riigikogu tööd suunavad rahva ootused ja sotsioloogiline uuring kui avalik teenus.
- Eesti sise- ja välispoliitiliste prioriteetide seostamise vajadus seadusloomes.

Viis üldist teesi

1. Eesti on põhiseaduslikult parlamentaarset riigikorraga maa, kuid parlamendi töökeskkonna olulisemad õiguslikud, organisatsioonilised ja kommunikatiivsed alused ja protsessid on süstemaatiliselt uurimata. Eespool toodud uurimisteedest võib tuletada sadu uurimisküsimusi, sest parlamendi "multifunktsionaalset olemust" saab kirjeldada mitmest vaatekohast. Tabelis 1 on summeeritud parlamendi põhifunktsioonid, millele on lisatud eksperimentaalne seadusandluse regulatiivsete mõjude analüüsi (RMA) alase teabe kasutamise võimalus parlamendi protseduuride ja kodanikeühiskonnale suunatud kommunikatsiooni raames.³

Tabel 1. Kuidas saab RMA meetodite süsteemsem kasutus kaasa aidata nüüdisaegse parlamendi funktsioonide paremale täitmisele?

Parlamendi (parlamendi liikme) põhifunktsioonid ühiskonna poliitiliste ja sotsiaalsete jõudude interaktsioonis	Parlamendi protseduurid ja kommunikatsioon, kus RMA-st saadud teabe kasutus on võimalik ja/või vajalik	
	Parlamendi protseduurid toetavad RMA-d	RMA teave on abiks avalikus arutelus
1. Seadusandlus ja selle õiguslike, sotsiaalsete, majanduslike, eelarveliste, halduslike jms eesmärkide ning mõjude hindamine.	++	++
2. Parlamendi liige esindab valijaid, regiooni, parteid ja parlamenti rahvuslikul ja rahvusvahelisel tasemel.	+	++

Valijaskonna ja huvirühmade esindamine eeldab tänapäeval nende regulaarset informeerimist ja kaasamist (vt ka alapunkte 4, 6, 7 ja 8).		
3. Iga-aastane riigieelarve arutelu ja vastuvõtmine, et garanteerida avaliku sektori kulude-tulude põhjendatus ning parlamendis heakskiidetud seaduste ja riiklike programmide rahaline katteallikas.	++	++
4. Järelevalve täitevvõimu tegevuse üle, kontroll parlamendis heakskiidetud seaduste ja programmide täitmise küsimustes, kasutades suulise/kirjaliku küsimuse, järelepärimise ja vajadusel ka erikomisjoni instituuti. Seda funktsiooni aitavad täita ka teised parlamendi ees aruandekohustuslikud institutsioonid, sh riigikontroll ja õiguskantsler. Lisateavet laekub tellitud uuringuist, valitsuse <i>on-line</i> -andmebaasidest, ajakirjandusest ja huvirühmadelt. ⁴	++	++
5. Poliitilise dialoogi toetamine ning soovitude ja otsuste andmine valitsusele. Teisalt saab valitsuskabinet kasutada RMA-ga seotud hea õigusloome põhimõtteid ja standardeid opositsiooniparteide seadusandlike algatuste piiramiseks (nn riigieelarvelise katte nõue).	++	++
6. Avaliku aruteluareeni hoidmine, sotsiaalse dialoogi ja tagasiside toetamine ning avalikkuse informeerimine/harimine parlamendis tehtud või tehtavate valikute sisust/mõjust (vt alapunkte 1–5; ka European Commission 2000).	+	++
7. Poliitiliste ja sotsiaalsete pingete ning konfliktide leevendamine, lähtudes põhiseaduslikest ühiseväärtustest. RMA teabele tuginevad ratsionaalsed argumendid ja dialoogi toetamine aitab ühiskonnas kasvatada haritud kodanikke ning nii poliitilist kui ka sotsiaalset kapitali.	+	++
8. Kollektiivsetele poliitilistele otsustele tuginevate õiguslike, poliitiliste, majanduslike, kultuuriliste vms süsteemide (kordade) legitimeerimine. See parlamendi funktsioon on seotud sageli teistega, nt valitsemise läbipaistvuse, selge vastutuse ja osalusel põhinevate avatud otsustusmehhanismidega ühendatud väärtuste kaitse ning maksimaalse realiseerimise toetamisega (seotud punktidega 1–7).	+	++

ALLIKAS: A. Kasemets. ECPRD võrdlev uuring 2001.

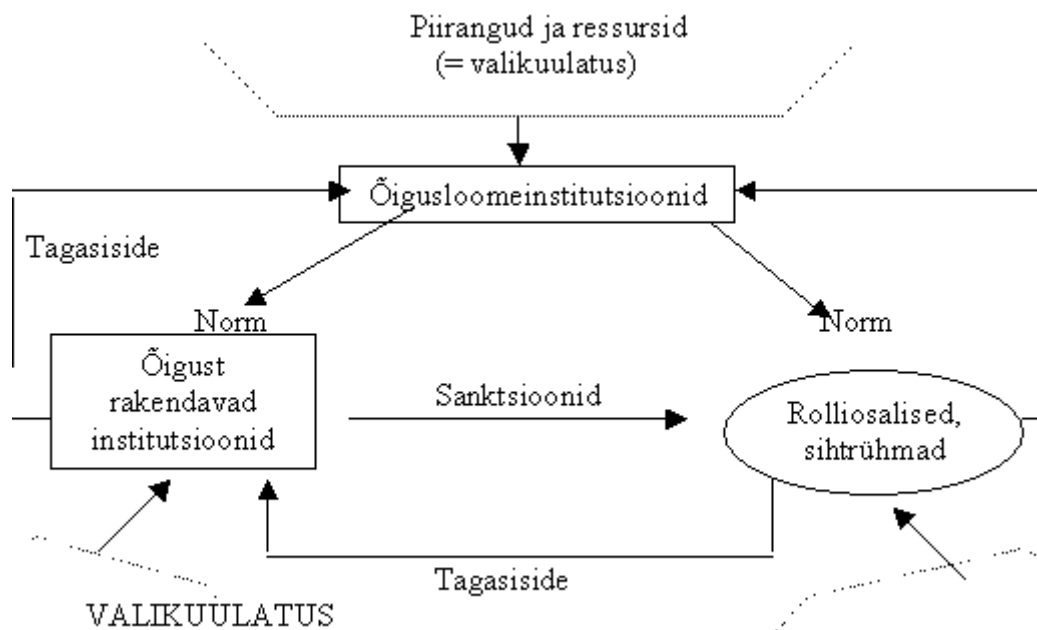
2. Sotsiaalteaduslike uuringute süsteemne kaasamine poliitika planeerimisse ja seadusloomesse legitimeerib poliitikat, seadusloomet ja seadusi. Mitu MSI-s ja Riigikogu Kantselei tellimusel ülikoolides tehtud uuringut näitab, et Eesti seadusandluse legitiimsuse tase on nii seadusloome protsessi, seaduste kooskõllalisuse ja rakenduslikkuse kui ka seaduste avaliku vastuvõtu (sh elanike õigusteadvus) mõttes suhteliselt madal.⁵ See sunnib otsima põhjusi ja praktilisi lahendusi.

Üks keskseid seadusandluse ratsionaliseerimise ideega seotud küsimusi on sotsiaalteaduslike rakendusuuringute süsteemsem kasutuselevõtt poliitilis-õiguslikus otsustusprotsessis, mis on suunatud nii seadusloome teabe kvaliteedi kui arutelus osalejate teadmiste ja oskuste parandamisele. Olen seda meelt, et seadusloome kvaliteet sõltub peale poliitilise tahte (vastutuse) ja ülesandepüstituse, huvirühmade osaluse, eelnõudega tegelevate ametnike kvalifikatsiooni jms ka ülikoolide sotsiaalteadlaste panusest. On paratamatu, et poliitika ja seadusandlus muutuvad järjest enam teadusest ja teadlastest sõltuvaks (vrd European Commission 2001a). Pean ülikoolide panuse all silmas nt rahvusvaheliste seadusandluse/poliitikate analüüsi metoodikate kohandamist Eesti tarbeks (sh indikaatorite süsteem),⁶ valdkondlike RMA-de rakendamist koos ametnikega (tööstus, haridus jne) ja kehtivate seaduste ning riiklike programmide sõltumatu monitooringu teostamist (vt ka Kenkmann 2000; Heidmets *et al* 2001).

Kui sotsiaalteadlastelt analüüside tellimine ja seaduste rakendusega seotud sihtrühmade kaasamine on ministeeriumides ja Riigikogus piisavalt süsteemne, on seadused seadusjõulisemad, s. t kehtivad üheaegselt nii juriidilises, sotsiaalse fakti kui jagatud väärtuste mõttes (Dorbec-Jung 1999; Lebessis, Paterson 1999; Käärrik 2000).

Peale inimkapitali ning aja ja rahaga seotud piirangute on tihti (riigi)juhtimise keskne küsimus otsuste planeerimisel ja ajastamisel teabe ning tagasiside kvaliteet (joonis 1).

Joonis 1. Õigussüsteemi mudel



ALLIKAS: Seidman, Seidman 2001, 17.

3. Seaduseelnõud ja seadused on avalikud teenused, mille tootmine ja turustamine eeldab turu-uuringuid ja asümmeetrilise, moonutatud info ja kommunikatsiooni minimeerimist avalikus sfääris. Kui tõmmata paralleele majandusteadusest turumehhanismide vaatlusega, mille eest kolm ameeriklast said tänavu Nobeli preemia, on nii turu kui tarbijate probleem (nii poliitiliste kui) majanduslike valikute hindamisel nn asümmeetriline informatsioon (Stiglitz 1998; ka Gersbach 2000). Seaduseelnõu ja vastuvõetud seadus koos seletuskirjaga on avaliku halduse kandjate avalik teenus (kaup), mis peaks vastama õiguslikult tagatud kvaliteedistandarditele. Riigikogu, ministeeriumid ja miks mitte ka kohalike omavalitsuste volikogud peaksid suutma pakkuda piisavalt kvaliteetset avalikku teenust vastuvõetud õigusaktide õiguslike, eelarveliste, majanduslike, sotsiaalsete jms mõjude hindamise osas. Riigikogu juhatuse tänavu täpsustatud eeskirjad seadusandlike aktide eelnõudele on samm edasi Põhjamaade suunas (Kundla, Madise 2001).^z

Tänavu 21.–22. mail Tallinnas ECPRD ja Riigikogu Kantselei korraldatud seminaril "Seadusandluse õiguslike ja regulatiivsete mõjude hindamine" (osalesid 26 riigi parlamendi ning Euroopa Parlamendi, Euroopa Komisjoni ja OECD eksperdid)⁸ rõhutasin mõtet, mida soovin siin korrata: iga seaduseelnõu mõjude analüüs, osapoolte kaasamine ja sellekohase teabe esitamine parlamendile üleantava eelnõu seletuskirjas on õigusfilosoofilises mõttes ennekõike moraali kategooriasse kuuluv kommunikatiivse eetika küsimus ning alles seejärel õiguslik, sotsiaalne, majanduslik ja riigieelarveline küsimus. Seaduseelnõud koos seletuskirjadega on Riigikogu koduleheküljel pakutav parlamentaarne avalik teenus, mille kvaliteet ja kodanikeskne esitus peaks rahva esinduskogul aitama paremini täita oma vastutusrikkaid ülesandeid (tabel 1).

4. OECD riigid, sh Euroopa Liidu riigid, on seadusandluse kvaliteedi ja mõjude analüüsi meetodite edendamiseks käivitanud palju programme, mille kogemus väärib arutelu ja rakendamist Eestis, kui tahame muutuda rahvusvaheliselt professionaalseks partneriks. Leian, et Eestile on rahvusvaheliste õiguspoliitiliste arengute analüüs oma õigus(loome)poliitika kujundamisel seda olulisem, et Euroopa Liidu riigid on 1980. aastate lõpust alates edendanud hea seadusandluse põhimõtteid ja protseduure, mida kasutatakse nii rahvusliku kui rahvusvahelise seadusandluse hindamisel. Mitmes raamatus ja raportis viidatakse pingutustele, mida tehakse nii seadusloome kui kehtiva seadustiku hindamise süsteemide standardiseerimiseks (Kellermann *et al*/ 1998; OECD 1997; European Commission 2001a–b).

Kahtlemata võime Eestis leida olulisi põhjusi, miks seaduseelnõude väljatöötamise ja menetlemise tempo on kohati liiga kiire ja seetõttu kannatab kvaliteet, miks seaduseelnõude mõjusid ei analüüsita piisavalt, miks ministeeriumid ja Riigikantselei ei ole tõhustanud seadusloome kvaliteedi järelevalvet, miks ülikoolid pole saanud riiklikke tellimusi seadusandluse mõjude analüüsi valdkonnas ega arvesta seadusloome praktilisi vajadusi jne. Me leiame põhjendused, kui vaja, kuid otstarbekam oleks ehk küsida: miks ja mida teha edasi, et Eesti rahvusvaheline konkurentsivõime ja maine seadusandluse ja riigijuhtimise kvaliteedi osas oleks kõrgem?

5. Regulatsioonide mõjude hindamise/analüüsi süsteemne juurutamine eeldab poliitilist tahet ja toetust. Kui poliitilised ja administratiivsed kokkulepped Eesti seadusloome süsteemi edendamiseks sünnivad, on õigusloomega seotud ekspertidele hädasti vaja RMA meetodite alast koolitust, ühisarutelusid ja msg juhendmaterjale seaduseelnõude ja kehtivate seaduste mõjude analüüsi läbiviimiseks ning seadusandjale esitatud eelnõude seletuskirjade info adekvaatsuse kontrollimiseks (Korhonen 1997; Liiva 1999; Kasemets 2001c).

Sotsiaalteaduste kasutamine Eesti seadusloomes: süsteemi empiiriline kriitika

Eesti õigusloome korralduse kriitilise analüüsi üks eesmärke on olnud täpsustada seaduseelnõudele ja nende seletuskirjadele esitatud nõudeid, seadusloomega tegelevate institutsioonide ja organisatsioonide tööjaotust ja vastutust, millest kaudselt sõltub nii Riigikogu kui ka selle tugisüsteemi analüüsiüksuste tegevuse tulemuslikkus (Kasemets 2000).

Varasemate uuringute kokkuvõtteks toon välja üheksa probleemi (A–I):

A. Seaduseelnõude seletuskirjad peegeldavad õigus- ja sotsiaalteadusliku ettevalmistuse puudusi.

B. Riigikogu menetlusse võetud seaduseelnõude ja nende seletuskirjade kvaliteet on nii ministeeriumide kui ka Riigikogu lõikes ebaühtlane ning see vähendab Riigikogu töö tulemuslikkust.

C. Kehtivate õigusnormide ning poliitilise ja ametialase käitumise lahknevus. Tihti ei täideta Riigikogu juhatuse ja Vabariigi Valitsuse normitehnika eeskirju ning järelevalve mehhanism ei toimi.

D. Sotsiaalse info kasutus seadusloomes on juhuslik. Ametnikel puudub vastav ettevalmistus ja/või probleemiks on aja ja spetsiaaluuringute puudus.

E. Vabariigi Valitsuse ministeeriumide ja ametite struktuur, funktsioonid ning tööjaotus on õigusaktide ettevalmistamisel, administreerimisel ja tagasisideinfo analüüsil tihti küsitav.

F. Eesti Vabariigi õigussüsteemi toimimise ja seadustes määratud eesmärkide rakendamise analüüs pole praegu ühegi riigiasutuse põhiülesanne – puudub piisav koordineatsioon, sh

1. eelnõude majanduslike, rahanduslike, administratiivsete, sotsiaalsete, ökoloogiliste jms mõjude analüüsiga ei tegelda põhiseaduslike institutsioonide tasandil süsteemselt (vrd juriidilise kooskõla analüüs);
2. puudub seaduseelnõude väljatöötamist, seaduste täitmist, õiguskorda ja –mõistmist adekvaatselt kajastav riiklike vaatluste ning statistika korraldus, mis võimaldaks vajadusel õigusloomega tegelevatele asutustele süsteemset tagasisidet;
3. Eestis riigieelarveliselt finantseeritud teadusuuringud ja ülikoolide grandid (riiklik tellimus) on riigi juhtimise ja seadusloome probleemidega süsteemselt seostamata.⁹

G. Eesti avaliku sektori juhtimine, mille instrumente õiguslik ja eelarveline regulatsioon on, ei jõua järele kodanikeühiskonna ootustele ja vajadustele, ministeeriumid ei suuda kodanikeühenduste informeerimisel ja kaasamisel järgida piisavalt õigusriigi ja hea seadusloome printsiipe.¹⁰

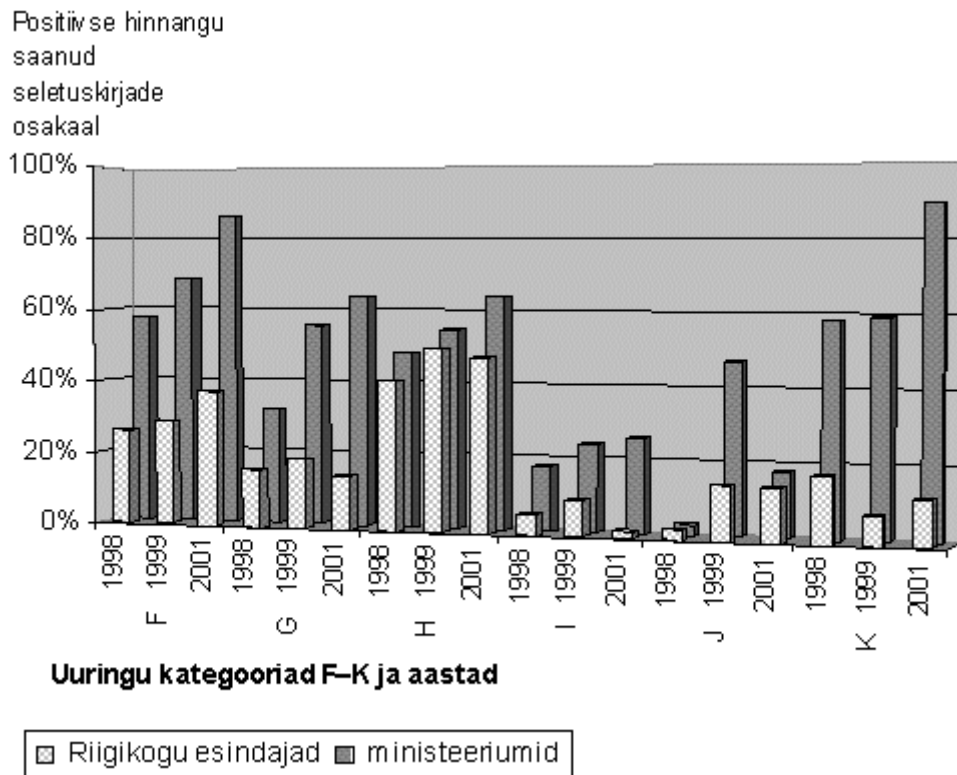
H. Käesolev riigisiseste muutuste ja rahvusvahelise koostöö etapp Eesti riigi seadusloome arengus eeldab nii poliitikuilt kui avalikus teenistuses töötavalt ametnikelt senisest kõrgemat kvalifikatsiooni ning tihedamat koostööd Eesti ekspertide ja rahvusvaheliste uurimiskeskustega.

I. Seaduseelnõude seletuskirjade ja lisade info on sisendiks kohtute, õiguskantsleri, riigikontrolli ja seadust rakendavaile avaliku, era- ja kolmanda sektori organisatsioonide tööle. Msg põhjustel jätab soovida seletuskirjade info kvaliteet, neid pole võimalik Põhjamaade sarnaselt kasutada kohtuis, riigikontrollis ega mujal (Kasemets 2001b).

Lähtudes Riigikogu juhatuse ja EV Valitsuse seadusloomet reguleerivaist aktidest MSI ülesannete valdkonnas, töötasin 1997–1998 välja seaduseelnõude seletuskirjade empiirilise hindamise meetodi ning olen koos MSI-s praktilal olnud kolme ülikooli üliõpilastega läbi viinud kolm uuringut.¹¹

Analüüsitud on seletuskirjades formaalselt nõutud eelarvelise ja sotsiaal–majandusliku mõju hindamist, kasutatud uuringuile viitamist, huvirühmade kaasamist näitava info olemasolu ja Euroopa Liidu õiguse alast võrdlevanalüüsi infot. Mainitud infokategooriaid võime käsitleda kui Riigikogu liikmete ja avalikkuse teavitamise ja ratsionaalse arutelu eeldust (joonis 2).

Joonis 2. Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsuse uuringud 1998, 1999 ja 2001



Uuringu infokategooriate F–K tähendus: F – seaduseelnõu mõju riigieelarvele ja/või kohalike omavalitsuste eelarvetele kolme aasta lõikes; G – seaduseelnõu mõju riigi- ja omavalitsusasutuste organisatsioonile (struktuuri ja funktsioonide muutus); H – seaduseelnõu mõju rakendamisega seotud sotsiaalsete rühmade sotsiaal-majanduslikule olukorrale ja elukvaliteedile; I – seaduseelnõu rakenduse ja mõjuga seotud osapoolte informeerimine ja kaasamine (osalusdemokraatia); J – viited seaduseelnõu väljatöötamisel kasutatud uuringuile ja kaasatud ekspertidele; K – viited Euroopa Liidu õiguse ja eelnõu võrdlevale analüüsile. Eelnõude arv: 1998 n=156, 1999 n=145, 2001 n=135.

ALLIKAS: K. Mikk, A. Kasemets. Jätku-uuring III, MSI 2001.

Seaduseelnõude seletuskirjade uuringu järgi täitsid eelnõude algatajad eelarveliste, sotsiaal-majanduslike ning halduslike mõjude hindamise, uuringuile viitamise, huvirühmade kaasamise ja Euroopa Liidu õigusega võrdluse nõudeid ebapiisavalt, kuigi mitme kategooria osas võib märgata positiivseid arenguid (eriti eelarveliste mõjude (F) ja Euroopa Liidu õiguse (K) osas). Et seletuskirjade informatiivsuseuuringu kodeerimisjuhend koostati Riigikogu juhatuse normitehnika eeskirjade ja valitsuse vastava määruse nõuete alusel, viitavad tulemused ühtaegu poliitilisele ja õiguslikule probleemile: seaduseelnõude algatajad ei täida tihti õigusloomet reguleerivaid õigusakte ega käitu ise õigusriigi printsiipide kohaselt. Teine eelnevast tulenev probleemistik: kui eelarveliste, sotsiaal-majanduslike ja halduslike mõjude analüüs on enne eelnõu Riigikogu menetlusse andmist tegemata, kannatab ebaadekvaatse

teabe tõttu esmalt Riigikogu arutelude sisuline kvaliteet ja teiseks, seaduse rakendamisel võib ilmned a ootamatuid eelarvelisi, halduslikke, sotsiaalseid ja välispoliitilisi probleeme ja riske, mille hind võib osutuda liiga kõrgeks.

Kuue infokategooria seas oli kõige väiksem uuringuga, riikliku statistika ja ekspertide kaasamisega seotud viidete sagedus (J), mis räägib kõnekalt sotsiaalteaduste seadusloomes kasutamise olukorrast. Viidete puudumise tõttu ei saa eelnõude ja seletuskirjadega tutvuja teada, milliste ühiskonnas oluliste uuritud probleemide lahendamiseks on eelnõu mõeldud ning millistele andmetele eelnõu regulatsioon tugineb (pole võimalust sisuliselt kaasa mõelda ega kontrollida).

Seostan sotsiaalteaduste süsteemsema seadusloomes kasutamise käsitlust seadusandja põhiseaduslike ülesannetega ning Eesti sise- ja välispoliitiliste prioriteetidega. Seadusloome sotsiaalteoreetilise taseme ja poliitilise kommunikatsiooni kvaliteedi parandamist vaatlen seaduste kvaliteedi keskse näitaja – seaduste legitiimsuse – sisendina (Käärik 2000; Kasemets 2001b; ka tabel 1). Olen veendunud, et parlamendi, valitsuse jt avaliku sfääri institutsioonidega seotud seadusloome protsess vajab õigustloovate aktide eel- ja järelanalüüsi etappides otsuste kvaliteedi tagamiseks sotsiaalteadusi. Teisalt ei saa pidada normaalseks, et Eestis väheste inim- ja ajaressurssidega loodud uuringuid ja analüüse (infokapital) ei kasutata piisavalt ega viidata neile seaduseelnõude seletuskirjades. Seega on avalik teadusteave funktsionaalselt rakendamata ja Eesti sotsiaalteadused ei teeni ühiskonda avalikes huvides (ei loo uut hüve), sest neid ei kasutata küllaldaselt suuremat osa ühiskonnast mõjutava seadusloome kvaliteedi kindlustamisel.

Probleemid on mitmepoolsed. Väidan viidatud uuringute ja Riigikogu töö vaatluse põhjal, et sellise olukorra põhjused peituvad ennekõike väheses tähelepanus õiguspoliitikale ja seaduste kvaliteedile, pooleliolevais reformides, sotsiaalteadlaste "väljasuunatuses", seadusloome senise praktika inertses "taastootmises" ja eelnõude kvaliteedikontrolli nõrkuses.

Seadusloome korraldus on seni orienteeritud formaaljuriidilise kooskõla, mitte kodanike heaolu, riigieelarve otstarbeka kasutuse jms saavutamisele. Kui 1990. aastail (eriti esimesel poolel) oli seadusloome põhirõhk seotud rahvusliku õigussüsteemi ülesehitamise ja reformidega, siis aastast 1995 on järjest kasvanud eurointegratsiooniga seotud eelnõude osakaal. Kolme seletuskirjade uuringu põhjal võib väita, et probleemi üheks tuumaks on riigiasutustes formaalse seadusloomesse suhtumise taastootmine, seetõttu on uuringute kasutus juhuslik.

Kodanike valitud esinduskoguna kujundab Riigikogu kogu Eesti ühiskonna kultuuri-, sotsiaal- ja majanduskapitali taastootmise ja moderniseerimise protsesse. Autor on seisukohal, et piiratud ressurssidega kodanikeühiskonnas on üks põhiküsimusi, kuidas osalusdemokraatia laiendamisea seadusloomes kasutada säästlikumalt olemasolevat kolme kapitali. Olen seisukohal, et Eestil on vaja teiste riikide kogemust analüüsida ja jõuda oma õiguspoliitilise mõjude hindamise meetodite rakendamist edendava programmi, mis eeldab poliitilise planeerimise ja seadusandluse kvaliteedi täiustamisel vähemal või suuremal määral sotsiaalteadlaste koostööd.

Kui käesolev arutelutekst suudab "katalüsaatorina" veidigi kaasa aidata eespool mainitud probleemide lahendamisele, on usutavasti 2–3 aasta pärast seadusloome kvaliteeti ning mõjude hindamist tagav süsteem töökindlam ja Eesti õigusriik konkurentsivõimelisem.

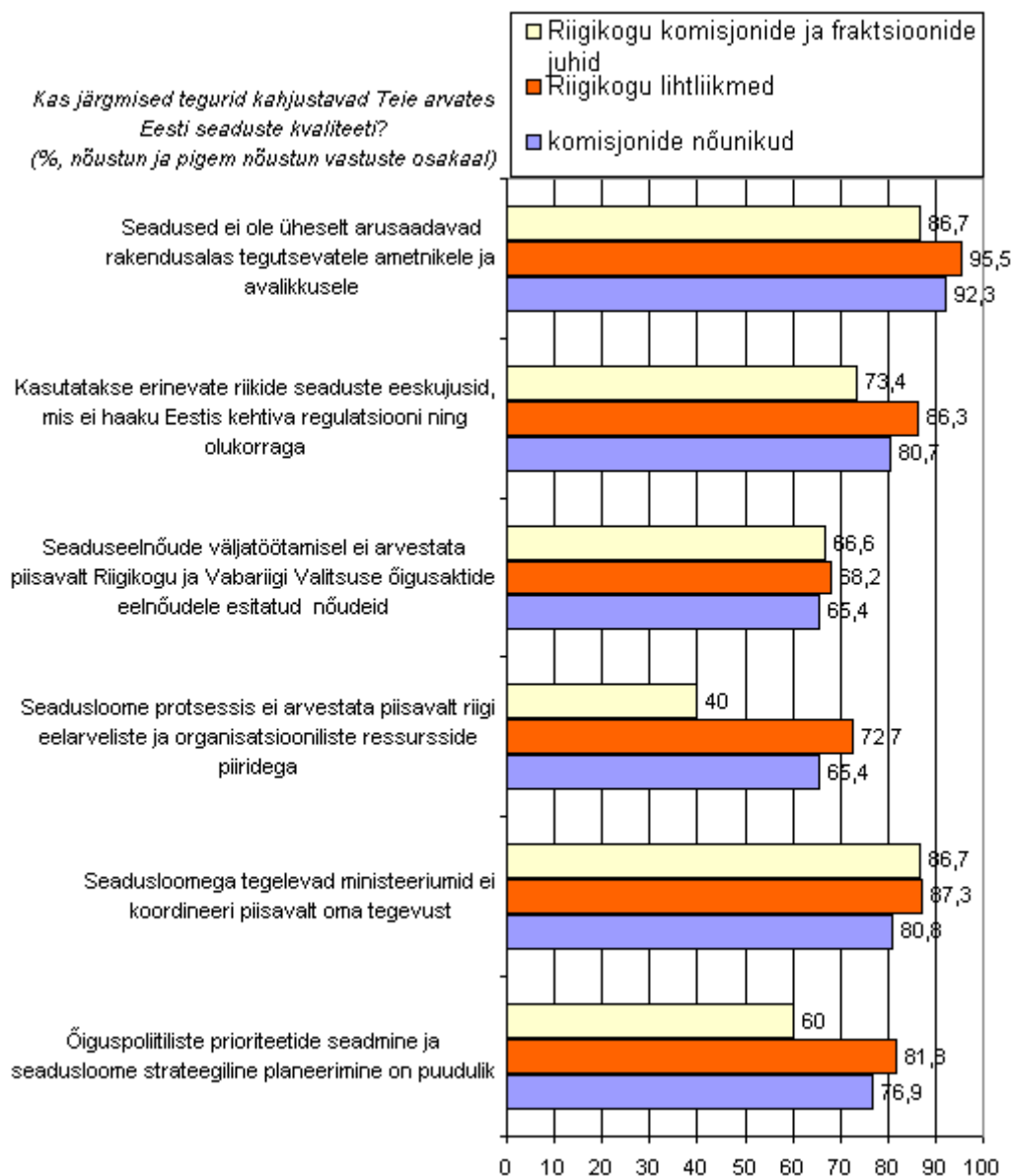
Seadusloome kvaliteet ja poliitiline tahe

Eesti seadusloome kvaliteedi tagamisega seonduv on tõusmas prioriteediks Riigikogus jt põhiseaduslikes institutsioonides. Tekkinud on poliitiline tahe ja koostöö.

Paljud Riigikogu Toimetiste autorid on nii sise- kui välispoliitilistel põhjustel soovinud näha muutusi Eesti õigusloome institutsionaalses korralduses ja kultuuris. Parlamendid on reeglina konservatiivsed institutsioonid ja muutused toimuvad järk-järgult – nii on alles kahel viimasel aastal tekkinud ka Riigikogus tõsisem arutelu seadusloome kvaliteedi, arusaadavuse, eri laadi mõjude analüüsi jms teemal. Täiendava annuse optimismi lisasid k.a märtsis Riigikogu juhatuse kinnitatud uued normitehnikaeeskirjad, mille kommenteeritud lisa sisaldab seaduseelnõude koostajaile hulga praktilisi juhiseid. Nüüd on küsimus nimetatud eeskirjade sammsammulises juurutamises, millele aitavad kaasa ka riigikontrolöri ja õiguskantsleri sõnavõtted.¹² Tähelepanuväärne on õiguskantsler Allar Jõksi hiljutine kohtumine Riigikogu põhiseaduskomisjoniga, kus arutati seaduseelnõude kvaliteedi küsimusi ja puudutati riikliku programmi vajadust. 1998–2000 on mitme Euroopa riigi parlamendis (Holland, Suurbritannia, Taani, Saksamaa, Rootsi, Soome jt) ja ka Euroopa Parlamendis arutatud seadusandluse kvaliteedi küsimusi. Eestis on seadusloome kui õigusriigi keske instrumendi reform seisnud muude reformide kõrval seni tagaplaanil, kuid teema vääricks arutelu Riigikogus riiklikult tähtsa küsimusena (Kasemets 2001c; Oole, Kasemets 2000).

Positiivseid märke seadusloome kvaliteediprobleemidele lahenduste otsimise tahtest võib leida ka k.a mais–juunis korraldatud Riigikogu liikmete ning ametnike arvamusküsitluse tulemustest (joonis 3 ja 4).

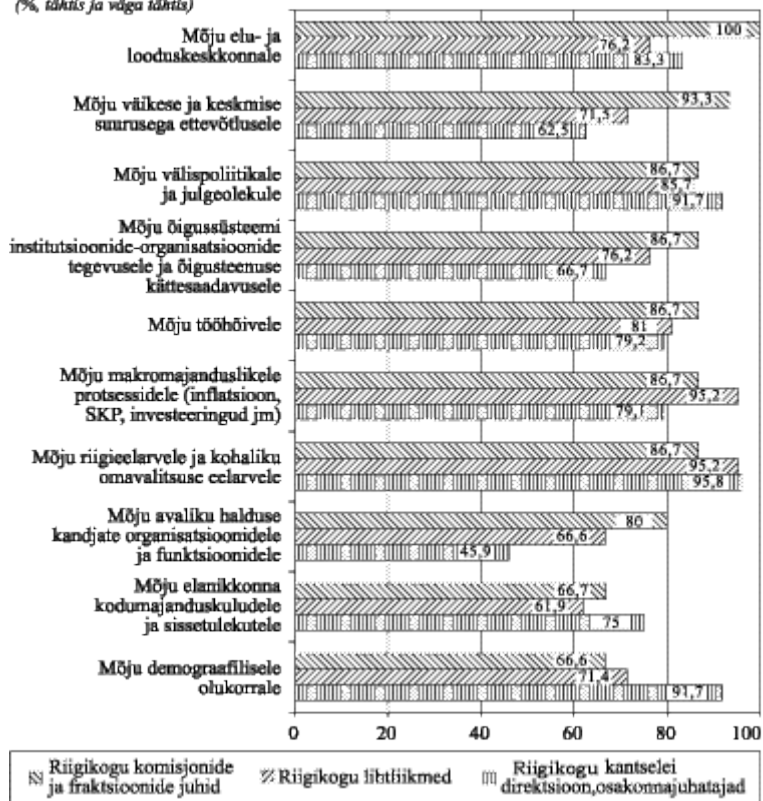
Joonis 3. Eesti seadusandluse kvaliteeti mõjutavad tegurid



Joonis 4. Seadusandluse mõjude analüüsi prioriteedid

Küsimus 14.

Hinnake seadusandluse mõjude analüüsi valdkondi, millele tuleks Eestis rohkem tähelepanu juhtida (% tähtis ja väga tähtis)



Usun, et poliitiline tahe saab kokkuleppeiks ja aitab tugevdada Eesti valmisolekut Euroopa Liidu ja NATO-ga ühinemiseks viisil, mis ei varja Eesti õigust Euroopa Liidu õigusega kooskõlla viies Eesti kodanike eest seda, mida üks seadus sihtrühmade elus muudab, millised on riigi ja minu-sinu-tema tulud-kulud, kas bürokraatiat tuleb riigiasutustega asjaajamisel juurde või mitte ning kas avalikud huvid on ikka kaitstud? Arutelu jätkub.¹³

Kasutatud kirjandus

Ben-Gera, M. (1999). Impact Assessment: Role, Procedures, Methods and Good Practices in OECD and CEE Countries. – Society, Parliament and Legislation. Eds A. Kasemets, K. Hammer. Riigikogu Chancellery, DESI, Tallinn. <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/nov4.html>.

Dorbec-Jung, B. (1999). Realistic Legisprudence: A Multidisciplinary Approach to the Creation and Evaluation of Legislation. – Associations 2, 211–237.

Esselbrugge, M. (2001). Interactive Policy-making and the Primacy of the Dutch Parliament: In Search of New Rules for its Legislative Function. – Managing Parliaments in the 21st Century. EGPA Yearbook. Eds P. Falconer, C. Smith, C. W. R. Webster. Amsterdam: IOS Press, 59–65.

European Commission (2000). The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance. Green Paper prepared for the Conference of the

European Union Speakers of Parliament. Sept, Brussels,
AS/D.http://europa.eu.int/comm/governance/docs/doc3_en.pdf.

European Commission (2001a). Democratising Expertise and Establishing Scientific Reference Systems. White Paper on Governance. Brussels.http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group2/report_en.pdf.

European Commission (2001b). Better Regulation – Improving the Tools Available at EU Level. – Report of the Working Group 2c "Better Regulation". Co-Pilots: A. Pantelouri and S. M. Binns; Rapporteurs: C. Cotter and M. T. Farbegas. May.http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group5/report_en.pdf.

Gersbach, H. (2000). Rush, Delay or Money Burning: Informational Biases in Policy Decisions. – Economics of Governance. Springer-Verlag, 137–155.

Ginter, J., Kenkmann, P., Kasemets, A. (1998). Use of Social Information in the Law-making Process of Parliaments: Analysis of Results of a Comparative Study – Tallinn–Tartu. Chancellery of the Riigikogu, DESI, Tartu Society of Legal Psychologists and Sociologists. <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/4002>.

Heidmets, M., Kutsar, D., Vetik, R. (2001). Riigivalitsemine ja sotsiaalteadused. – Riigikogu Toimetised 3, 110–114.

Holmes, S. (2001). Best Practices on Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Some Options for RIA. – Legal and Regulatory Impact Assessment of Legislation. Proceedings of ECPRD seminar, held in Tallinn in 21–22 May, ed A.Kasemets, Tallinn.http://www.riigikogu.ee/rva/ecprd_ria01.html.

Kasemets A. (1999). The Role of Parliamentary Information and Research Services in the Political and Social Interaction. – Society, Parliament and Legislation, ed A. Kasemets, K. Hammer. Riigikogu Chancellery, DESI, Tallinn, 91 – 125.<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/nov4.html>.

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

Kasemets, A. (2001a). Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: a Comparative Study. – Legal and Regulatory Impact Assessment of Legislation. Proceedings of ECPRD seminar, held in Tallinn in 21–22 May, ed A. Kasemets, Tallinn, 47–104. http://www.riigikogu.ee/rva/ecprd_ria01.html.

Kasemets, A. (2001b). Sotsiaalteaduste rakendamise võimalusi Eesti seadusloomes: teoreetilisi ja praktilisi aspekte. MA väitekiri, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna sotsioloogia osakond.http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/korg_tood/akasemets.html.

Kasemets, A. (2001c). Seadusloome kvaliteet = mõjude analüüs, läbipaistvus, kodanikeühenduste osalus ja riigi haldussuutlikkus?
MSI.<http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/tood/tell38.html>.

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

Kenkmann, P. (2000). Sotsiaalne informatsioon seadusloome edendamise teenistuses: olukord ja ettepanekud. – Riigikogu Toimetised 1, 139–147.

Korhonen, J. (1997). Findland's System of Assessing Regulatory Impacts. – Public Management Forum, Vol 3, No 1. OECD/PHARE. Paris:
Sigma.<http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/pmf/3PMF1/31pmf4.htm>.

Kundla, H., Madise, L. (2001). Technical Rules for Draft Legislation : Submitted for Legislative Proceeding of the Riigikogu. – Legal and Regulatory Impact Assessment of Legislation. Proceedings of ECPRD seminar, held in Tallinn in 21–22 May, ed A. Kasemets, Tallinn, 129–132. http://www.riigikogu.ee/rva/ecprd_ria01.html.

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

Lebessis, N., Paterson, J. (eds) (1999). Improving the Effectiveness and Legitimacy of EU Governance. A possible Reform Agenda for the Commission. European Commission, Forward Studies Unit. Working Paper CdP (99) 750.<http://europa.eu.int/comm/cdp/working-paper/improving.pdf>.

Liiva, K. (1999). The Implementation of Regulatory Impact Analysis Principles in Law Drafting. – Society, Parliament and Legislation, eds A. Kasemets, K. Hammer. Riigikogu Chancellery, DESI, Tallinn. <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/nov4.html>.

Mürsepp, M. (2001). Õigussotsioloogia tulevik Eestis – kas on lootust? – Riigikogu Toimetised 3, 115–121.

OECD (1997). Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries. PUMA, Paris.

OECD (2000). Report on Parliamentary Procedures and Relations. Conference of Speakers of EU Parliaments, Rome 22–24 Sept. PUMA, Paris.<http://www1.oecd.org/puma/citizens/pubs/parliaments.pdf>.

Oole, K., Kasemets, A. (2000). Riiklikult tähtsate küsimuste arutelud Riigikogus 1992–1999. – Riigikogu Toimetised 1, 20–29.

Seidman, A., Seidman, R. B. (2001). Legislative Drafting for Democratic Social Change. A Manual for Drafters. Kluwer Law International.

Stiglitz, J. E. (1998). Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy and Economic Advice. World Bank. http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-abcde98/js_abcde98.htm.

Märkused

¹ Käesolev arutelutekst on edasiarendus ECPRD võrdleva uuringu "Regulatsioonide mõjude hindamine parlamendi ja kodanikeühiskonna teenistuses" tulemustest (22 riiki) ja Eesti Õiguskeskuse konverentsiks "Kuidas arendada oskusi ja pädevaid institutsioone õigusloomeprotsessi kvaliteedi tõstmiseks Eestis" (7.11.01) koostatud ettekandest: <http://www.lc.ee>. Autori vaated tekstis ei tarvitse väljendada Riigikogu Kantselei ja MSI ametlikke seisukohti.

² Aastast 1997 on suur osa MSI töid kättesaadavad ka Riigikogu veebis: <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi>.

³ Regulaatiivsete mõjude analüüsi (RMA; ingl k regulatory impact analysis, RIA) kohta vt Holmes 2001, Ben-Gera 1999. OECD RMA meetodid on suunatud üldjuhul riigi rahanduse, majanduse või keskkonnakaitsega seotud regulatsioonidele, RMA sotsiaalne dimensioon on nii OECD kui ka Euroopa Liidu tasandil alles viimase 5 aasta teema.

⁴ Paljude osalejatega interaktiivsed protsessid annavad poliitikuile võimaluse neid organiseerida, suunata probleeme käsitlevaid arutelusid, toimida protsessi katalüsaatorina ja kui vaja, kontrollida seaduste kvaliteeti ja ellurakendamist (Esselbrugge 2001; ka Kasemets 1999).

⁵ Vt <http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/> > MSI tööd ja Tellitud uuringud.

⁶ Vt nt European Commission – Communication from the Commission: Structural Indicators – Brussels, 27.09.2000; COM (2000) 594 final, p 22:

<http://europa.eu.int>; ka

ZUMA: http://www.gesis.org/en/social_monitoring/socialindicators/EUReporting/eusi.htm.

⁷ Riigikogu juhatuse normitehnika eeskirjad menetlusse antavaile eelnõudele (otsus nr 59/06.03.2001): <http://www.riigikogu.ee/normtehnilised.html>.

MSI ülesannetega seondub tihedalt punkt 49: Seaduse eeldatava mõju kajastamine. (1) Seletuskirja osas "Seaduse mõju" selgitatakse seaduse vastuvõtmisest eeldatavasti tulenevaid: 1) sotsiaalseid ja demograafilisi tagajärgi; 2) mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele; 3) mõju majandusele, sh ettevõtlusele, tööhõivele ning inflatsioonile; 4) mõju elu- ja looduskeskkonnale; 5) mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, sh avaliku sektori suurenemisele või vähenemisele; 6) seaduse vastuvõtmisega kaasnevaid muid tagajärgi. (2) Kui mõju analüüsimisel kasutatakse statistilisi, sotsioloogilisi jm uurimusi või andmeid, viidatakse kasutatud andmebaasidele ja dokumentidele (või lisatakse nende koopiad).

⁸ Vt <http://www.ecprd.org>; ka www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ecprd/seminar.

⁹ Vt ka Riigikogule ja Riigikogu Kantseleile olulised uurimisteemad Eesti kõrgkoolidele I–IV (1996–2000): http://www.riigikogu.ee/osakonnad/msi/ka_koostoo.html (nimekirjas on 101 uurimisteemat).

¹⁰ Vt kodanikeühiskonna ja hea seadusloome alaste seminaride teese: <http://www.riigikogu.ee/konverentsid>.

¹¹ MSI praktikad: 1998. a Kadri Vallimäe Tallinna Tehnikaülikoolist, 1999. a Sven Soiver ja Marju Avamere Tallinna Pedagoogikaülikoolist ja 2001. a Kristjan Mikk Tartu Ülikoolist. Neljas etapp algab Jon Enderiga Tartu Ülikoolist.

¹² Vt Riigi Teataja Lisa 2001, 114, 1629: Õiguskantsleri ülevaade seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega, lk 4826–4834.

¹³ Käesoleva artikli täispikk tekst ilmub Riigikogu Toimetiste veebis: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised>.

Investeeringutoetused kohalikele omavalitsustele

Marko Pomerants (RiTo 4), Lääne-Viru maavanem

Kohalike omavalitsuste investeeringute senise praktika kohta võib öelda, et seitsmeaastast investeeringutoetussüsteemi omavalitsustele iseloomustab pidev muutumine, vahendite killustamine, diskretsionaarne otsustamine, selgete kriteeriumide puudumine, vahepealseil aastail ka suur *lobby* osakaal ja viimasel kahel aastal tsentraliseerimine.

Kohalikud omavalitsused on saanud riigieelarvelisi investeeringutoetusi 1995. aastast. Selle seitsmeaastase perioodi võib riigieelarveaastate järgi jaotada kolmeks. Esiteks, aastad 1995–1997, mida iseloomustavad suuremas osas maakonnatasandil tehtud objektide määramise otsused (nn maakondlik investeeringuprogramm) ja väiksemal määral Vabariigi Valitsuse poolt riigieelarves määratud objektid. Teiseks, aastad 1998–1999, mida iseloomustab maakondlike investeeringute jätkumine, valitsuse määratud objektide arvu suurenemine ja Riigikogu parandus-, õigemini täiendusetepanekud objektide jaotuse kohta. Eriti võimsalt väljendub see 1999. aasta – järjekordse Riigikogu valimise aasta – eelarve puhul. Kolmandale perioodile, aastaile 2000–2001 on iseloomulik maakondliku investeeringuprogrammi kaotamine ning Riigikogu–poolsete muudatusettepanekute näol 2000. ja 2001. aasta riigieelarve seadusesse jõudnud investeeringutoetuse absoluutsummaline vähenemine, võrreldes kahe eelneva aastaga. 1998. ja 1999. aasta eelarves olid need summad pärast 1999. aasta lisaeelarve vastuvõtmist vastavalt 60 ja 101,5 miljonit krooni, 2000. aastal ainult 30,1 miljonit ja 2001. aastal veidi üle 8 miljoni krooni. Minu arvates tuleb seda aega nimetada tsentraliseerimisperioodiks. 2002. aastal viimane periood jätkub.

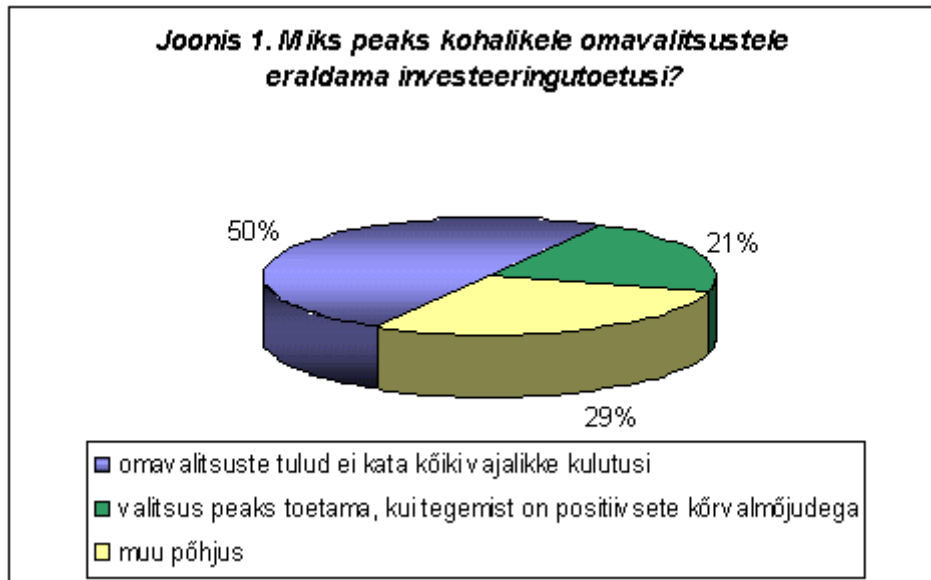
Teisalt võib need seitse aastat jaotada kaheks: maakondliku investeerimisprogrammi aegseks ja järgseks perioodiks. Kohalikud omavalitsused on saanud pidevalt raha ka keskkonnaministeeriumi eelarvest, kuid neid pole riigieelarve seaduse mõttes käsitletud mitte valla- ja linna eelarvete investeeringutena, vaid valitsemisala investeeringuna.

Kohalikel omavalitsustel on olnud võimalik investeeringutoetusi taotleda ka regionaalprogrammidest. Nt on hasartmängumaksu laekumisest finantseeritav regionaalne investeeringute programm mõeldud laste, perede, vanurite ja puudega inimestega seotud investeeringuprojektide toetamiseks. Sellest programmist saab toetust taotleda igasugune juriidiline isik, k.a omavalitsus. Kõige uuem investeeringuprogramm, mille valitsus kinnitas 2001. aastal, on mõisahoonetes asuvate üldharidus- ja kutsekoolide renoveerimise, nn mõisakoolide programm.

Süsteemi tuleb muuta

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS viis 2001. aasta kevadel Riigikogu ja valitsuse liikmete, maavanemate ning kohalike omavalitsuste esindajate seas läbi arvamusuuringu "Kohalike omavalitsuste investeeringutoetuste süsteem" (PRAXIS 2001). Kõik 79 uuringule vastanut leidsid, et kehtivat süsteemi tuleb muuta, ennekõike ressursside optimaalsema kasutamise huvides.

Miks üldse on kohalikele omavalitsustele vaja keskvalitsuse investeeringutoetusi? Peamisi põhjusi on kaks: tulude puudujääk ja vajadus arvestada positiivsete kõrvalmõjudega, kui investeeringuobjekti mõjuala on laiem omavalitsuse ja nt ka maakonna piiridest. Muu põhjusena märgiti PRAXIS–e uuringus valitsusepoolset regionaalarengu toetamise ja seetõttu infrastruktuuri investeerimise vajadust.



ALLIKAS: PRAXIS 2001.

Tänastel Eesti omavalitsustel on väga piiratud finantsiline iseseisvus ja seetõttu tuleks ennekõike välja töötada uus kohalike maksude süsteem (Kungla 1999, 32). Praegu eraldatakse kohalike omavalitsuste tulubaasi 56% üksikisikutulumaksust ning see kujutab endast jagatud maksu, mitte kohalikku maksu selle maksumäära muutmise võimalusega. Kohalike maksude osakaal moodustab omavalitsuste kogutuludest ligikaudu 1%. Vaatamata võimalikele muudatustele tulubaasi valdkonnas, jääb kohalikes eelarvetes valitsuse toetustele oluline roll.

Kas on üldse tähtis konkreetse objekti määramine toetuses?

Nüüdse Eesti praktika järgi saab nt mingi Eestimaa munitsipaalkool kolmsada tuhat krooni sihtotstarbega remondiks lausa seaduse tasemel, seda iga-aastase riigieelarve seaduse näol. Eestis kasutusel olevad investeeringutoetused on oma olemuselt ühekordsed piiritletud rahalised toetused (*close-ended lump-sum grant*). Kuigi teatud tunnuste järgi võiks Eestis kasutatavaid investeeringutoetusi liigitada ka nn osalus- ja vastavustoetusteks (*matching grants*), ei ole see minu arvates nii, sest tegelikkuses puuduvad ranged reeglid ja süsteemne lähenemine, et keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahelisi kohustusi täidetaks kogu objekti ehitusperioodi ajal ning sellele toetustüübile vastavalt.

Ühekordne nn *lump-sum*-toetus, millel on sihtotstarbega määratud kasutuspiirang, ei pruugi toetusesaaja omavalitsuse seisukohalt vaadatuna erineda toetusest, millel kasutuspiiranguid ei ole. Konkreetse määramise otstarbekus sõltub sellest, kas kohalik

omavalitsus paigutab oma vahendid sellelt eelarverealt mõneks muuks otstarbeks, kui ta on saanud toetuse. Toetuse kasutamise piirang on tähtis üksnes siis, kui omavalitsuse sellele valdkonnale planeeritud kulutused on väiksemad eraldatavast toetusest (Oates 1994, 138).

Sihtotstarbeline toetus iseenesest ei garanteeri, et kulutused toetatavale valdkonnale selle toetuse võrra suurenevad (Fisher 1996, 216).

Tulenevalt viimati nimetatust ja teadmisest, et tegelik investeeringuvajadus on palju suurem kui reaalsed võimalused, ei peaks tänased sihtotstarbelised investeeringutoetused olema tingimata sihtotstarbelised.

Süsteemne lähenemine ja õige poliitika

Omavalitsuste toetustele võib läheneda süsteemselt. Kahese taksonoomia (Bahl, Linn 1992) järgi võib toetusfondi üldise suuruse määrata kindla kokkulepitud määraga mingist riiklikust maksust, nn *ad hoc*'i meetodil või keskvalitsuse osalemisega kindlate projektide kulutuste katmises. Selle toetusfondi jagamiseks on neli võimalust: toetusfondi moodustava kogutud maksu tekkekoha põhiselt, valemi järgi, projektipõhise lähenemise puhul projekti maksumuse osalise või täieliku katmise näol ja *ad hoc*'i meetodil. Tekkivat kaheksat toetusetüüpi saab rakendada ka investeeringutoetusteks vahendite eraldamisel. Omavalitsuste seisukohalt on oluline teada investeeringufondi iga-aastast suurust, eelistatud on kindlasti variant, kus (investeeringute) toetusfond moodustab kindlaksmääratud osa mõnest riiklikust maksust. Valitsusele on aga mugavam *ad hoc* lähenemine.

Tabel. Alternatiivsed võimalused investeeringutoetuste jaotamiseks

	(Investeeringute)toetusfondi suuruse määramise meetod		
Toetusfondi jagamine investeeringutoetusi saavate omavalitsuste vahel	Kindlaksmääratud osa mõnest riiklikust maksust	<i>ad hoc</i> otsus	Heakskiidetud kulutuste katmine
maksu tekkekoha põhiselt	A	MR*	MR
valemiga	B	F	MR
täielik või osaline kulutuste katmine	C	G	K
<i>ad hoc</i>	D	H	MR

* MR = mitterakendatav.

ALLIKAS: Bahl, Linn 1992.

Kuidas siis teha nn õiget poliitikat? Õige poliitika sõltub seatud eesmärkidest. Märksõnad on kontrollimehhanismid, tasakaalustamine, omavalitsuste kulutuste stimuleerimine, efektiivne

finantsplaneerimine, tulude vastavuse ja administratiivsete kulude küsimused. Kohalikele omavalitsustele ettenähtud riigitoetuste temaatika on olemuselt keeruline, sest pole olemas nn optimaalset toetuste struktuuri. Kõik sõltub sellest, kas võtta aluseks valitsuse või omavalitsuse seisukoht. Valitsuse poliitika ei pruugi olla parim omavalitsuste seisukohalt.

Keskvalitsuse poolelt vaadates ei paista esialgu ühtegi põhjust, mis oleks süsteemi muutmise aluseks. Investeeringutoetuste fondi suurus määratakse igal aastal oma nägemuse järgi. Otsustamine on toodud ministriumide ja Riigikogu tasemele, võimaldades poliitilist ressursside paigutust. Samal ajal on väikeprogrammid ja ressursside killustamine viinud selleni, et valitsusel puudub investeeringuobjektide riikliku toetuse tegelikust suurusest ülevaade. Ka kaasnevad eri programmide koordineerimisega kulutused ajas ja rahalistes vahendites. Peale selle peaks valitsus tegema jõupingutusi kaasamiseks omavalitsuslike projektide finantseerimisse kohalikke vahendeid. Ehk ümberpöörduvalt, on õige väita, et valitsus peaks osalema nendes kohaliku omavalitsuse investeerimisprojektides, millel on positiivne kõrvaltoime ning mis on ületamas ühe omavalitsuse piire või vastavad mõne riikliku programmi eesmärkidele. Tegelikult peaks valitsusepoolse muudatuse põhiliseks argumendiks olema eelarveline detsentraliseerimine, sest ühiskondlik heaolu on kõrgeim, kui kohalike teenuste pakkumine lähtub kohalikest eelistustest. See seisukoht kajastub pidevalt ka majanduskirjanduses (Tibout 1961; Musgrave 1969; Oates 1972).

Fikseeritud piirsummaga vastavustoetus

Kohalike omavalitsuste seisukohalt pole ilmselt kahtlust, et investeeringusüsteemi tuleb muuta. Esimene ja peamine põhjus on seotud keskmise ja pikaajalise finantsplaneerimise võimaluste loomisega. Esimene oluline samm oleks riikliku investeeringufondi iga-aastase suuruse määramine mingi kindla printsiibi järgi, nt kindel protsent üksikisiku tulumaksust. Perspektiivne oleks siduda fondi suurus nt kogutava üksikisikutulumaksuga, sest siis tekiks maksu tekkekohapõhise jaotamise puhul ka omavalitsusel suurem huvi maksu laekumise vastu. Selline süsteem õigustaks ennast väiksemate renoveerimisprojektide korral. Tegemist võiks olla nt tingimusliku kindlasummalise (*lump-sum*) toetusega, mille ainus tingimus oleks investeering munitsipaalvarasse, objekti määramata. Suuremamahuliste projektide puhul saab kõne alla tulla fikseeritud piirsummaga vastavustoetus (*close-ended matching grant*).

Mida selline toetus endast kujutab? Lahtiseletatult tähendab see, et igale valitsuse eraldatud kroonile peab vastama määratud arv omavalitsuse kroone.

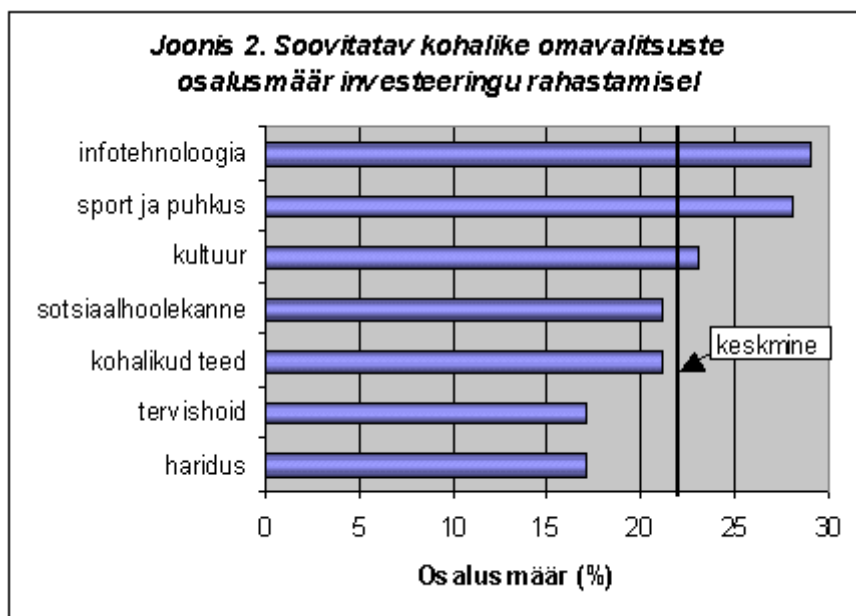
Selle toetustüübi näiteks on infotehnoloogiaalased toetused, mille Tiigrihüppe Sihtasutus eraldas omavalitsustele. Toetusi eraldati põhimõttel 1 : 1, ja seda mitte lubadustele tuginedes, vaid vastavalt omavalitsuste finantseeritud vahendite hulgale.

Eraldades investeeringutoetusi kohalikele omavalitsustele, peaks valitsus olema huvitatud objektile kulutama nii vähe kui võimalik, seetõttu omandab juba iseenesest tähtsuse kummagi poole osalusmäär. Mida suurem on omavalitsuse osalemiskohustus, seda ratsionaalsema lahenduse peaks ta leidma. Tulles tagasi positiivsete kõrvalmõjude juurde, võiks valitsusepoolse finantseerimisosa suurus lähtuda selle objekti omavalitsuse piire ületava mõju suuruselt.

Kui jätta välja vastvalminud Kihnu rahvamaja näide, on omavalitsustes ridamisi kultuuri- ja spordiobjekte, mille kasutajaskond ja sotsiaalse kasu saajate ring on oluliselt suurem konkreetse valla maksumaksjatest. Seega tuleks seda osa kuidagi määrata. See on raske ülesanne. Gramlich (1993, 231) arvab, et isegi väga umbmäärase arvutusega on võimalik parandada senist arusaama optimaalsest teenusehulgast ning sellised arvutused on tingimata õigustatud.

Innustamaks omavalitsusi ühistegevusele, on Ungari toetussüsteemis nt ühisinvesteeringute puhul täiendava abinõuna praktiseeritud 10-protsendilist preemiat (Bird, Ebel, Wallich 1995, 107).

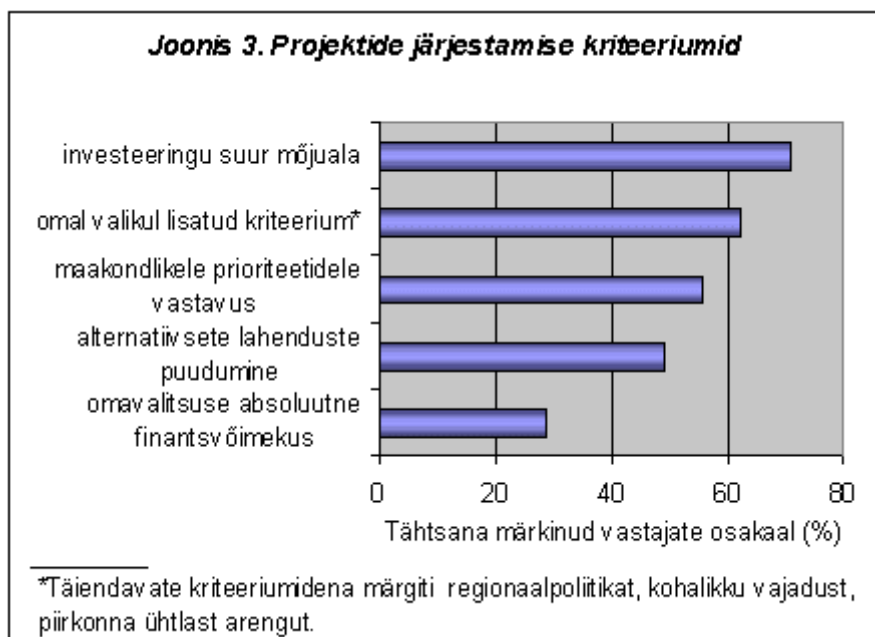
PRAXIS 2001 käigus uuriti ka arvamust omavalitsuste võimaliku osalusmäära kohta riiklike investeeringutoetuste puhul. Tulemused on näha joonisel 2.



ALLIKAS: PRAXIS 2001.

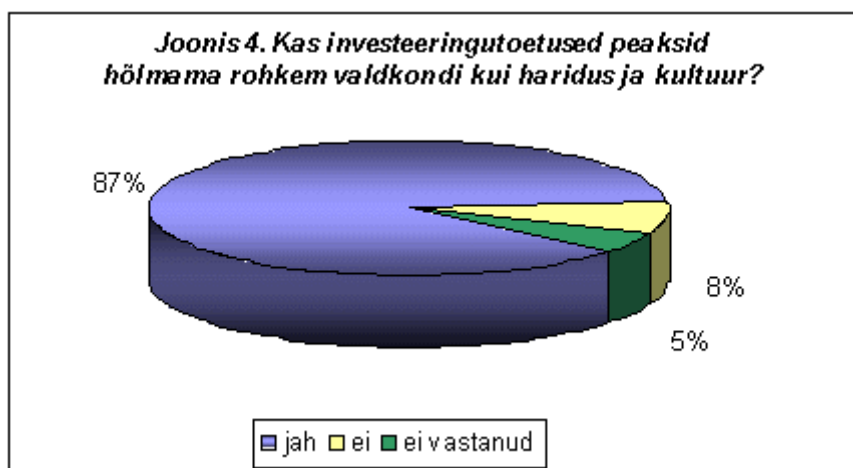
Peale võimalikult õige-õiglase osalusmäära on tähtis kehtestada miinimumstandardid ehituslike lahenduste ja nt ruutmeetrihinna osas (gümnaasiumi võimla maksumus Eesti eri paikades peaks olema küllalt lähedane). Kui soovitakse midagi uhkemat, siis seda oma rahakoti arvelt. Tarvis on parandada prioriteetide määramise, neist kinnipidamise ja rahastamise protsessi. PRAXIS-e uuringus osalenute arvates tähtsamad

investeeringuobjektide pingerea koostamise kriteeriumid on toodud joonisel 3.



Riiklikku investeeringute programmi (RIP) jõudnud objekti rahastamine peaks valitsusepoolse osa ulatuses olema omavalitsusele garanteeritud riigikohustusena. Tuleb eristada projekti heakskiitmise ja finantseerimise etappi. Arendamist vajab õige riigiosalusprotsendi määramine erineva finantsvõimega omavalitsuste ja eri valdkonna objektide puhul.

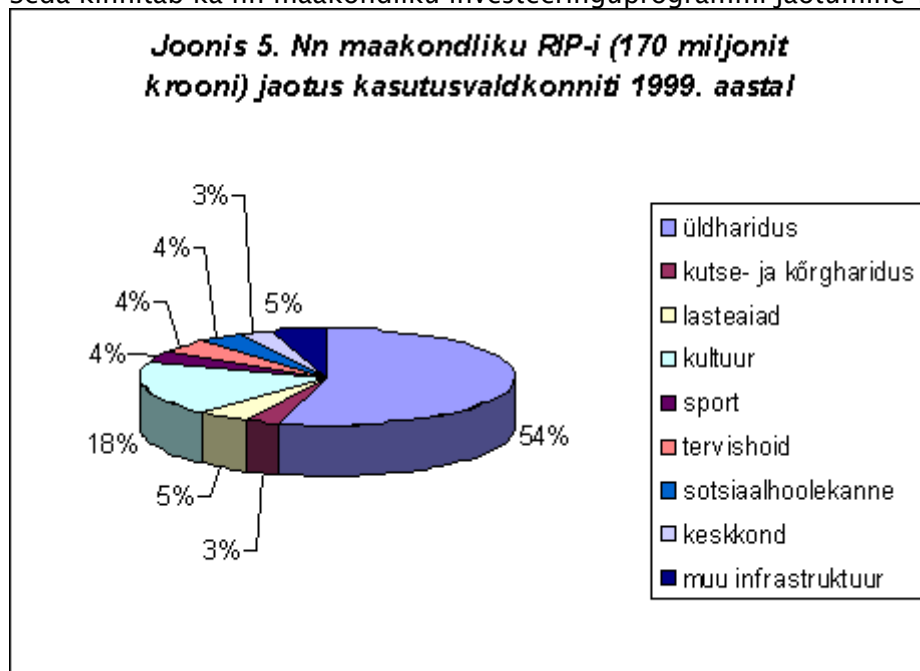
Lahendamist vajab küsimus, kas üldse peaks olema ministeeriumidevahelist fondijaotust? Kehtiva jaotamise vastu (viimastel aastatel ainult kultuur ja haridus) räägib vähemalt kaks argumenti: omavalitsuste kohustused, mis eeldavad ka investeeringuid, on laialdasemad kui kaks nimetatud valdkonda. Samal seisukohal olid PRAXIS-e uuringus osalenud.



ALLIKAS: PRAXIS 2001.

Sulev Mäeltsemehele tuginedes (Mäeltsemees 2000, 92–93) võib öelda, et vähemalt 11 kohalikku omavalitsust puudutavat seadust näevad ette ka investeeringuid.

Seda kinnitab ka nn maakondliku investeeringuprogrammi jaotumine 1999. aastal.



ALLIKAS: Pomerants 2001.

Teiseks muutusi toetavaks argumendiks on ebaselge objektijaotus haridusministeeriumi ja kultuuriministeeriumi vahel, ujulaid ja koolispordisaale võib leida nii ühe kui teise ministeeriumi valitsemisalas. Omaette küsimuseks jääb vajadus määrata fondi suurus projektipõhiste ja üldise investeeringutoetusfondi vahel, viimasele on muidugi alternatiiviks omavalitsuste omatulu osa kasv.

Võimalikud ohud

Võimaliku ohuna tuleb näha püüdu luua kitsa sihtotstarbega investeeringuprogramme, mis killustaksid vahendeid veelgi, nt koolisööklatega ja klassivalgustusega seonduv. Kokkuvõttes on tegemist suurte summadega ning sageli ainult renoveerimisprojekti osaga, mis kuulub mingi renoveeritava objekti koosseisu. Eiki Nestori sõnul (Karpa, Kalamees 2000, 3A) on koolisööklate renoveerimiseks vaja ligikaudu 200 miljonit krooni. 1999. aastaks esitasid 15 maavalitsust haridusministeeriumile taotluse renoveerida igast maakonnast viis prioriteetset haridusobjekti. 75 objekti kordategemiseks taotleti riigilt toetust 471 miljonit krooni. See on aga 10% Eestimaa koolimajadest (Pomerants 2001, 14)!

Peale killustamise on ohuks ka nende programmide vahenditeta jätmise eelarve menetlemise käigus. Uue programmi algamine koos organisatsiooni ja toetusvahendiga peaks olema õigustatud üksnes juhul, kui selleks otstarbeks juba toimivat institutsiooni ei ole. Eestis ei tohiks tänapäeval olla jagajate puudust, küll on see õige jagatava osas. Soome 1993. aasta toetustereformi käigus tehti muudatus sihtotstarbelistelt vastavustoetustelt üldisemat tüüpi mittevastavustoetuste suunas. Muudatuse põhjustest on esile toodud fakt, et üldtüüpi toetused on enam kaitstud huvigruppide *lobby*-tegevuse eest (Oulasvirta 1997, 400). Kui

aga Riigikogu liikmeil kaob selline *lobby*-võimalus, tekib oht, et neil kaob huvi ka kohalike investeeringute osakaalu tõstmise vastu riigieelarves.

Kas peab ära ootama haldusterritoriaalse reformi? PRAXIS-e küsitlusele vastanuist 76% ei pidanud seda vajalikuks. Suuremas osas tuleb sellega nõustuda. Protseduure, mis on seotud standardite kehtestamise, investeeringutoetuste taotlemise ja heakskiidu korra parandamisega, on võimalik alustada juba nüüd. Kuid tasub arvestada vähemalt üht nüanssi. Minnes üle nt tabelis käsitletud A tüüpi toetustele, võib sotsiaalse õigluse aspektist saavutada hea tulemuse. Kuid arvestades omavalitsuste arvu ja tegelikke ressursse suurusjärgus 4–5% kohapeal tekkivast üksikisiku tulumaksust (vastab ligilähedaselt viimaseil aastail valitsuse planeeritud kohalike omavalitsuste investeeringutoetuste fondi suurusele), saaksid väiksemad omavalitsused 100–200 tuhat krooni, mille puhul renoveerimisest rääkida pole mõtet.

Kasutatud kirjandus

Bahl, R. W., Linn, J. F. (1992). Urban Public Finance in Developing Countries. New York: Oxford University Press, World Bank.

Bird, R. M., Ebel, R. D., Wallich, Chr. I. (eds) (1995). Decentralization of the Socialist State. Intergovernmental Finance in Transition Economies. Washington, D.C.: World Bank.

Fisher, R. C. (1996). State and Local Public Finance. Boston: Irwin Press.

Gramlich, E. M. (1993). A Policymaker's Guide to Fiscal Decentralization. – National Tax Journal, 46(2), 229–235.

Karpa, K., Kalamees, K. (2000). Koolisööklate eurotasemele viimiseks kulub 200 miljonit. – Eesti Päevaleht, 7. dets.

Kungla, T. (1999). Fiscal Decentralization in Estonia. – Discussion Papers, No13. Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest: Arktisz Studio.

Musgrave, R. A. (1969). Theories of Fiscal Federalism. – Public Finance, 24(4), 521–532.

Mäeltsemees, S. (2000). Local Government in Estonia. – Decentralization: Experiments and Reforms, ed T. Horváth. Budapest: OSI/LGI.

Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E. (1994). Federalism and Government Finance. – Modern Public Finance, eds J. M. Quigley and E. Smolensky. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press.

Oulasvirta, L. (1997). Real and Perceived Effects of Changing the Grant System from Specific to General Grants. – Public Choice, 91, 397–416, Kluwer Academic Publishers.

Pomerants, M. (2001). Intergovernmental Investment Grants: Practice, Theory and Possibilities, the Case of Estonia. Thesis in Partial Fulfillment of the Requirements for the Master of Public Administration Degree. Tartu University.

PRAXIS (2001). Arvamusuuring "Kohalike omavalitsuste investeeringutoetuste süsteem". Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. <http://www.praxis.ee/>

Tibout, Ch. M. (1961). An Economic Theory of Fiscal Decentralization in Public Finance: Needs, Sources and Utilization. Princeton, New Jersey: Princeton University Press

Euroopa Liit Eesti seaduste mõjutajana

Julia Laffranque (RiTo 4), Justiitsministeeriumi Euroopa Liidu ja välissuhete talituse juhataja, Tartu Ülikooli doktorant

Eesti on teostanud eurointegratsioonialast korraldust sedavõrd läbimõeldult ja julgelt, et võib loota suhteliselt kergelt üleminekut ning arvatavasti ei teki ka pärast Euroopa Liiduga ühinemist ületamatuid uusi funktsioone.

Uute riikide Euroopa Liiduga (EL) ühinemise võimalikust tähtajast on räägitud kõige konkreetsemalt 15.–16. juunil 2001 Göteborgis toimunud Euroopa Ülemkogul, kus tublimatele kandidaatriikidele anti lootust osaleda 2004. aastal Euroopa Parlamendi valimistel juba liikmesriikidena (Göteborgi Euroopa Ülemkogu lõppjärelused: <http://www.eu2001.se/static/eng/eusummit/conclusions.asp>).

Koos Nice'i lepinguga* võeti vastu EL-i laienemise deklaratsioon, milles praegused liikmesriigid väljendavad tulevikus 27 riigist koosnema hakkavat liitu silmas pidades ühiseisukohta Euroopa Parlamendi kohtade jaotuse, EL-i Nõukogu häälte arvestamise, majandus- ja sotsiaalkomitee koosseisu ning regioonide komitee koosseisu kohta. Deklaratsioonis on arvestatud üksnes neid kandidaatriike, kellega on juba alustatud ühinemisläbirääkimisi.

Eesti saab laienemisdeklaratsiooni kohaselt Euroopa Parlamendis 6 kohta, majandus- ja sotsiaalkomitees ning regioonide komitees kummaski 7 kohta, EL-i Nõukogus nähakse Eesti häältearvuks 4. Euroopa Komisjoni puhul kehtib aastani 2005 olemasolev süsteem. Aastast 2005 on komisjonis igast liikmesriigist üks volinik ning iga ühinev riik saab oma volinikukoha seni, kuni astub jõusse "lagi". Laeks loetakse 27 liikmesriiki. Kui liit paisub suuremaks kui 27 liiget, võidakse kasutusele võtta süsteem, mille järgi komisjonis ei ole esindatud korraga kõik liikmesriigid, vaid nende esindajad vahetuvad rotatsiooni põhimõttel. Euroopa Kohtus ja Euroopa Ühenduste esimese astme kohtus hakkab kummaski iga liikmesriiki esindama üks kohtunik.

Kuigi eelmainituga on EL oma seisukoha juba välja öelnud ning seab tõenäoliselt kandidaatriigid nimetatud tingimuste aktsepteerimise fakti ette, pole EL-iga peetavil läbirääkimistel veel ametlikult avatud 30. peatükki, mis käsitleb EL-i institutsioone, ning Eestil seisab alles ees oma positsiooni väljakujundamine. See ei puuduta mitte ainult Eesti esindajate arvu konkreetsetes institutsioonides, vaid institutsioonide töökorraldust tervikuna ja Eesti panust sellesse.

Eesti peab endale selgeks tegema, kuidas ta valib esindajaid ühte või teise institutsiooni, millistel alustel toimuvad nt Eestis Euroopa Parlamendi valimised (Euroopa Parlamendi valimise seaduse eelnõu on justiitsministeeriumis välja töötatud), ning otsustama, milline institutsioon esindab Eesti riiki Euroopa Kohtus.

Eesti kodutöö

Euroopa Liidu otsuseid ei tehta ainult Brüsselis. Tähtis on igas liikmesriigis tehtav kodutöö. Et see laabuks ja Eesti riiki hakkaks tulevikus Brüsselis esindama üks ühtne hääl, on juba praegu vaja mõelda, kuidas EL-iga seotud otsuste tegemise protseduur võiks välja näha Eestis. Tõsi, enne tuleb lahendada rida põhimõttelisi küsimusi – referendum korraldamine, põhiseaduse võimalik muutmine –, mis ei tohiks taanduda poliitikale, vaid peaks olema hoolikalt läbi mõeldud ja põhjendatud ka juriidiliselt.

Eestil seisab praeguse poliitilise konsensus järgi ees EL-iga ühinemise alane referendum, mis tuleb korralikult ette valmistada, toimumise aeg ja viis paika panna, seda enam, et siiani puudub arusaam referendumi õiguslikust alusest. Võib-olla vajab enne EL-iga ühinemist muutmist või pigem täiendamist Eesti Vabariigi seni stabiilselt vastu pidanud põhiseadus? Ka see küsimus pole lõplikult lahendatud. Kuigi julgen kahelda põhiseaduse § 1 sõnastuse täiendamise vajaduses, ei välista, et põhiseaduse demokraatliku tõlgendamise seisukohast lähtudes oleks oluline sätestada Eesti ja EL-i suhted välissuhteid ja –lepinguid käsitlevas peatükis või eraldi. Kindlasti vajab reguleerimist põhiseaduse või konkreetsemalt juba eraldi seaduse tasandil Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse vaheline koostöö EL-i alaste seisukohtade ettevalmistamisel. Seda on pidanud oluliseks Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon, mis oma muudatusettepanekus näeb mh ette järgmist: "Vabariigi Valitsus informeerib Riigikogu võimalikult vara ja laialdaselt Euroopa Liitu puudutavates küsimustes ning arvestab kaastöös Euroopa Liidu õigusloomes Riigikogu seisukohti. Täpsem kord kehtestatakse Eesti Vabariigi liikmelisuse puhul seadusega". (Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne: <http://www.just.ee/index.php3?cath=1613>). Eeskuju on siin kindlasti võetud mitme liikmesriigi, eelkõige Saksamaa ja Prantsusmaa konstitutsioonist.

Amsterdami lepinguga EL-i lepingule ning Euroopa Ühenduse, Euroopa Sõe- ja Terasühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingule lisatud protokoll riikide parlamentide funktsiooni kohta EL-is märgib, et kuigi iga liikmesriigi parlament jälgib valitsust liidu tegevuse suhtes vastavalt riigi põhiseaduslikule korraldusele ja tavale, tuleb ergutada riikide parlamente rohkem osalema EL-i tegevuses ning tugevdada nende võimet avaldada oma vaateid küsimustes, mis neid eriti huvitab (Amsterdami leping. Konsolideeritud lepingud. Tallinn: Eesti Õigustõlke Keskus, 1998, 293–294). Selle eesmärgi saavutamiseks edastatakse kõik Euroopa Komisjoni konsulteerimisdokumendid (rohelistes ja valgetes raamatutes ning teatises) viivitamata liikmesriikide parlamentidele ning tehakse aegsasti kättesaadavaks ka Euroopa Komisjoni ettepanekud õigusaktideks, et iga liikmesriigi valitsus saaks vajaduse korral tagada nende kättesaadavuse parlamendile.

Käesoleva artikli eesmärk ei ole diskuteerida EL-is ja liidu otsustamisprotsessis osalevate liikmesriikide võimude lahususe täiustamise teemal. Samuti pole kavas Eestis üle võtta mõne teise riigi, nt Prantsuse mudelit, mis erineva õigussüsteemi tõttu polegi üksüheselt võimalik. Pigem on tegemist ühe vaatenurga ja näite tutvustamisega selleks, et kutsuda EL-i integreerimisest ja riigiõigusest huvitatuid üles arendama diskussiooni Eesti mudelist, mis aitaks Eesti riigil kõige optimaalsemalt kujundada oma seisukoht EL-is kavandatavate

õigusaktide ning Euroopa Kohtu otsuste kohta. Moodustavad ju viimased olulise osa EL-i õigusvaramust.

Prantsusmaa kogemused

Paljud EL-i liikmesriigid kadestavad Prantsusmaad tema tsentraliseeritud, kuid lihtsa ja asendamatu eurointegratsioonialase töökorralduse pärast. Prantsusmaal on EL-iga seotud teemade käsitlemisel keskne Euroopa majanduslase koostöö küsimustega tegelev ministeeriumidevahelise komitee peasekretariaat – *Le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne*(SGCI). (Chatain 1994, 30–31; Ranskan Hallinto... 1996, 28–30; Magdelein 1998, 60). Teistes liikmesriikides vastutab eurointegratsiooni eest enamasti üks ministeerium – nt välisministeerium, Saksamaal föderaalne majandusministeerium, mille osatähtsus Euroopa rahaliidu loomisega on vähenenud ning EL-i alased ülesanded kandunud seetõttu rahandusministeeriumile. Keskne koordinatsioonistruktuur aitab vältida ministeeriumidevahelisi lahkkelisid ja tasakaalustada riigi välis- ja sisepoliitilisi, diplomaatilisi ning majandushuve. SGCI loodi juba 1948. aastal, s.t veel enne Euroopa ühenduste asutamist. Pärast Teist maailmasõda oli peasekretariaadi esmane ülesanne Marshalli plaani ellurakendamine. Koos Euroopa ühendustega ning eriti Euroopa Majandusühenduse (EMÜ) asutamislepingu ehk nn Rooma lepingu sõlmimisega sai institutsioon endale täiendavaid ülesandeid ning hakkas vastutama Prantsusmaa valitsuse ja EMÜ suhete koordineerimise eest. Sellest ajast ka nimetuses rõhuasetus majanduslasele koostööle.

Niisiis kujutab SGCI endast poliitilis-administratiivset laadi vahendajat Pariisi ministeeriumide ja Brüsseli bürokraatia vahel. Ühelt poolt vastutab SGCI selle eest, et EL-ist tulev informatsioon jõuaks Prantsuse valitsusasutusteni, teisalt seisab ta hea, et Prantsusmaad esindaks Brüsselis üks ühtne hääl.

Kuigi peaministri alluvuses asuv peasekretariaat peab oma olemuselt jääma neutraalseks ning lahendama vajaduse korral ministeeriumidevahelisi erimeelsusi EL-i küsimustes, ei ole ta siiski pelgalt tehniline koordinaator. Peale eurointegratsioonialase töö koordineerimise ja info vahendamise vastutab SGCI ka ekspertiiside eest ning kontrollib, kuidas ministeeriumid täidavad EL-iga seotud ülesandeid, sh õiguse ühtlustamise kohustust. SGCI keskne roll võimaldab tal vaadata asjadele läbi poliitilise spektri ja näha küsimuste võimalikku lahendust tihtipeale üldisemalt kui kitsale valdkonnale keskendunud ministeeriumid, seetõttu palutakse temalt mõnikord ka ekspertarvamusi. SGCI nõunikud on hrl endised ministeeriumide ametnikud, kes töötavad SGCI-s keskmiselt kolm aastat, olles samal ajal ka oma endise tööandja partnerid, ning naasevad seejärel kas ministeeriumisse või suunduvad mõnele teisele, vastava valdkonna teadmisi vajavale tööle, nt Prantsusmaa esindusse Brüsselis või EL-i institutsioonide juurde. Siin väljendub mh hästi Prantsusmaale iseloomulik ametnike hierarhia süsteem – vaid teatud koolis (*École Nationale d'Administration*, lühend ENA = Rahvuslik Avaliku Halduse Kõrgkool) omandatud haridus või teatud töökogemus (nt SGCI-s) avab juurdepääsu kõrgetele ametikohtadele, kuhu saamiseks tuleb läbida veel ka konkurss.

Prantsusmaa positsioonide väljakujundamine

Alates EL-i loomisest ning üleeuroopaliste poliitikate laienemisest majanduselt teistele valdkondadele on SGCI ülesanded kasvanud. SGCI koordineerimise ja kontrolli alla on koondunud kõik Euroopa ühenduste ja EL-i poliitikad, v.a ühine välis- ja julgeolekupoliitika (nn EL-i teine samm). Viimase eest vastutab välisministeerium.

Siiski ei ole peasekretariaat juriidiline instants ning ta ei saa ühtki ministeeriumi, rääkimata parlamendist, sundida EL-i alal tegutsema. SGCI saab üksnes juhtida asutuste tähelepanu neil lasuvaile Prantsusmaa EL-i liikmesusest tulenevaile kohustustele ja riigi õiguse Euroopa õigusega ühtlustamise tähtaegadele. Kui peasekretariaat ei saavuta ministeeriumidevahelises vaidluses kompromissi, lahendab tüli viimase sõnaõigusega kas peaminister või president.

Peasekretariaadi juhataja ehk peasekretär on samaaegselt peaministri nõunik EL-i küsimustes. Peasekretärile alluvad kolm asetäitjat. Kokku on SGCI-s ligikaudu 180 töötajat, ligikaudu poolsada kuulub kõrgemate ametnike kategooriasse, nemad jätkavad oma karjääri ministrite kabinettides.

Euroopa Komisjoni ettevalmistatud õigusakti – direktiivi või määruse – eelnõu saadetakse Brüsseli esinduse kaudu otsejoones SGCI-sse (Sauron 1998). Tihti kaasatakse ka Brüsseli esinduse töötajaid videokonverentsi abil Pariisis SGCI-s peetavaile EL-i õigusakte käsitlevaile koosolekuile. SGCI-st saadetakse eelnõu arvamuse avaldamiseks vastutavale ministeeriumile. Kui üks eelnõu puudutab mitut ministeeriumi, kogub SGCI nende arvamused kokku ja korraldab koosolekuid, kus püütakse leida ühisseisukoht. Peasekretariaat formuleerib Prantsusmaa ühtse seisukoha selle EL-i õigusakti eelnõu suhtes ja instrueerib Brüsseli esindust. Viimane edastab ametliku seisukoha EL-i institutsioonidele. Kui Brüsseli esindus ei saa SGCI-lt kohe informatsiooni, võib ta suhelda ministeeriumidega ka otse.

Iga ministeerium vastutab oma valdkonna eest, kuid mõnel ministeeriumil, nagu nt Euroopa asjade ministeerium, välisministeerium ja rahandusministeerium, on vastutus EL-i küsimustes suurem. Välisministeeriumi paremaks käeks on aastast 1981 portfellita Euroopa asjade minister, kes vastutab nii peaministri kui ka välisministri ees. Peaaegu kõigis ministeeriumides on EL-i osakonnad, mis oma valitsemisala piires koordineerivad EL-i puudutavaid küsimusi ja suhtlevad SGCI-ga.

Valitsuse ja parlamendi koostöö

Prantsuse Rahvuskogus (*Assemblée nationale*) ei ole eraldi alalist Euroopa asjade komisjoni, küll aga Euroopa Liidu delegatsioon (*Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne*) ning Euroopa ühenduste ja Euroopa Liidu üksus (*Division des Communautés européennes et de l'Union européenne*). Senatis tegeleb EL-i küsimustega samuti vastav delegatsioon (*Délégation pour l'Union européenne*).

(Vt <http://www.senat.fr/adresse/s160.html>). EL-i delegatsioonid Prantsuse parlamendi mõlemas kajas loodi 1979. aastal nn Foyer' seaduse alusel, see andis ka delegatsioonide liikmeile õiguse nõuda valitsuselt teavet EL-i dokumentide kohta. 1990. aastal suurendati

nn *Josselini* seadusega parlamendi EL-i delegatsioonide liikmete arvu ning parlamendile loodi võimalus küsitleda ministreid ja teisi EL-i valdkonnaga tegelevaid kõrgemaid ametnikke. *Josselini* seadust täiendati 1994. aastal, parlament sai juurdepääsu EL-i dokumentidele (Sauron 1999, 170–200). Viimane tulenes mh konstitutsiooni muudatustest.

Nimelt seoses Maastrichti lepinguga ja Konstitutsiooninõukogu (*Conseil constitutionnel*) otsusega 9. aprillist 1992 täiendati 25. juunil 1992. aastal Prantsuse konstitutsiooni nelja uue artikliga, mis käsitlevad Prantsusmaa osalemist EL-is. Artikkel 88–4, mis polnud küll iseenesest Maastrichti lepingu ratifitseerimiseks hädavajalik, sätestab parlamendiga konsulteerimise kohustuse seaduse olemusega EL-i õigusaktide ettevalmistamisel. Amsterdamis lepingu ratifitseerimise eel, Konstitutsiooninõukogu 1997. aasta 31. detsembri otsusest ajendatuna lisandus uue konstitutsioonilise seadusega 25. jaanuarist 1999 põhiseaduse artiklisse 88–4 täiendus, mille kohaselt valitsus esitab parlamendile tutvumiseks ka teiste ühenduse aktide eelnõude tekstid, mis ei ole veel seadusandliku iseloomuga.

Eelkirjeldatud põhiseaduslikest alustest lähtudes otsustab Prantsusmaa valitsus, kas tegemist on EL-i õigusakti eelnõudega, mis oma loomult on võrreldavad riigi seadustega (Prantsuse konstitutsiooni art 34 tähenduses) või madalamal seisvate riigi õigusaktide, eelkõige määrustega. Kui ei ole üheselt selge, millise aktiga on tegemist, palutakse arvamust Riiginõukogult (*Conseil d'Etat*). Riiginõukogu arvamus läheb valitsuse peasekretariaati ning edastatakse nii Rahvuskogu kui ka Senati presidendile. Kui valitsus või Riiginõukogu leiab, et tegemist on seadusandliku iseloomuga EL-i õigusakti ettepanekuga, peab valitsus selle edastama parlamendile, kus see pannakse hääletusele Rahvuskogus või Senatis, vastavalt põhikirjale (*Chapitre VII bis du Règlement de l'Assemblée nationale ja Chapitre XI bis du Règlement du Sénat*). Parlamendi EL-i delegatsioonid võivad küsida täiendavat infot nii ministeeriumidelt kui ka EL-i institutsioonidelt ning kaasata oma töösse konsultatiivse hääleõigusega Euroopa Parlamendi prantsuse liikmeid. Parlament võib oma resolutsiooni kujundada komisjonides või plenaaristungil. Pärast resolutsiooni teatavaks tegemist läheb küsimus uuesti valitsuse peasekretariaati ning sedakaudu SGCI-sse lõpliku positsiooni kokkupanemiseks. Seega tuleb seadusandliku iseloomuga EL-i õigusakti eelnõu puhul ära oodata parlamendi resolutsioon. Resolutsioon ei kujuta endast pelgalt arvamust või seisukohta, kuid ei ole ka imperatiivne ega anna valitsusele mandaati, nagu seda teeb nt Taani parlament *Folketing*. Mandaadil on iseenesest vähe tähtsust, kui arvestada, et enamik küsimusi lahendatakse EL-is kvalifitseeritud häälteenamusega, mis võib tähendada ka vähemusse jäänud liikmesriikide parlamentidele vastupidise seisukoha heakskiitmist. Samas on loomulik, et liikmesriigi valitsus, kes peab EL-i tasandil EL-i Nõukogus täitma seadusandja ülesannet, kaasaks otsuse tegemisse ka rahvusparlamendi kui riigi seadusandja ja arvestaks tema resolutsioonidega. Kui valitsus ei järgi parlamendi resolutsiooni või teeb sellele risti vastupidise otsuse, seab ta ohtu enda ja riskib parlamendi umbusaldusega. Seetõttu on valitsus siiani pidanud end alati poliitiliselt seotuks parlamendi resolutsioonidega ning püüdnud neid järgida, v.a mõni erandjuhtum, mis lõpuks viis ikkagi parlamendi tahte arvestamiseni (Sauron 1999, 174).

Ülejäänud EL-i institutsioonide aktide tekstid esitatakse parlamendile lihtsalt teadmiseks.

Probleemseks võib kujuneda olukord, kus nt riigi õiguse harmoneerimisel EL-i direktiividega ühtlustatakse 90% EL-i õigusaktidest riigi määrustega. Tekib küsimus, kas protsess on demokraatlik, sest parlamendi kaasamine ei ole kohustuslik. Peaministri 1999. aasta 13. detsembri ringkirjaga konstitutsiooniartikli 88–4 rakendamise kohta nähakse siiski ette, et valitsus saadab parlamendile fakultatiivselt ka kõik Euroopa Komisjoni rohelised ja valged raamatud ning Euroopa Komisjoni iga-aastased tööplaanid. Ringkirjaga pannakse ministriumidele südamele ka parlamendile EL-i alase täiendava teabe andmine, mida parlament vajab oma pädevuse täitmiseks ja seisukohtade kujundamiseks. Parlamendil on arvamuse kujundamiseks aega üks kuu, mõnikord võib kasutada kiirmenetlust. See sõltub sellest, kuidas menetletakse õigusakti EL-i Nõukogus. Kui on vaja kiiresti Prantsusmaa seisukohta, ei saa riigi parlamendi arvamust kaua oodata, Prantsusmaa positsiooni ei võetaks sel juhul enam arvesse.

Õiguse ühtlustamine ja õiguslane koostöö

Võib kindlalt väita, et nüüdseks on üle poole Prantsuse õigusaktidest EL-i päritolu. Samas pole nii suurte kogemustega asutajariik sugugi mitte eeskujulik riigi õiguse ja Euroopa õiguse ühtlustaja, vaid on liikmesriikide pingereas koos Kreekaga viimaseid. Õiguse ühtlustamisel kerkivad probleemid võib liigitada neljaks. Esiteks, teave EL-i direktiivi sisseviimisest riigi õigusesse pole jõudnud Euroopa Komisjoni. Viga saab kergesti parandada nn notifitseerimisega, teatades komisjonile direktiivi õigeaegsest ühtlustamisest. Teiseks, direktiivi ei ole jõutud võtta riigi õigusesse üle tähtaegselt. Siin ei ole tegemist põhimõttelise küsimusega ning on võimalik paluda ajapikendust. Kolmanda variandi puhul on Prantsusmaa andnud endast parima küll õiguse ühtlustamisel, kuid Euroopa Komisjoni tõlgenduse järgi osutub ühtlustamine puudulikuks ja ohustab ühenduse õiguse ühtset kohaldamist. Sel puhul seisab ees riigi seadusandluse täiendamine. Neljas probleem võib seisneda selles, et Prantsuse parlament või valitsus on andnud tahtlikult EL-i õigusaktiga vastuolus oleva õigusakti, nagu oli nt jahiseadusega. Siin võib Prantsusmaad ees oodata Euroopa Kohtusse kaebamine, selle vältimiseks tuleks vastuolus olev seadus tühistada. Kõige raskemaid tagajärgi püütakse vältida mitteformaalsete kohtueelsete läbirääkimiste, nt erikoosolekute (*réunions paquets*) kaudu, kuhu kogutakse kokku kõik ühtlustamisel kerkinud probleemid ning arutatakse neid komisjoni ja prantsuse ametnikega.

Et oma positsiooni õiguse ühtlustamise vallas parandada, ilmus 1998. aastal peaministri ringkiri (*Circulaire du 9 novembre 1998 relative à la procédure de suivi de la transposition des directives communautaires en droit interne* – Journal officiel de la République Française, 10 novembre 1998, 16 948 – 16 949), mille järgi tuleb juba EL-i direktiivi läbirääkimiste käigus alustada selle ühtlustamist. Probleemide tekkimist püütakse ära hoida direktiivi eelnõu võimalikke õiguslikke ja majanduslikke tagajärgi analüüsides. Ka ühtlustamise puhul rõhutatakse keske koordineeriva üksuse vajalikkust igas ministriumis, kes oleks võimeline nägema EL-i direktiivi ja selle kaasmõjusid laiemalt kui konkreetse valdkonna raames.

EL-i õiguse küsimuste eest vastutab Prantsusmaal justiitsministeeriumi Euroopa ja rahvusvaheliste asjade osakond (*Service des Affaires européennes et internationales*). See

jaguneb viieks bürooks: Euroopa ja rahvusvahelise tsiviil- ja kaubandusõiguse büroo; Euroopa ja rahvusvahelise karistusõiguse büroo; inimõiguste büroo; Euroopa Ühenduse õiguse ja võrdleva õiguse büroo (*Bureau du droit communautaire et du droit comparé*); välissuhete ja rahvusvahelise koostöö büroo. Tähelepanu väärib võrdleva õiguse rõhutamine nii õigusloomes kui ka rahvusvahelises suhtlemises ning Euroopa õiguse paremal mõistmisel. Euroopa Ühenduse õiguse ja võrdleva õiguse büroo annab välja Euroopa Ühenduse õiguse teemalist teatajat (*Supplément communautaire*). Büroo üks ülesandeid on kujundada Prantsusmaa seisukoht Euroopa Kohtu asjade kohta. Valitsuse ringkiri EÜ asutamislepingu art 234 (endine 177) rakendamiseks 25. märtsist 1997 näeb ette võimaluse, millega Prantsuse kassatsioonikohtus ja kõik apellatsioonikohtud võivad nimetada oma esindaja suhtlemaks EL-i õiguse küsimustes Prantsuse justiitsministeeriumi Euroopa Ühenduse õiguse ja võrdleva õiguse bürooga. Nimetatud esindajad vahendavad oma kohtutes EL-i alast informatsiooni ja võtavad osa uuemat kohtupraktikat käsitlevatest kohtumistest. Koostöö on eriti tõhus, sest Prantsuse justiitsministeeriumis töötavad rotatsiooni korras peale riigiametnike ka paljud kohtunikud.

Kokkuvõttes võib öelda, et kahele peamisele põhimõttele – iga ministeerium vastutab oma valdkonnas ise EL-iga seotud küsimuste eest, kuid keskne koordineerimine on SGCI ülesanne – toetuv EL-iga seotud töökorraldus Prantsusmaal on ennast õigustanud niivõrd, kuivõrd peab paika seisukoht, et mida paremini on korraldatud EL-i alane koordinatsioon riigis, seda paremini suudab riik oma positsiooni kaitsta EL-i tasandil. Prantsusmaa eeskujul loodi nt 2000. aastal Soomes peaministri vahetus alluvuses tegutsev EL-i küsimusi koordineeriv üksus. Kuid prantsuse mudelit on liigse bürokraatia pärast kritiseeritud. Ministeeriumidel on vähe pädevust otsekontaktideks EL-i ja tema institutsioonidega, kõik käib läbi SGCI (*Circulaire du 21 mars 1994 relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne* – Journal officiel de la République Française, No 76 du 31 mars 1994, 4783), mis võtab palju aega, jätab EL-i õigusakte läbirääkivatele Prantsusmaa esindajatele vähe mänguruumi ning oma jäikuse tõttu ei võimalda kergesti kompromisse saavutada.

Kuigi Prantsusmaa on andnud suure panuse EL-i administratsioonile, ei ole ka tema haldusstruktuur jäänud EL-i esitatud väljakutseist ja arenguist täiesti puutumata, jõudumööda on temagi püüdnud arvestada mõjutusi oma administratsioonis. Paremaid näiteid on parlamendi seisukoha küsimine ja sellega arvestamine Prantsusmaa positsiooni kujundamisel.

Järeldused Eestile

EL-is on liidualane riigisisene töökorraldus iga liikmesriigi enda pädevuses, liit otseseid ettekirjutisi ei tee. Siiski tuleb arvestada üldtuntud administratsioonipõhimõtetega ning EL-i aluslepingute juurde kuuluvate deklaratsioonide ja protokollidega, nagu nt eespool käsitletud protokoll riikide parlamentide funktsiooni kohta EL-is. Üldjoontes on aga iga riigi enda asi, kuidas ta oma EL-i alast tööd kujundab, nagu ka iga kandidaatriigi eurointegreerimise töö korraldus. Kui viimase struktuuri edukusest sõltub, kas riik pääseb EL-i või mitte, siis liikmesriikide EL-i alaste küsimuste riigisisese koordinatsioonist

oleneb, kui võimsalt ja ühtselt suudab riik oma seisukohta – oma häält – EL-is maksma panna. Eelnevast tulenevalt ei ole EL-i alaste küsimuste organisatoorne pool sugugi vähetahtis ning vajab juba praegu paikapanemist.

Siiani on Eesti eurointegratsioonikorraldus hästi funktsioneerinud, tagasilööke on olnud, eeskätt rahvaküsitluste tulemusi silmas pidades, avalikkuse teavitamises ja demokraatia põhimõtete austamises liitumisläbirääkimiste protsessis. Sama demokraatia vaeguse probleem on piinanud aastaid ka EL-i.

Meie praegune eurointegratsioonialane töökorraldus sarnaneb paljuski Prantsusmaa mudeliga. Keskset ja koordineerivat rolli mängib Eestis Eurointegratsioonibüroo (EIB), mis on Riigikantselei alluvuses ja seega otseselt seotud ka peaministriga. Tekib küsimus, kas EIB peaks oma tööd jätkama ka tulevikus samamoodi kui SGCI, kui on vaja välja selgitada ja kujundada Eesti seisukohad ühes või teises küsimuses, mis puudutavad parajasti ettevalmistamisel olevaid EL-i õigusakte. Pole vist kahtlust, et vähemalt esialgu ei saa me hakkama keskse koordineeriva institutsioonita. Hoolimata sellest, et sisulist tööd teevad igas valdkonnas ka edaspidi selle valdkonna eest vastutavad ministeeriumid, väärib kaalumist, kas ministeeriumide EIB korrespondentidel ei peaks olema põhjalikud teadmised koordineeritavast valdkonnast, nii nagu see on Prantsusmaa SGCI puhul. Mida lähemal liikmesusele, seda keerulisemaks muutuvad EL-i ja eriti Euroopa õigust puudutavad küsimused. Erialaasjatundjaid vajatakse ka koordineeriva struktuuri juures. Ei ole mõeldav, et liikmena osaleks Eesti aktiivselt kõigis EL-i poolt ettevalmistatavates küsimustes. Just selleks, et eraldada olulist ebaolulisest, on vaja eksperte, ning mõistagi poliitilist huvi. Pole mõtet lihtsalt näpuga järke ajada, kui kaugele üks või teine ministeerium õiguse ühtlustamisel on jõudnud, ja selle kohta statistikat pidada, kui kahe silma vahele jäävad põhimõttelised, Eesti seisukohalt tähtsad küsimused. Kõige olulisem on, et enne liitumist ja ka pärast ühinemist ei muutuks kiirus kvaliteedist tähtsamaks.

Prantsusmaalt tuleb kindlasti õppida, kuidas saavutada üksmeelt ministeeriumide vahel, ning saata Euroopasse ainult üks terviklik sõnum. See ei puuduta mitte ainult ministeeriumide omavahelisi potentsiaalseid tülisid, vaid ka teiste riigiinstitutsioonide vahelisi suhteid. On tõepoolest kahetsusväärne, kui väike ja seetõttu piiratud oma arvamuse läbisurumise võimalusega Eesti esineb EL-is vastuoluliste ja koordineerimata seisukohtadega. Arvestades eestlaslikku kalduvust nn pirukajagamisele ja isoleeritud omaette tegutsemisele, ei ole selline situatsioon paraku välistatud. Tähtis pole see, kes millega tegeleb ja selle eest au endale võtab, vaid institutsioonidevaheline tõhus koostöö ja selle tulemus – üks terviklik Eesti hääl EL-is.

Prantsusmaa kogemus viitab sellele, et edaspidigi on ministeeriumides vajalikud EL-i osakonnad, mis koordineerivad oma ministeeriumi positsiooni, osalevad EL-i õigusaktide läbirääkimistes ning analüüsivad Euroopa õiguse arenguid horisontaalselt. Samal ajal tuleb innustada iga erialaosakonda tegelema EL-i küsimustega kui endastmõistetava osaga igapäevatööst.

Demokraatia seisukohalt oleks tervitatav, et Eesti positsiooni kujundamisse kaasataks Riigikogu võimalikult varajases staadiumis. Eesti esindajad peaksid ekspertgruppide näol

osalema aktiivselt EL-i õigusaktide mõjutamises nende algjärgus. Kui eelnõu jõuab ametlikult EL-i Nõukokku, on oma arvamuse läbisurumine märksa keerulisem. Samas ei tohi ettevalmistavas faasis unustada poliitilist poolt ning rahva esindajate ja juriidiliste ekspertide arvamuse ärakuulamist, vältimaks hilisemaid konflikte.

Eesti õigussüsteemis ei eksisteeri seadustest sõltumatuid määrusi (vt Prantsuse konstitutsiooni art 37), määruse andmiseks on vaja seaduses volitusnormi. Seetõttu pole Eestis vaja sisse viia Prantsuse Riiginõukogu tegevusele sarnast funktsiooni. Prantsuse mudeli loogikat ja Amsterdamis lepingule lisatud protokolli tõlgendades saab järeldada, et Riigikogu peab nii või teisiti olema teadlik, mis valdkonnas, isegi kui see sisaldab volitust valitsusele, on EL-is tehtud ettepanek õigusakti vastuvõtmiseks. Seetõttu pole probleem mitte niivõrd parlamendi informeerimises – seda tuleb teha igal juhul –, kuivõrd parlamendi informeerimise tagajärgedes, s.t selles, missugune komisjon arutab Riigikogus EL-i küsimust ja kas piisab vaid komisjoni arvamusest. Samas ei ole kasu informeerimisest informeerimise pärast, s.t viimasel minutil informeerimisest formaalsete nõuete täitmiseks. Üldiselt esineb ka parlamendi puhul tendents, et iga komisjon vastutab oma pädevuse piires mh EL-i küsimuste eest. See ei tähenda, et koordineerivat üksust pole vaja. Parlamendis peaks kehtima sama põhimõte kui ministeeriumis ja ministeeriumide vahel – igaüks vastutab oma valdkonna eest ise, kuid keskne üksus tagab üldise koordineerimise, horisontaalse nägemuse ning ühise seisukoha kujundamise. Milline on Riigikogu arvamuse siduvus valitsusele Eesti seisukoha väljatöötamisel, kas see on lihtsalt fakultatiivne või valitsust kohustav; kuidas kiirendada parlamendi positsiooni kujundamist – need küsimused tuleks lahendada eraldi seadusega, ohustamata samal ajal võimude lahususe põhimõtet.

Õiguse ühtlustamine ei lõpe, kui Eesti saab EL-i liikmeks, vaid jätkub intensiivselt. Seetõttu on otstarbekas jätkata olemasoleva ühtlustamismetoodika rakendamist. Koos seadusega tuleks Riigi Teatajas avaldada ka normitehnilised märkused EL-i direktiividega ühtlustamise kohta. Siiani on need märkused jõustunud seadustest pahatihti välja jäänud, kuigi valitsusele esitamisel olid nad õigustloovate aktide normitehnilist eeskirja arvestades veel sees. Normitehniline märkus aitab vältida ühtlustamise alal Euroopa Komisjoniga tekkida võivaid probleeme.

Seni on ministeeriumidevahelisi EL-i õigusega seotud küsimusi arutatud justiitsministeeriumi EL-i õiguse ümarlaual. Tundub, et ka tulevikus on aruteluteemasid piisavalt. Edaspidi ei tule pöörata tähelepanu algteadmistele EL-i õigusest, vaid riigiametnikud ja kohtunikud peavad olema pidevalt kursis EL-i uuema kohtupraktikaga. Kohtute seaduse eelnõu näeb ette võimaluse kohtunikel töötada justiitsministeeriumis, seetõttu on nende panus Euroopa Kohtuga suhtlemisel ja Euroopa Kohtu lahendite analüüsimisel ka ministeeriumi raames teretulnud. Juba praegu tasuks kaaluda, missugusele institutsioonile usaldada Eesti esindamine Euroopa Kohtus.

Eesti eurointegratsiooni vaieldamatute kordaminekute juures tuleks aga suurendada analüüside ja kvaliteedikontrolli osa EL-i alaste küsimuste koordineerimises, sest küsimused muutuvad järjest sisulisemaks ning enam ei saa toetuda abstraktsetele üldteadmistele ja

ettekujutustele. Edasimõtlemise ainet pakub EL-i otsuste tegemises osalemise ettevalmistamine ja demokraatia osakaalu säilitamine selles protsessis.

Kasutatud kirjandus

Chatain, C. (1994). Une seule voix française à Bruxelles. – Service Public, No 20.

État des dossiers européens et internationaux du Ministère de la justice (1999). Ministère de la justice, Service des Affaires européennes et internationales.

Magdelein, L. (1998). Le SGCI (Secrétariat général du comité interministériel), Comment ça marche. – L'européen, No 15.

Ranskan Hallinto. Avain Eurooppalaiseen Hallintokäytäntöön (1996). Valtiovarainministeriö, Hallinon kehittämisosasto.

Sauron, J-L. (1998). Droit et pratique du contentieux communautaire. Collection Réflexe Europe. La Documentation française.

Sauron, J-L. (1999). Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France. – Revue trimestrielle de droit européen, 35 (2)

Märkused

* EÜT C 80, 10.03.2001 (2001/C 80/01). EL-i liikmesriikide riigi- ja valitsusjuhid kiitsid Nice'i lepingu heaks 7.–9.12.2000 Prantsusmaal Nice'is toimunud Ülemkogul ja kirjutasid sellele alla 26.02.2001. Lepingu jõustumiseks peavad selle heaks kiitma Euroopa Parlament ja kõik liikmesriigid, seetõttu võib teoreetiliselt tekkida olukord, et Nice'i lepingusse viiakse sisse muudatusi, kui mõni liikmesriik lepingut esialgsel kujul ei ratifitseeri või referendumil (liri) ei poolda.

Eesti parlamendi roll pärast liitumist Euroopa Liiduga

Tanel Kerikmäe (RiTo 4), Concordia Rahvusvahelise Ülikooli Eesti õigusteaduskonna prodekaan

Pärast Euroopa Liiduga liitumist taandub Eesti rahvaesinduse roll õigusloome kontekstis peamiselt probleemile, kuidas tagada õigusloomealane kontroll täidesaatva võimu üle, kes on riigi peaesindaja Euroopa tasemel toimivas otsustusprotsessis.

Tänapäeva situatsioon on kaasa toonud hulgaliselt doktriine, mille sisuks on suveräänsuse (sh parlamendi suveräänsuse) lahtimõtestamine, modifitseerimine, kohandamine. Ükskõik millisele kontseptsioonile Eesti Vabariik (lähitulevikus ei toetu, on õiguslikud realiteedid seotud üsna praktiliste küsimustega meie rahvaesinduse otsustusvõime kohta.

Euroskeptitsism on ammutanud jõudu tõsiasiast, et Euroopa Liidus (EL) on demokraatiavaegus

(vt <http://www.leeds.ac.uk/politics/politics/cbl22/int/deficit/ddeficit.htm>) seoses

Europarlamenti mittedomineeriva positsiooniga õigusloomes. Parlamentarismi tulevikku EL-is on püütud siduda eri suundadega, nt interparlamentaarne demokraatiaga, s.t Europarlamenti ja rahvusparlamentide tiheda seotusega (COSAC)¹. Rahva suveräänsuse realiseerimise ja demokraatia toimimise üle saab ja peab kontrolli teostama aga eelkõige rahvusparlament kui valijate ees otseselt vastutav institutsioon.

Riigikogu esimehe sõnavõtus hiljuti Tallinnas toimunud rahvusvahelisel konverentsil on püstitatud küsimused: missugune on parlamendi roll EL-i alaste otsuste õiguspärasuse tagamisel? mida peaks tegema Riigikogu kodanike kindlustunde suurendamiseks? (Savi 2001, 1). Järgnev arutelu püüab leida vastust küsimustele õigusloome konteksti kaudu.

Parlamendi Euroopa Komisjon

Rahvaesinduse roll pärast EL-iga liitumist taandub õigusloome kontekstis probleemile, kuidas tagada õigusloomealane kontroll täidesaatva võimu üle, kes on riigi peamine esindaja Euroopa tasemel toimivas otsustusprotsessis. Tuleb nõustuda Riigikogu esimehega, et "küsimus pole integratsiooni idee mahamatmises, kartuses, et meie suveräänsus saab olema haavatav, vaid pigem keskendumises selliste protseduuride väljatöötamisele, mis hajutaksid kahtlused demokraatia printsiipide võimaliku eiramise osas" (Savi 2001, 2). Võib väita, et suveräänsuse terviklikkus sõltub parlamendi töövõimest ja potentsiaalist.

Riigikogu Euroopa asjade (eri)komisjon on teinud täitevvõimuga head koostööd. Kuid nagu väidab komisjoni esimees, "kuuluvad selle liikmed ka alatiste komisjonide koosseisu, millest tingituna pole alati võimalik kiire etteteatamise puhul komisjoni liikmetel oma aega vastavalt planeerida. Komisjonide liikmetel ei ole olnud alati kerge välja selgitada ja esindada oma fraktsioonide seisukohti ühe või teise positsiooni suhtes" (Kelam 2001). Arvestades Euroopa asjade komisjoni olulist rolli, peaks tegutsema alaline komisjon, mille liikmeil lasuks kohustus esitada oma erakonna seisukohti ning kus jõutaks konsensusele valitsusele antava poliitilise mandaadi osas. Täpsustamist vajaks ka mandaadi siduvus. Siiani on meie parlamendi valitsusele antud mandaat tulenenud nn assotsiatsioonilepingust (vt Euroopa

Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vaheline assotsieerumisleping (Euroopa leping), – RT II 1995, 22–27, 120), mille parlament ratifitseeris 1995. aastal.

Tavapäraselt ei ole parlamentide Euroopa komisjonide (nimetused varieeruvad) seisukohtadel juriidiline siduvus täpselt määratletud, v.a nt Austrias, kus föderaalvalitsus peab konsulteerima parlamendi Rahvusnõukoguga (*Nationalrat*). Samas on tegemist olulise ja tunnustatud poliitilise mõjuga, mille alused on kirjas konstitutsioonis. Nt Rootsis võib koostöö mittelaabumine viia vastava ministri tagasiastumiseni (Dahl 2000). Soome konstitutsioonis on ette nähtud ministri vastutus parlamendi ees. Riigikogu võiks tõsiselt kaaluda Euroopa asjade komisjoni ülesannete laiendamist ja täpsustamist liikmesriikide parlamentide töökorralduse näitel, et realiseerida demokraatiat tõhusalt toimiva kommunikatsioonistruktuurina.

Meie olukorras on mõistlik õppida EL-i riikide kogemustest. Kõige tõhusam rahvuslike huvide kaitsja EL-is on ilmselt Taani parlament. Kuigi Taani puhul on tegemist kuningriigiga, ei ole sel tähtsust antud probleemi esitamisel. Pärast 1973. aasta ühinemist seisnes ka Taani Kuningriigis probleem selles, et õigusloome raskuskese kaldus supranatsionaalse õiguse puhul valitsusele, kes on teadupärast Euroopa Liidu Ministrite Nõukogus suure otsustusvõimega. Tasakaal, mis on omane demokraatlikule õigusriigile, on saavutatud tänu parlamendi Euroopa komitee tegevusele.

Järjest kaalukama sõnaga Euroopa komitee koosneb proportsionaalselt kõigi peamiste poliitiliste parteide esindajatest. Komiteed võib pidada foorumiks, kus arutatakse kõigi parteide poliitika seost Euroopa Ühenduse regulatsiooniga (Rehof 1996). Muidugi on ka teised parlamendi komiteed seotud eurotemaatikaga (läbirääkimisi koordineerib nt välissuhete komitee), kuid rahvushuvide *lobby* üldises mõistes allub just Euroopa komitee otsustustele. Paika on pandud teatud reeglid – millist liiki ja missuguses vormis informatsiooni on valitsus kohustatud edastama komiteele. Vajalik on, et seda tehtaks võimalikult varajases staadiumis.

Komitee kaalukus väljendub tema tihedas töögraafikus – liikmed kohtuvad iga nädal, v.a augustis. Regulaarselt toimuvad koosolekud valitsuskabinetiga, kes informeerib komitee liikmeid olulistest küsimustest, mida on juba arutatud ministrite tasemel n-ö mitteametlikes vestlustes. Sellistel kohtumistel on kindel päevakord. Tavapäraselt teeb ettekande minister, kelle valitsemisalasse küsimus puutub, informeerides nii eelnõudest riigiülese Euroopa tasandil kui ka sellega kaasnenud läbirääkimistest. Minister võib puudutada ka sise- ja välispoliitilisi küsimusi, piiritledes seega täpsemalt valitsuse suulise mandaadi. Sellele järgnevad küsimused ja diskussioon, millest kokkuvõtte teeb koosoleku eesistuja. Mandaadi suhtes toimub hääletamine, mille tulemused on poliitiliselt siduvad. Edasiste läbirääkimiste mandaadist võib keelduda, kui parteide esindajad komitees hääletavad vastu nii, et esindavad parlamendi enamust. Seda ei juhtu küll eriti tihti.

Samas on sündmus oluline seetõttu, et annab kindlustunde ametnikele, kes osalevad läbirääkimisprotsessis eelnõu formeerumise ajal. Nii saadakse poliitiline hinnang oma tegevusele parlamendi esinduskojalt, s.o Euroopa komiteelt. Et vältida möödarääkimisi, peab vastutav minister tegema omapoolse kokkuvõtte kohtumisest ja kooskõlastama selle

Euroopa komiteega. Sellised kokkuvõtted aitavad kontrollida ministeeriumidele antud pädevuse piire. Veelgi enam, komitee liikmeil on õigus nõuda detailsemat kokkuvõtet, kui esitatu neid ei rahulda.

Välisministeerium saadab kõik Euroopa komisjoni ettepanekud jm olulised dokumendid (taani keeles) parlamendi Euroopa komitee sekretariaadile. Euroopa komisjon avaldab aeg-ajalt ka nn rohelisi ja valgeid raamatuid, mis sisaldavad ideid ja ettepanekuid mingis regulatsioonisfääris planeeritavate euronormide kohta, sh üleskutset vastukajale liikmesriikidest. Euroopa komitee ülesanne on välja töötada EL-ile saadetakse lõplik arvamus, mis toetub parlamendis läbi viidud debatile. Debatil raames kuulatakse ka mittevõltsusorganisatsioonide arvamusi. Parlamenti võib kutsuda eksperte (sh EL-i institutsioonidest), kellele Euroopa komitee ja parlamendi asjassepuutuv alaline komitee võivad esitada täpsustavaid küsimusi.

Riigi õigusloome

Kui EL-i seadusandlust ei saa kohaldada muutmata kujul, on riigi seaduslooja ülesanne liidu sätete rakendamine ehk nende sisu kandmine riigi seadusandlusesse (Jääskinen 1996, 28). Kui valmiva eelnõu eesmärk on rakendada EL-i regulatsiooni, on oluline teada, millise õigusliku vormiga on tegu. Nii nt on määrused otsekohaldatavad ja (kui neis pole eraldi välja toodud nõuet) on keelatud vastu võtta eraldi riigisiseseid rakenduslikke õigusakte. Suurema õiguskindluse tagamiseks võiks määruse teksti lisada eelnõule, mis on seotud määruse regulatsioonialaga. See võimaldaks seaduseelnõu arutelul tõhusamalt analüüsida valmiva õigusakti võimalikke vastuolusid supranatsionaalse õigusega. Kasulik oleks ka eelnõu eri osade tähistamine märkustega, mis viitavad sellele, kuivõrd on tegemist ühenduse ainupädevuse, liikmesriigi pädevuse või nn segatud pädevusega. Omaette probleem on ühenduse ja riigi õiguse mõistete ja terminoloogia erinevus.

Alati ei ole võimalik vaadelda ühenduse õigust läbi ultrapositiivistliku prisma, mõnikord on vaja vaadata normi taha. Teatud põhimõtted, mis sisalduvad nn esimeses õiguses (asutamisleping ja seda muudavad ning täiendavad sätted), on olulised kogu euroõiguse ulatuses. Põhimõte, mis kehtib mitte ainult konkretiseeritud lepingulise nõude, vaid kogu õiguskorras kehtiva põhimõttena, on nt mittediskrimineerimiskohustus. See võimaldab põhimõtet rakendada mitte ainult konkreetsetes regulatsioonisfäärides, vaid igas õiguslikus situatsioonis, kus kedagi koheldakse ühenduse õiguse raames ebavõrdselt. Nii tuleb kogu rahvusliku õiguse sisu sõeluda läbi nimetatud põhimõtte. Nt diskrimineerimise keelustamine rahvuse alusel toob praktikas kaasa nõude vaadelda kriitiliselt seadusloome protsessi käigus, et kodanikuõigused laieneksid üldjuhul ka teiste EL-i liikmesriikide kodanikele. Kui seadustega nähakse ette piirangud, peavad need olema objektiivselt põhjendatud.

Teine laialdane doktrinaalne põhimõte ühenduse õiguses on ausa ja vaba konkurentsi põhimõte. Mitu põhimõtet on siin (Euroopa Kohtu) tuletatud ja nende absoluutsus normatiivsuse mõttes selgub nende realiseerimise võimalusest kõigi õigussubjektide poolt (Kerikmäe 2000, 106). Parlamendi roll rahvuslike huvide kaitsel tuleb siin esile eelkõige supranatsionaalse õiguse piiritlemisel ja sellega arvestamisel õigusloome teostamise kaudu. Arukas oleks kaasata parlamendi vastava komisjoni juurde õiguseksperthe, kelle ülesanne

võiks mh olla Euroopa Kohtu keerukamate otsuste ja eelotsuste analüüs, et ette aimata ühenduse õiguse õiguspoliitilisi suundumusi.

Ühenduse õigus nagu iga õiguskord sisaldab ka erandeid. Siin ei pea ma silmas mitte erandeid kui üleminekuperioodi ajutisi nähtusi, vaid asutamislepingusse sissekirjutatud võimalusi. Nt saab tuua kaupade vaba liikumise piirangud (asutamislepingu artikkel 30), tervisekaitse, julgeoleku, kõlbluse jms alusel. Järjest tähtsam on looduskeskkonna kaitsega seonduv. Parlamendi ülesanne on paindlikke võimalusi ära kasutades kaitsta liikmesriigi huve, arvestades Euroopa Kohtu tõlgendusi nimetatud piirangute ulatuse kohta. Mõnikord reguleerivad riigi õigus ja supranatsionaalne õigus samu sfääre. Olukord on keerukam, kui tegemist on ühenduse välistava ehk eksklusiivpädevusega. Üldiselt kehtib ühenduse õiguse ülimumlikkuse nõue, s.t kollisiooni puhul on siseõiguse säte tühine või tuleb vähemalt kohtumõistmise protsessis kõrvale jätta. Parlament peaks püüdma vältida olukorda, kus kohtunik on sunnitud ignoreerima Eesti seadusi, sest kehtiv ühenduse õigus pakub üksikisikule paremat kaitset. Selliseid kaasusi võib leida kahju hüvitamise alalt (nt kaasused 152/84 Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority [1986] ECR 723; 14/83 Van Colson and Kamann v Land Nordrhein-Westfalen [1984] ECR 1891), kus tegemist ei olnud niivõrd riigisisese regulatsiooni vastuoluga, kuivõrd ühenduse õiguse parema kaitsega. Tihtipeale on siin tegemist ka Euroopa Kohtu laiendavate tõlgendustega ühenduse õiguse osas, mis jällegi sunnib liikmesriiki, sh parlamenti olema kursis juba eelnevate kohtulahendite ja eelotsustega. Teine keerukas juhtum on nn segatud pädevuse ala, mis avaldub nt konkurentsioiguses.

Ühenduse õiguse vormidest rääkides on seadusandjal kõige enam kokkupuudet direktiividega. Direktiivide puhul on tegemist kõige paindlikuma üleriigilise õigusliku vormiga, kus rakendusabinõude vormi ja valiku meetmed jäävad riigile (asutamislepingu art 249; end art 189). Kõigepealt tuleks identifitseerida harmoneerimistüüp, millest sõltub ka edasine rakendustegevus:

- minimaalne ühtlustamine: liikmesriigi õigusnormid võivad minna kaugemale, olla rangemad (tavaliselt tarbijakaitse ja looduskeskkonna õiguse alal);
- täielik ühtlustamine ehk unifitseerimine: liikmesriigi õigus peab täpselt järgima direktiivi eesmärke (tavaliselt kaupade vaba liikumise kaitses ja kaupade tehniliste omaduste fikseerimisel);
- valikuline ühtlustamine: riigi õigus peab direktiivi kaudu kohustama vaid piiritletud subjekte (nt teatud suuruse ja tegevusvaldkonnaga ettevõtteid). (Kerikmäe 2000, 75).

Kuna direktiivid on omavahel tihti seotud, on oluline selgitada, kas konkreetse direktiivi rakendusmeetme väljatöötamine riivab ka teiste direktiivide kasutusala.

Järgnev direktiivide rakendusvabaduse näide on pärit Suurbritanniast. Lordide Koja EL-i komitee pädevuses on mitu EL-i tegevusega seotud ala. 1974. aastal Euroopa Ühenduste komiteena asutatud institutsioon hõlmab kuut alakomiteed:

- majandus- ja finantsasjad;
- energia, tööstus ja transport;

- ühine välis- ja julgeolekupoliitika;
- keskkond, põllumajandus, tervisekaitse ja tarbijakaitse;
- õigus ja institutsioonid;
- sotsiaalküsimused, haridus ja siseküsimused.

Need komiteed tegelevad aastas ligi 1000 dokumendiga (suurel osal juhtudest on tegemist formaalsusega). Komitee teeb ettekandeid, milles analüüsitakse ka vastuvõetud EÜ õigusaktide võimalikku mõju. Näiteks võib tuua ettekande diskrimineerimisdirektiivi kohta (2000/78/EC) 19. detsembrist 2000, milles avaldati arvamust, et direktiivi artikkel 13 on formuleeritud ettevaatamatult. Nimelt annab artikkel ühendusele võimaluse võtta meetmeid diskrimineerimise vastu ka juhul, kui diskrimineerimise aluseks on teised alused kui sugu või rahvus. Kuna selliseks aluseks saab olla ka religioon, siis tuntu muret just kirikute, hooldekodude, heategevusasutuste jms töösse sekkumise üle. Valitsusele edastati sõnum, et nimetatud organisatsioonid peavad asuma küll direktiivi rakendusallas, kuid erilise kaitse all.

Supranatsionaalne õigusloome

Liikmesriigi parlament peab ühenduse õiguse rakendamise kõrval kaitsma rahvuslikke huve ka selle õiguse formeerumise mõjutajana. Eriti oluliseks momendiks kujuneb praktikas ajafaktor. Näiteks on Saksamaa *Bundestag*'i EL-i asjade komitee vahendaja föderaalvalitsuse ja parlamendi vahel. Föderaalvalitsus on kohustatud andma *Bundestag*'ile võimaluse väljendada oma arvamust enne supranatsionaalses õigusloomeprotsessis osalemist. Valitsus on kohustatud parlamendi arvamuse mitte ainult ära kuulama, vaid sellest ka juhinduma. EL-i asjade komitee ülesanne on korraldada, et alati saaks antud parlamendi aramus. Aeg-ajalt on vaja teha kiireid otsuseid, sest ühenduse õigusloome on pidevalt toimuv protsess, mis ei pruugi arvestada rahvusparlamentide ajagraafiku iseärasustega. Samas peaks EL-i asjade arutamine olema võimalikult transparentne ning avalikkusele kättesaadav.

Soome konstitutsioon sisaldab sätteid, mis annavad parlamendile õiguse osaleda otsustamisprotsessis EL-i tasemel. Konstitutsioon nõuab valitsuselt informatsiooni edastamist parlamendile. Euroliidu asjad on arutusel mitmes parlamendi komitees, eriti nn suurkomitees, kuid ka välisasjade jt komiteedes. Suurkomitee peab tagama, et parlamendil oleks võimalus sõna sekka öelda EL-i õigusloomeprotsessis. Suurkomitee pädevuses on nn U-asjad, millega seoses töötatakse välja parlamendi vaated. U-asjad seonduvad ettepanekutega EL-i meetmeiks aladel, mis kuuluvad parlamendi pädevusse. Suurkomitee vaated on valitsusele poliitiliselt siduvad.

Tõhusalt organiseeritud näib olevat Prantsusmaa parlamendi õiguste kaitse. Siin on valitsusesindajail EL-is kohustus saata olulised dokumendid ja eelnõud koos vajalike soovitusetega parlamendi delegatsioonile. Delegatsioonil on suured õigused, kuid ka kohustus avaldada iga kuu valik EL-i dokumentidest, et anda parlamendisadaikuile ja komiteedele ülevaade sellest, kuidas kaitstakse rahvuslikke huve EL-i tasandil. Dokumendid avaldatakse koos lühianalüüsiga parlamendi informatsiooniettekannete raames ning jaotatakse nii valitsusele kui ka EL-i institutsioonidele. Seda võib vaadelda kui *lobby*-töö osa. Kahtlemata on sellise väga tundliku süsteemi puhul raske jätta kahe silma vahele otsused, mis võiksid minna vastuollu Prantsusmaa huvidega.

Rahvusvaheliste lepingute üle peetav kontroll

Ühenduse esmase õiguse puhul on sisuliselt tegemist välislepingutega. Seega jääb nende muutmisel liikmesriigi parlamendile sõnaõigus ning rahvaesindusel on ka vastutus EL-i tuleviku suhtes. Reguleeritakse ju EL-i õigussubjektsus jt tähtsad konstitutsioonilised küsimused asutamislepingut muutvate ja täiendavate lepingutega. Omaette küsimus on liikmesriigi poolt teiste liikmesriikide ja kolmandate riikidega sõlmitud välislepingute vastavus ühenduse õigusega. Kindlasti saab liikmesriigil kui rahvusvahelise õiguse subjektile olla kohustusi, mis ühenduse õigusesse ei puutu. Viimase ekspansiooni tõttu need võimalused vähenevad ning riik peab lähtuma eelkõige asutamislepingus *expressis verbis* sätestatud lojaalsusprintsipiist (asutamislepingu art 10, end art 5). Parlamendi ülesanne on analüüsida juba sõlmitud välislepingute (Kerikmäe, Vallikivi 2000) ja sõlmitavate välislepingute vastavust Euroopa Ühenduse õigusele. Küsimus võib seisneda välislepingu tõlgendamises, kuid tõsise vastuolu ilmnedes võib tekkida vajadus ratifitseeritud välislepingu denonsseerida.

Parlamendi tegevuse piirid

Liikmesriigi parlament esindab otseselt oma valijate huve. Seejuures sõltub parlamendi suveräänsus samuti riigi suveräänsuse kontseptsiooni muutumisest ning seadusandja ettevaatamatu käitumine võib kaasa tuua riigi rahvusvahelise vastutuse, kuigi tema poolt vastuvõetud õigusakte Euroopa Kohus tühistada ei saa (Loveland 1996). Klassikaline näide on nn *Wood Case* (Komisjon v Belgia 77/69, 5 Mai, 1970 [1970] ECR 243), mille sisuks on järgmised asjaolud: Belgia seadustas imporditud puidu maksustamise ja Euroopa Komisjon leidis, et see tõi kaasa ühenduse õiguse rikkumise (kaupade vaba liikumise piiramine), millest teatati ka Belgia valitsusele. Viimane koostas uue seaduseelnõu, mis oli vastavuses ühenduse õigusega. Parlament ignoreeris uut eelnõu ning küsimus lükkus edasi järgmisele parlamendi koosseisule, mis samuti seaduse vastuvõtmisega ei kiirustanud. Euroopa Komisjon kaebas Belgia Euroopa Kohtusse. Tavapäraselt esindab rahvusvahelistes suhetes riiki valitsus – seega oli kohtuasjas Belgia valitsus, kes aga väitis, et nemad on teinud kõik võimaliku, et kaotada vastuolu riigi ja supranatsionaalse õiguse vahel. Belgia valitsus esines väitega, et nad ei saa vastutada Belgia parlamendi hooletuse eest. Euroopa Kohus deklareeris oma otsuses, et asutamisleping on siduv liikmesriikidele ja vastutuse selle rikkumise eest võib põhjustada ka riigiorgani tegu või tegevusetus ja seda isegi siis, kui tegemist on konstitutsiooniliselt sõltumatute institutsioonidega. See on vastavuses asutamislepingu art 10 (lojaalsusprintsip) *rousseau'*liku tõlgendusega. (Liikmes)riigina vaadeldakse nii täidesaatvat, õigustmõistvat kui ka seadusandlikku võimu.

Kokkuvõtteks võib öelda, et pärast EL-iga liitumist taandub rahvaesinduse roll õigusloome kontekstis probleemile, kuidas tagada õigusloomealane kontroll täidesaatva võimu üle, kes on riigi peamine esindaja Euroopa tasemel toimivas otsustusprotsessis. Parlamendi Euroopa asjade komisjoni tähtsat rolli arvestades peaks tegutsema alaline komisjon, mille liikmeil lasuks kohustus esitada oma erakonna seisukohti ning kus jõutaks konsensussele valitsusele antava poliitilise mandaadi osas. Täpsustamist vajaks ka sellise mandaadi siduvus. Samuti on oluline piiritleda parlamendi tegevussuunad supranatsionaalse õiguse rakendajana. Kui

ühenduse seadusandlust ei saa kohaldada muutmata kujul, on riigi seaduslooja ülesanne ühenduse sätete rakendamine ehk nende sisu riiklikku seadusandlusesse kandmine. Erilist tähelepanu tuleb pöörata direktiivide rakendamisvabaduse realiseerimisele. Samas on vaja välja töötada kommunikatsioonimehhanismid, mille abil mõjutada õigusloomet EL-i tasemel. Eesti parlament peab oma tegevuses arvestama suveräänsuse delegeeritust supranatsionaalsetele institutsioonidele, kuid tegutsema rahvuslike huvide kaitsjana.

Kasutatud kirjandus

Dahl, B. (2000). The Democratic Anchor – National Parliaments in the Policy-making Process of the European Union. At the Swedish–Estonian EU-seminar in Tallinn, November 2.

Jääskinen, N. (1996). Kohanemine euroopaliku seadusandlusega. Üldisi tähelepanekuid ja Soome kogemusi. Helsinki.

Kelam, T. (2001). Kaasettekanne Eesti eurointegratsiooni kui riiklikult tähtsa küsimuse arutelul Riigikogus 18. jaanuaril. http://www.riigikogu.ee/eak_kelam.html.

Kerikmäe, T. (2000). Euroopa Liit ja õigus. Tallinn: Õiguskirjastus.

Kerikmäe, T., Vallikivi, H. (2000). State Continuity in the Light of Estonian Treaties Concluded before World War II. – Juridica International V. Law Review University of Tartu.

Loveland, I. (1996). Constitutional Law. A Critical Introduction. London: Butterworths.

Rehof, L. A. (1996). The Danes, their Constitution and the International Community. Copenhagen: Gadjura.

Savi, T. (2001). Teel muutuvasse Euroopasse. Ettekanne konverentsil "Eesti ja Euroopa Liit: Eesti teel muutuvasse Euroopasse", Tallinn, Eesti Rahvusraamatukogu, 31. okt – 2. nov. <http://www.riigikogu.ee/uudis.html>.

Märkused

1 1989. a Pariisis rajatud COSAC-i – Conference of Community and European Affairs Committees – kohta vt <http://www.cosac.org/eng/next/index.html>.

Euroopa Liidu ja Eesti sotsiaalpoliitika diskursus

Merit Palmiste (RiTo 4), Karjaküla Sotsiaalkeskuse juhataja, Tallinna Pedagoogikaülikooli magistrant

Eesti sotsiaalpoliitilised dokumendid teadvustavad ja täpsustavad Euroopa Liidu üldisi eemärke. Eesti on riigi tasandil teadvustanud liidu tervikliku sotsiaalpoliitilise diskursuse olemuse, kuid pole seda veel kõigil tasandil omaks võtnud.

1995. aastal sõlmitud Euroopa lepinguga assotsiatsiooni loomise kohta Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vahel (RT II 1995, 22, 120) võttis Eesti riik endale kohustuse rakendada abinõusid võtmaks üle Euroopa Liidu (EL) *acquis communautaire*'i põhimõtted. Eesti riigiametnikud on juba aastaid harmoneerinud Eesti seadusandlust EL-i põhimõtetega. Lõplik otsus on küll rahva teha ... Kuid nii või teisiti on Eesti riigi tulevik seotud Euroopa kultuuriruumiga, võimalik, et ka EL-iga kui institutsiooniga. Seadusandluse harmoneerimine pole pelk juriidiliste dokumentide ümberkirjutamine. Tagamaks Eesti huvisid arvestavat tegevust liitumisel, on vaja teavet euroopalike, ka EL-i põhimõtete ja väärtuste kohta, neid teadvustada ja tunda. Kas ka tunnustada, on omaette küsimus.

Poliitikate väljatöötamisel on oluline kavandada poliitika kui tegevuskava üldine põhihoiak, suundumus, väärtuspaik. Selleks tuleb kujundada (või üle võtta) asjadest rääkimise viis, arusaam, mõistesüsteem – diskursus. Riikide arusaam sotsiaalpoliitikast ei saa olla samane. EL-i kuuluvate riikide sotsiaalpoliitika on arenenud aastakümnete jooksul ning läbinud mitu etappi. Praeguse sotsiaalpoliitika diskursus võib olla "unustanud" ühenduse varasemad sotsiaalpoliitilised aspektid. Eesti kui kandidaatriik peab aga arvestama kogu ühenduse sotsiaalpoliitilise *acquis*'ga. Eestis kui üleminekuriigis võib olla ka selliseid sotsiaalpoliitilisi abinõusid vajavaid valdkondi, millega EL-i liikmesriigid pole kokku puutunud.

Mida mõistame EL-i sotsiaalpoliitika all?

Euroopa Ühenduse loomisest alates on vaieldud selle üle, kas liidu ühine sotsiaalpoliitika on vajalik, millises ulatuses peaks liit sekkuma liikmesriikide sotsiaalpoliitikasse ning milline on üldse liidu iseseisva sotsiaalpoliitika roll.

Liidu ühise sotsiaalpoliitika ulatuse piiritleb Maastrichti lepingus diskursusesse lisatud subsidiaarsusprintsip (artikkel 3b). Selle järgi kujundab iga liikmesriik ise oma poliitika nendes alavaldkondades, kus võimalik, ning liit sekkub üksnes siis, kui on õigustatud terviklikum koordineerimine. Samas on EL-i sotsiaalpoliitika midagi laiemapõhjalist kui ainult liikmesriikide algatused või liidu aluslepingud. Liidu sotsiaalpoliitikat tuleb mõista kui mitme pidevalt muutuva ja areneva teguri summat. EL-i sotsiaalpoliitika diskursus hõlmab peale eelnimetatu ka liidu sotsiaalpoliitilise retoorika jm sotsiaalpoliitika soovituslikku vaatenurka piiritlevad kategooriad.

Euroopa Komisjon on määranud ühenduse sotsiaalpoliitika õigusliku ulatuse ja sisu dokumendis "Ühenduse sotsiaalpoliitika" (*Community Social Policy. Current Status 1. January 1996. European Commission*). Dokument tugineb järgmistele aktidele: Rooma leping, ühtne

Euroopa akt, sotsiaalpoliitika protokoll ja kokkulepe, ühenduse töötajate sotsiaalsete põhiõiguste harta, Euroopa sotsiaalpoliitika roheline ja valge raamat. Mainitud dokumendid on mõjutanud eri etappidel sotsiaalpoliitika diskursuse kujunemist.

Eesti sotsiaalpoliitika EL-i mõjusfääris

Eesti soov liituda EL-iga on kindlasti mõjutanud mitme sektori arengut, sh sotsiaalpoliitikat. Väidan, et kujundatavat Eesti sotsiaalpoliitikat on mõjutanud msg aspektid, üks oluline mõjutegur on liitumisvõimalus EL-iga.

Pärast 1995. aastal sõlmitud assotsiatsioonilepingut asus Eesti tegema ettevalmistusi seadusandluse harmoneerimiseks EL-i *acquis communautaire*'iga. Vastuseks "Valgele raamatule. Assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ettevalmistamine integreerumiseks Euroopa Liidu siseturgu" (edaspidi valge raamat) koostati 1996. aastal Vabariigi Valitsuse tegevuskava Eesti integreerimiseks EL-i (tuntud ka kui sinine raamat). Ka järgmiste aastate tegevuskavad toetuvad valge raamatu struktuurile.

Uurimuse "Eesti sotsiaalpoliitilise diskursuse kujunemise aspekte EL-iga liitumise valguses" teema oli EL-i sotsiaalpoliitika diskursuse ulatus Eesti sotsiaalpoliitilisi suundumusi käsitlevais dokumentides. Uuriti, mida kujutab endast EL-i sotsiaalpoliitika ning millist mõistesüsteemi hõlmab liidu sotsiaalpoliitika diskursus. Uurimustöö teine eesmärk oli võrrelda Eesti sotsiaalpoliitiliste dokumentide sisu muutumist. Hüpoteesi järgi on Eesti sotsiaalpoliitikat käsitlevad ametlikud dokumendid ajavahemikus 1996–1999 lähenenud Euroopa sotsiaalpoliitilisele mõistesüsteemile ehk diskursusele.

Vastuse saamiseks kasutati nii EL-i ja Eesti Vabariigi sotsiaalpoliitilisi suundumusi käsitlevate dokumentide kontentanalüüsi kui ka diskursuse analüüsi.

Dokumente analüüsiti kahel tasandil: EL-i *acquis communautaire*'ist tulenevad kohustuslikud tegevusjuhised, mis määravad liidu sotsiaalpoliitika õigusliku ulatuse, ning soovitusliku iseloomuga üldisi sotsiaalpoliitilisi arengusuundumusi määravad dokumendid.

Subsidiaarsusprintsibiist tulenevalt hõlmab ühenduse sotsiaalpoliitika eri ulatusega volituste piires mitut valdkonda. Valge raamat piiritleb järgmised ühisvaldkonnad: meeste ja naistele võrdsete võimaluste tagamine, sotsiaalkindlustuskavade koordineerimine, töötervishoiu ja –ohutuse alane tegevus ning mõningate tööõiguse sätete kooskõlastamine. Peale nende hõlmab EL-i sotsiaalpoliitika ka sotsiaalkaitse ning tööhõivepoliitika valdkonda, mis on lisandunud liidu sotsiaalpoliitika diskursusesse liidu arenguloo pikkust arvestades suhteliselt hilja.

Siinkohal on huvitav välja tuua EL-i ja Eesti sotsiaalpoliitiliste valdkondade esindatuse pingerida uuritavais dokumentides (vt tabelit).

Tabel. EL-i ja Eesti sotsiaalpoliitiliste valdkondade pingerida EL-i sotsiaalpoliitika valges raamatus ja Eesti arengukavades

EL-i sotsiaalpoliitika valge raamat	Eesti arengukavad
Tööhõivepoliitika	töötervishoid ja -ohutus
Sotsiaalkaitse	sotsiaalkindlustus
Võrdõiguslikkuse printsiip	tööhõive
Tööõigus	tööõigus
Sotsiaalkindlustus	sotsiaalkaitse
Töötervishoid ja -ohutus	võrdõiguslikkuse printsiip

Võrreldes kategooriate esinemissageduse alusel koostatud pingeridu, tundub, et mainitud sotsiaalpoliitilisi valdkondi hinnatakse väga erinevalt. EL-i sotsiaalpoliitika esiklapsed – töötervishoid ja sotsiaalkindlustus – ei ole juba ammu Euroopa sotsiaalpoliitika diskursuse tähelepanu keskpunktis. Eestis seevastu on just need valdkonnad esimesed, mille harmoneerimise vajadust tähtsustatakse. Tundub, et sotsiaalkaitset ja võrdõiguslikkust peetakse Eestis riigisisesteks valdkondadeks, need on nn pehmed alad. EL-i sotsiaalpoliitika diskursuses on nad seevastu saavutanud viimasel kümnendil "kuuma" teema staatuse. Tõstaksin esile nn nihketeeooria, mille järgi ühiskonnad on eri arengujärgkudes ning seetõttu erinevad ka väärtushinnangud. Väärtuste lõplik samastumine on ebatõenäoline, ning ma arvan, et see pole ka vajalik.

Võrdõiguslikkuse printsiip

Võrdsed võimalused on üks EL-i põhiõigusi ning seda valdkonda tuleks käsitleda ühenduse sotsiaalpoliitika ühtses kontekstis. Meeste ja naiste võrdsete võimaluste printsiip on esindatud Rooma lepingu (Euroopa Ühenduse asutamislepingu) artiklis 6 (diskrimineerimine) ja artiklis 119 (võrdne palk). Ühenduse õigus näeb ette võrdõiguslikkuse printsiibi kohaldamist majandus-, sotsiaal- ja kultuurisfääris. Pärast Rooma lepingu jõustumist on sotsiaalpoliitika alavaldkondades vastu võetud mitu võrdõiguslikkust käsitlevat õigusakti. Seega tuleb kõikides teistes sotsiaalpoliitika valdkondades arvestada võrdse kohtlemise põhimõtet, mis laieneb nii sotsiaalkindlustusele, tööga seotud küsimustele, puudega inimeste kaitsele jm sotsiaalpoliitika valdkondadele. Veelgi rohkem on soovitusliku iseloomuga võrdõiguslikkuse temaatikat käsitlevaid õigusakte jm dokumente vastu võtnud Euroopa Komisjon, neil on ehk veelgi suurem roll sotsiaalpoliitika diskursuse kujunemisel.

Amsterdami lepingu jõustumisega muutus olulisemaks ka võrdõiguslikkuse valdkond liidu tasandil. Leping määrab, et naiste ja meeste võrdõiguslikkusest saab kogu EL-i töö üks aluspõhimõtteid ning seda kohaldatakse kõigis koostöövaldkondades. Võrdsuse saavutamiseks tööturul võib kasutada positiivset diskrimineerimist, s.t eriõiguste kehtestamist töökohal vähemuses olevale sugupoolele.

Võrdõiguslikkuse printsiip on liidu aluspõhimõtteid, seetõttu on ka mõistetav, et valges raamatus on sellega seotud mõistekategooriaid suhteliselt palju (41). Seevastu 1996. aastal koostatud Eesti tegevuskavas pole ühtegi võrdsust kajastavat mõistekategooriat. 1996. aastal loodi sotsiaalministeeriumis siiani Eestis ainus võrdõiguslikkusega tegelev institutsioon – võrdõiguslikkuse büroo. Sellest alates on võrdõiguslikkuse teema tekitanud Eestis laiemat kõlapinda. Valitsuse 1999. aasta tegevuskavas on võrdõiguslikkust käsitlevaid mõistekategooriaid juba 22.

Sotsiaalpoliitika valge raamat näeb ette, et võrdõiguslikkuse printsiipi tuleb järgida 40 korral, Eesti arengukavad kokku üksnes kahel korral, võrdsete võimaluste tagamise põhimõtte puhul. Sellest võib järeldada, et Eesti arengukavad ei ole veel täiel määral teadvustanud võrdõiguslikkuse põhimõtet.

EL-i soolise võrdõiguslikkuse kontseptsioon on Eesti jaoks uuemaid teemasid.

Sotsiaalkindlustus

Sotsiaalkindlustussüsteemid on EL-i liikmesriikides erinevad ega põhine ühel mudelil. Iga süsteem peegeldab riigi ajalugu, traditsioone ja kultuuritausta. Seega pole võimalik ega vajalik neid süsteeme ühtlustada. Küll on osutunud vajalikuks sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimine liikmesriikide vahel.

Sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimine muutus Euroopa Ühendusele tähtsaks 1958. aastal Rooma lepingus sätestatud tööjõu vaba liikumise põhimõtte tõttu. Ühenduse piires liikuvate töötajate sotsiaalse kaitse tagamiseks pidi sotsiaalkindlustuse põhimõtted kooskõlastama. Samas annab EL vaid koordineerimiseadusandluse, mis ei määra täpseid summasid ega määrasid. Valge raamatu järgi toimub kooskõlastamine kõigis sotsiaalkindlustuse valdkondades, mis hõlmavad haigust ja emadust, invaliidsust, vanadus- ja tootjakaotuspensionit, tööõnnetusi ja kutsehaigusi, töötu abiraha ja peretoetusi.

Sotsiaalkindlustusalaseid mõistekategooriaid on valges raamatus 35, Eesti tegevuskavades vastavalt 20 ja 25. Sotsiaalkindlustuse valdkond on tööjõu vaba liikumise põhimõtte tõttu seotud tihedalt siseturu toimimise tagamisega ning on seetõttu valge raamatu järgi esimesi tegevussamme, mille kandidaatriigid peavad omaks võtma. Seetõttu on ka mõistetav, miks sotsiaalkindlustuse valdkonna mõistekategooriad on Eesti tegevuskavades suhteliselt hästi esindatud. Valdkond ei ole kolme aasta jooksul märgatavalt tähtsamaks muutunud. Enamik kategooriaid on tugevasti seotud sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimisega liikmesriikide vahel (27 indikaatorit), nimetatud on ka mitmeid hüvitisetüüpe (haigus- ja invaliidsushüvitised, tööõnnetus- ja kutsehaigushüvitised, vanadus-, tootjakaotus- ja töötushüvitised, peretoetused). Sotsiaalkindlustuse valdkonna korralduslik pool on aga rangelt liikmesriikide siseküsimus.

Sotsiaalkindlustus on omakorda valdkond, kus valge raamat annab juhiseid vähemal määral (24 indikaatorit). Seevastu Eesti arengukava kajastab valdkonda 50 indikaatori piires, enamik neist on seotud sotsiaalkindlustuse koordineerimismehhanismi rakendamisega. Diskursiivse

praktika uued mõisted on sotsiaalpoliitika valge raamatu määratletud kaks täiendavat hüvitisliiki: haridushüvitised ja hüvitised pikaajalist hooldust vajavaile isikuile.

Sotsiaalkaitse

Sotsiaalkaitse valdkond on liidus kehtiva subsidiaarsusprintsipi kohaselt liikmesriikide pädevuses. Mitme liikmesriigi raske sotsiaalse olukorra tõttu on liit avaldanud arvamust, et sedavõrd tähtsa valdkonna puhul, nagu seda on inimeste sotsiaalne kaitse, tuleks rakendada abinõusid ka liidu tasandil. Seetõttu esineb liidu tasandil järjest enam mitmes mittesiduvast programmilises ja soovitusliku iseloomuga dokumendis sotsiaalse kaitse meetmetega seotud mõistekategooriaid.

Sotsiaalkaitse valdkonnaga tegelemiseks liidu tasandil pole liidu aluslepingutes õiguslikku alust kindlaks määratud, seetõttu ei ole ka sotsiaalkaitse valdkonna mõistekategooriaid valges raamatus ja Eesti 1996. aasta tegevuskavas. 1999. aasta tegevuskavas neid juba esineb (5).

Sotsiaalpoliitika valge raamat mainib 70 sotsiaalkaitse valdkonnaga seonduvat indikaatorit, mida liidu liikmesriigid võiksid arvestada. Sotsiaalpoliitika valge raamat peab suhteliselt oluliseks kõiki sotsiaalse kaitsega seotud valdkondi: puuetega inimeste, vanurite ning laste ja perekondade sotsiaalset kaitset. Eesti arengukavadest käsitleb sotsiaalset kaitset vaid sotsiaalkindlustuse ja hoolekande arengukava, keskendudes ka vajadusele võidelda sotsiaalse tõrjutusega ning arendada avahoolduse valdkonda. Tööskeatori ja töötervishoiu arengukavad sotsiaalse kaitstusega seonduvaid mõisteid ei käsitle. Uurimusest võib järeldada, et Eesti mõistab ja tunnustab liidu laiemat sotsiaalpoliitilist diskursust, sest liitumise kontekstis pööratakse tähelepanu ka sotsiaalkaitse valdkonnale.

Töötervishoid ja tööohutus

Nagu sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise vajadus, ilmus ka tööohutuse ja töötervishoiu teema ühenduse õigusesse seoses töötajate vaba liikumise põhimõttega. Tööohutuse ja töötervishoiu alaste miinimumnormide kehtestamine on olnud ühenduse pikaajalisemaid põhimõtteid, mille taustaks on võrdsete konkurentsitingimuste tagamine. Sellega välditakse olukordi, kus ühel riigil on madalamate tööohutusnõuete tõttu konkurentsieeliseid.

Töötervishoiualased õigusaktid on vastu võetud viimase kolmekümne aasta jooksul. Oluline on märkida, et selle valdkonna kiirem areng on toimunud pärast ühtse Euroopa akti vastuvõtmist. Algselt pms majandusliiduna toiminud ühendus hakkas oluliseks pidama töötingimusi, et kiire majanduskasvu taustal mitte jätta tähelepanuta inimlikke väärtusi. Kui varasem diskursus kajastas valdkonna meetmete harmoneerimisega seonduvat, siis pärast ühtse Euroopa akti jõustumist räägitakse juba miinimumnõuete defineerimisest (Community Social Policy... 1996, 132).

Töötervishoiu ja tööohutuse alaseid mõistekategooriaid on valges raamatus nimetatud 41 korda, Eesti mõlemas tegevuskavas 11 korda. Märkimist väärib, et valge raamat näeb ette ka

ennetustegevuse vajaduse töötervishoiu ja tööohutuse valdkonnas, Eesti tegevuskavad seda indikaatorit ei kajasta. See ei pruugi aga tähendada, et Eesti ei pea oluliseks ennetustegevust. Kaugeleulatuvate järelduste tegemiseks on vaja võrrelda ka teiste tasandite dokumente.

Töötervishoiu ja tööohutuse valdkonna suundumusi piiritleb sotsiaalpoliitika valge raamat 15 korda, Eesti arengukavad teevad seda kokku 79 korda. Kui sotsiaalpoliitika valge raamat nimetab pms üldisi valdkonna arendamise meetmeid (7 indikaatorit), siis Eesti arengukavad pööravad tähelepanu ka ennetustegevusele (kokku 5 indikaatorit), töökeskkonnale ja töötingimustele (kokku 24 indikaatorit) ning ohuteguritele ja tööõnnetustele (kokku 8 indikaatorit).

Töötervishoiu ja tööohutuse valdkond on Eesti dokumentides esindatud suhteliselt heal tasemel. Eesti on koostanud mitu spetsiifilist selle valdkonna arendamisega seotud strateegilist dokumenti (töötervishoiu poliitika, töötervishoiuprogramm aastani 2000), mis arvestab täiel määral EL-i sotsiaalpoliitilist diskursust.

Tööõigus

Tööõigus on EL-i sotsiaalpoliitika tähtsamaid osi, sest ühenduse sotsiaalpoliitilised meetmed said alguse just tööõiguse valdkonnast. EL loodi majandusliiduna, tema eesmärk oli majandust arendades tagada tasakaalustatum tulevik. Majandusliidus oli oluline ka töösuhete sotsiaalne pool. Esimesed sotsiaalpoliitilised abinõud olidki seotud töötajate sotsiaalse kaitsega. Tööjõu vaba liikumise põhimõtte ning riikide erineva arengutempo tõttu tekkis vajadus ühtlustada liikmesriikide tööseadusandlust ja selle normatiive.

EL-i valge raamat peab tööõigust oluliseks valdkonnaks (22 mõistekategooriat). Eesti tegevuskavades on sellealaseid mõistekategooriaid tunduvalt vähem (vastavalt 2 ja 6 korda). Äärmiselt vähe on neid Eesti 1996. aasta tegevuskavas, seal ei ole tööõiguse peatükki. 1999. aasta tegevuskavas on juba tööõiguse valdkonna alapeatükk ning selle mõistekategooriaid (6), suuremat tähelepanu pööratakse töötajate kutsealase koolituse vajadusele.

Valge raamat mainib tööõiguse osas ka kaht uuemat EL-i sotsiaalpoliitika diskursuse mõistekategooriat – tööaja korraldamist ning väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamist. Need kategooriad on tõusnud liidu tasandil oluliseks perekondlike struktuuride ja tööelu muutumise ning uute töövormide tekke tõttu. Nende lahendamine seisab ees kõigil arenenud riikidel. Valge raamat pöörab suurt rõhku ka töötajate informeerimisele ja nendega konsulteerimisele, – samuti uus tähtis põhimõte liidu tasandil. Eesti tegevuskavad neid kategooriaid veel ei kajasta.

Sotsiaalpoliitika valge raamat mainib tööõigusalaseid soovitusi 34 korda, Eesti arengukavad 18 korda. Eesti arengukavades on tööõigusalaseid tegevusi nimetatud eelkõige kutsealase koolituse puhul. Viimasel aastakümnel Euroopa sotsiaalpoliitika keskmisse tõusnud tööaja korraldamine, väikese ja keskmise suurusega ettevõtete tegevuse soodustamine ning töötajate informeerimine ja nendega konsulteerimine Eesti arengukavades ei kajastu.

Tööhõivepoliitika

Aastakümnete pikkuse arenguloo jooksul on tööõiguse roll laienenud. Kui ühenduse loomispäevil oli tööõiguse osaks ainult töötajate sotsiaalne kaitse, siis tänapäeval on liidu tööõiguse üks alavaldkondi ka tööhõive arendamine, töökohtade loomine ja tööpuuduse vastu võitlemine. Oluliseks sammuks tööhõive arendamisel liidu tasandil on Amsterdami lepingusse lisatud tööhõive peatükk. Üha suurenev töötute hulk on sundinud liitu pöörama rohkem tähelepanu tööturuprobleemistikule. Leping sätestab liikmesriikide koordineeritud tegevuse tööhõive küsimustes: artikkel 109n sätestab, et liikmesriigid ja ühendus püüavad välja arendada kooskõlastatud tööhõivestrateegia, eelkõige edendada kvalifitseeritud, koolitatud ja kohanemisvõimelist tööjõudu, ning majanduse muutustele reageerivaid tööturge.

Kuna valge raamatu koostamisel ei kuulunud tööhõivevaldkond liidu kompetentsi, ei esine seal ka selle mõistekategooriaid. Tööhõivepoliitika valdkonda käsitlevaid mõistekategooriaid on tunduvalt rohkem Eesti tegevuskavades. Uurimusest nähtub, et Eesti tegevuskava peab eriti oluliseks tööhõive arendamist ja üldist tööturu kujundamist. Tähelepanu pööratakse ka tööpuuduse problemaatikale. Eesti dokumentides räägitakse tööpuudusega võitlemisest ja tööturu kujundamisest, vähem pööratakse tähelepanu uute töökohtade loomisele jt parandavaile meetmeile.

Tööhõivepoliitika valdkonnas mainib sotsiaalpoliitika valge raamat 73 indikaatorit, keskendudes enam tööhõive arendamisele ja tööturu kujundamisele. Eesti arengukavadest käsitleb tööhõivepoliitika valdkonda pms töösektori arengukava, mis nimetab valdkonna indikaatoreid 49 korral. Analüüsides töösektori arengukava ning võrreldes seda sotsiaalpoliitika valge raamatuga, võib öelda, et Eesti arengukava kajastab küllalt hästi EL-i sotsiaalpoliitilist diskursust. Eesti arengukavas on pööratud tähelepanu tööhõive arendamisele (12 indikaatorit), ettevõtluse soodustamisele (4 indikaatorit) ja kohanemise toetamisele (1 indikaator), mis on EL-i tööhõivepoliitika aluspõhimõtted. Samuti leiab kajastamist tööturu ja tööpuuduse problemaatika (vastavalt 10 ja 12 indikaatorit).

Tulevik spetsialistide käes

Eesti tegevuskavade analüüsimisel selgus, et nende diskursus küll läheneb EL-i sotsiaalpoliitika diskursusele, kuid ei kajasta dokumentide eesmärki. Vabariigi Valitsuse tegevuskavad on EL-i *acquis'* harmoneerimise strateegiline plaan, ning vastavad kategooriad on ka esindatud. Samas ilmneb Eesti konkreetsetes harmoneerimiskavades, et ta on teadvustanud ka liidu laiemaid eesmärke. On positiivne, et EL-iga ühinemisel on Eesti teadvustanud liidu laiemaid eesmärke, kuigi tegevuskavad on eelkõige tehnilised abidokumendid, mis konkreetsete tegevusjuhiste kaudu määravad *acquis'* harmoneerimise plaani.

Eesti arengukavade eesmärk on sotsiaalpoliitika valdkondade kujundamine. Võib eeldada, et Vabariigi Valitsuse otsuse tõttu ühineda EL-iga leiavad Eesti üldistes arengukavades kajastamist ka liidu piires tunnustatud üldeesmärgid. Uurimuse tulemustest võib järeldada, et Eesti arengukavad näevad küll vajadust toetavate tegurite järele eesmärkide saavutamisel,

kuid EL-i hinnatud laiemaid eesmärke pole veel teadvustatud ja tunnustatud. Käesolevas töös analüüsitavad arengukavad laskuvad aga pigem eriala üksikasjadesse ning veel pole näha laiemate eesmärkide püstitamist.

Töötades välja Eesti sotsiaalpoliitikat, on tarvis teadvustada laiema eesmärgiseadmise vajadust ning EL-iga liitumise kontekstis tunda ka liidu laiemaid eesmärke. Seega on tulevik antud valdkonna spetsialistide käes, kes peavad tundma hästi nii Eesti kui ka EL-i sotsiaalpoliitika kujundamise põhimõtteid. Lõpliku otsuse teeb aga rahvas.

Kasutatud kirjandus

A-medium-term Social Action Programme 1995-97. – European Commission. COM(95) 134.

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

Community Social Policy. Current Status 1 January 1996. European Commission.

Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vaheline assotsieerumisleping (Euroopa leping) (1995). – Riigi Teataja II, 22, 120.

European Social Policy – a Way forward for the Union. A White Paper (1994).

Lepinguraamat: Euroopa Liidu leping. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Liitmisleping. Ühtne Euroopa akt (1997). Tallinn: Eesti Õigustölke Keskus.

Padraig, F. (1998). Kõne Rahvusraamatukogus 19. märtsil

Sotsiaalpoliitikaga vaesuse vastu¹

Arvo Kuddo (RiTo 4), Maailmapanga vanemökonomist

Eestil tuleb varem või hiljem teha poliitiline valik tulupoliitika põhimõtete muutmiseks. Riik peab suurendama pere tegelikku majanduslikku olukorda arvestavaid toetusi, võttes aluseks leibkonna sissetuleku, varalise olukorra ja pere koosseisu.

Kuigi Euroopa Liit tunnistab liikmesriikide sotsiaalabisüsteemide mitmekesisust, püüdleb ta siiski sotsiaalpoliitika põhimõtete konvergenksi poole. Sotsiaalabipoliitika üldine eesmärk on tagada kõigile riigi legaalseile residentidele minimaalne elatustase. Arenenud riigid rakendavad msg sotsiaalpoliitika ja heaoluriigi mudeleid, Korpi ja Palme (1997) uurimusele toetudes võib need jaotada nelja rühma:

- pere tulusid ja vajadusi arvestavad süsteemid (*means-tested and needs-tested*), levinud USA-s ja Austraalias;
- kindlustuspõhimõttele üles ehitatud sotsiaalpoliitika, kus enamik toetusi sõltub varasemaist sissemaksist, nt Saksamaal, Prantsusmaal, Belgias ja Luksemburgis. Rahaliste siirete sihtrühma kuuluvad siin eelkõige varem hõivatud isikud, kes ei ole enam võimelised töötama või on läinud pensionile. Toetuste allikas on varasemad kindlustusfondidesse tehtud sissemaksed (v.a haigustoetuste ja lastetoetuste puhul);
- universaalsed toetused põhinev ja garanteeritud minimaalset tulu tagav sotsiaalse kaitse süsteem, levinud nt Suurbritannias, Taanis ja Iirimaa. Kindlustuspõhimõtted on siin vähem arenenud, toetuste finantseerimise allikas on valdavalt üldised maksutulud (riigi- ja kohalik eelarve);
- institutsionaalsed süsteemid, mis ühendavad nii universaalse, minimaalset tulutaset tagava kui ka varasemaist sissemaksist sõltuva toetussüsteemi. Selle mudeli puhul on märkimisväärselt suur riigi osa. Levinud eelkõige Põhjamaades, nt Rootsis ja Soomes.

Domineerivad sotsiaalpoliitika mudelid on välja kujunenud riigiti paljude ajalooliste, poliitiliste, majanduslike, kultuuriliste, demograafiliste jt tegurite mõjul.

Perekonna roll sotsiaalse turvalisuse tagamisel

Eesti sotsiaalpoliitika hindamisel tuleks alustada perekonna ja riigi rollist perede toimetuleku tagamisel. Nii põhiseaduse kui ka teiste seaduste järgi on mõlemal suur tähtsus.

Põhiseaduse § 27 märgib: "Perekond on kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest." Ka 1994. aastal vastu võetud perekonnaseaduses on ülalpidamiskohustused perekonnas detailselt reguleeritud. Nii kohustab seaduse § 60 vanemat ülal pidama oma alaealist last ja abivajavat töövõimetut täisealiseks saanud last. Seaduse § 64 märgib, et täisealiseks saanud laps on kohustatud ülal pidama oma abivajavat töövõimetut vanemat. Kui täisealiseks saanud laps ei täida nimetatud kohustust, mõistab kohus vanema nõudel temalt välja vanemale elatise igakuise elatusrahana, lähtudes täisealiseks saanud lapse ja vanema varalisest seisundist ja vanema vajadusest. Seadus sätestab ka teiste pereliikmete, nt

vanavanemate, venna ja õe, võõrasvanema ja kasuvanema jt pereliikmete ülalpidamiskohustuse.

Põhiseaduse § 28 lisab: "Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral... Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul."

Kuigi sotsiaalhoolekande seadus määrab kindlaks sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste jm abi osutamise või määramise üldised kriteeriumid, ei ole nimetatud ega üheski teises juriidilises aktis kindlaks määratud puuduse mõistet. Ilmselt ei piirdu puudus ainult sissetulekute vähesusega.

Kuigi ka sotsiaalhoolekande seadus rõhutab isiku vastutust enda ja oma perekonnaliikmete toimetuleku eest, on vastavalt seaduse §-le 22 sotsiaaltoetuste ja eelkõige toimetulekutoetuse maksmise aluseks toetuse taotlejaga abielus või abielulistes suhetes olevate samas eluruumis elavate isikute, nende ülalpidamisel olevate laste ja vanemate või muude üht või enamat tuluallikat ühiselt kasutavate või ühise majapidamisega isikute sissetulek.

Teisisõnu, toetuse määramise aluseks on ainult leibkonna või ühise majapidamisega isikute jooksev sissetulek. Muud tegurid, nt toetust taotlevate isikute varaline seisund, pere säästud, teiste eraldi elavate pereliikmete toetused, osalus või mitteosalus toimetulekut tagavates abiprogrammides (sotsiaalses rehabilitatsioonis) jmt ei mängi toimetulekutoetuse määramisel olulist osa.

Eestis on üksteise toetamine küllaltki levinud. 2000. aasta ESA leibkonnauuringu andmeil moodustasid teiste pereliikmete rahalised või mitterahalised toetused (üksteise abistamine), alimendid jms keskmiselt 91,2 krooni kuus leibkonnaliikme kohta (sellest üksteise abistamine vastavalt 68 krooni). See võrdub ligikaudu kolmest sotsiaalabitoetusest (lastetoetused, toimetulekutoetus ja töötu abiraha) saadava summaga, mis omakorda on kokku keskmiselt 95,4 krooni kuus pereliikme kohta.

Laiendades leibkonnauuringu andmeid kogu elanikkonnale, moodustab üksteise abistamine (eraisikute abi kingitud raha või kaupadena) kogusummas arvestuslikult 1,1 miljardit krooni, mis on ligilähedane lastetoetusteks eraldatud riiklike vahendite üldsummale. Nimetatud siirded jaotuvad tulukvintilide lõikes aga äärmiselt ebaühtlaselt, viies tulukvintil saab teistelt eraisikutelt pereliikme kohta abi ligi kuus korda rohkem kui esimene tulukvintil.

Vaesusmustrid Eestis

Viimaseil aastail on vaesuse ulatuse ja vaesusmustrite kohta tehtud mitu ulatuslikku uuringut (Kutsar ja Trumm 1999; Eesti inimarengu aruanne 2000; Lapsed Eestis 2000). Vaesuse defineerimisel kasutatakse väga msg vaesuspiirikriteeriume.

Kõige enam kasutatakse vaesuspiiri määratlemisel suhtelist vaesuspiiri, mis lähtub eelkõige antud riigis väljakujunenud ja domineerivast materiaalse kindlustatuse tasemest.

Vaesuspiirina kasutatakse 40%, 50% või 60% leibkonna keskmisest või mediaansest tulust (Prantsusmaal, Saksamaal, Iirimaa, Suurbritannias), rahvapensioni määra (Soomes) või inflatsiooniga kohandatud sotsiaalabimäära (Rootsis). (Atkinson 1991).

Siirderiikides on enam levinud absoluutse vaesuse kontseptsioon, mille kohaselt määratakse minimaalse tarbimiskorvi väärtus teatud tarbimisnormatiivide alusel. Vaeste hulka kuuluvad need isikud või leibkonnad, kelle sissetulekute või kulutuste tase jääb alla mainitud vaesuspiiri.

Kuigi absoluutne vaesus iseloomustab indiviidi, leibkonna või sotsiaalse grupi käsutuses olevate vahendite minimaalset taset, mis tagab eluliste põhivajaduste rahuldamise, tekitab mainitud vaesuspiir kõige enam diskussiooni: milliseid esmatarbekaupu ja teenuseid lülitada minimaalsesse tarbimiskorvi, kas ja kuidas diferentseerida tarbimiskorvi olenevalt leibkonna tüübist, pere elukohast (linn ja maa, regioonid), milliste hindadega kalkuleerida tarbimiskorvi jne. Vähestes riikides on sotsiaaltoetused seotud absoluutse vaesuspiiriga.

Antud uurimuses valisime vaesuspiiriks rahvusvaheliselt kõige enam aktsepteeritud suhtelise vaesuspiiri sissetulekute järgi, s.o 60% mediaantuludest. Sissetulekuvaesed on seega need leibkonnad, kelle sissetulek aastal 2000 oli väiksem kui 1047 krooni kuus ühe leibkonnaliikme kohta ehk 2513 krooni kuus ühe keskmiselt 2,1-liikmelise Eesti leibkonna kohta.

2000. aasta leibkonnauuringu andmeil olid 15,5% Eesti peredest vaesed ehk sissetulekuga alla 60% mediaantuludest. Vaeste perede tulude analüüsist selgub, et sotsiaaltoetused mängivad nende sissetulekutes suhteliselt suurt osa². Sotsiaaltoetuste osa vaeste perede tuludes oli 23,3% kogusissetulekuist, sh üksikvanemaga peredes 43,3% ja paljulapselistes peredes (paar kolme ja enama lapsega) 39% sissetulekuist. Rahaliselt moodustavad sotsiaaltoetused kahes viimases pererühmas tagasihoidliku 310 ja 280,5 krooni kuus ühe pereliikme kohta.

Kõige suuremas vaesuseriskis olid töötu leibkonnad, s.o leibkonnad, kus ükski 16-aastane või vanem pereliige ei tööta ning vähemalt üks pereliige on töötu. Neist leibkondadest olid vaesed 62,4%. Vaesuseriskis olid ka paljulapselised pered (paar kolme ja enama lapsega) – nimetatud peredest olid 37,2% vaesed, üksikvanemaga perede hulgas 34,5% peredest vaesed.

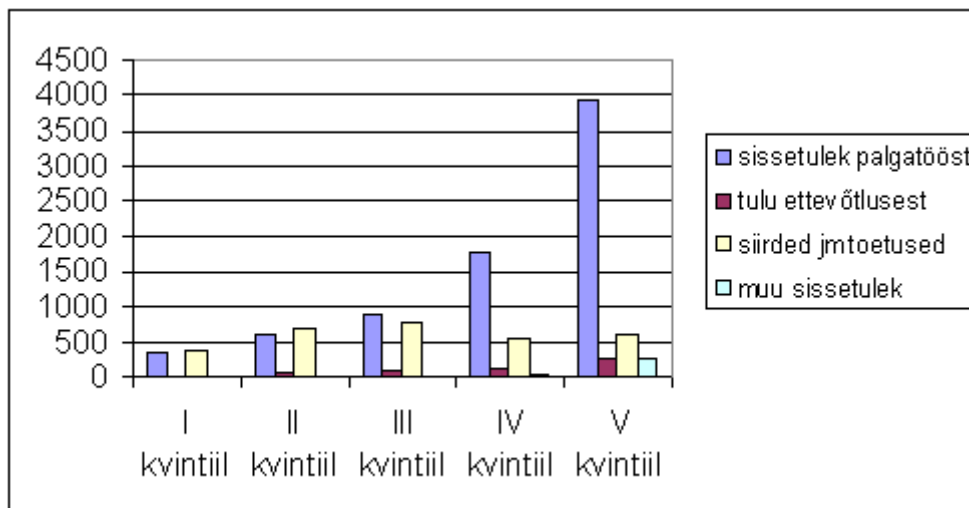
Niina Dermani uuringu alusel tõdes enamik alaealiste lastega üksikemasid (91%), et toidu ja kommunaalmaksete kõrvalt võivad nad lubada lastele ja endale ainult kõige hädatarvilikumat. Ligi pooltel üksikemadest kulus sissetulek toidule ja korteriüürile või ei jätkunud raha isegi igapäevaseks toiduks (Derman 2000).

Vaatluse all olevate sotsiaaltoetusteta oleks vaesuses elavate perede osa olnud kokku 18,4%, sh töötu perede hulgas 69,9%, paljulapselistest peredest 50,2% ning üksikvanematest 45,1%. Sotsiaaltoetustega õnnestus vähendada vaesust üksnes 2,9 protsendipunkti võrra. Seega mängivad nimetatud kolm sotsiaaltoetust ebaolulist rolli vaesuse leevendamisel. Kõige enam

väheneb vaesus sotsiaaltoetuste tõttu paljulapseliste perede ja üksikvanemaga perede hulgas – vastavalt 13 ja 10,6 protsendipunkti võrra.

Vaesusindikaatorid sõltuvad riigi üldisest sissetulekute ja ressursside tasemest ning viimaste jaotusest elanikkonna eri rühmadele. Tegelikult on tulude ebavõrdsust peegeldav Gini koefitsient Eestis märksa kõrgem kui enamikus juhtivais siirderiikides ning ka Euroopa Liidu riikides. 1999. aastal moodustas Gini koefitsient (leibkonna kulutuste andmeil) 0,362, OECD tarbimiskaalusid kasutades aga 0,348³ (Kask *et al*/2001).

Joonis. Sissetulekud leibkonna tulukvintilides ühe leibkonnaliikme kohta kuus aastal 2000 (kroonides)



Suhteliselt suur ebavõrdsus tulude jaotuses kinnitab, et Eestis on süvavaesus märkimisväärt. Vaesuses elavate perede tulude tase on äärmiselt madal. Vaesuses elavate perede keskmine sissetulek 654 krooni leibkonnaliikme kohta kuus moodustas üksnes 29,9% keskmise leibkonna sissetulekust ja 62,5% vaesuspiirist. Perede jaotusel tulukvintilidesse on määrav toiste tulude suurus (vt joonist). Oluline on märkida, et arvestuslikult elas nimetatud peredes ligikaudu 85 000 last ehk ligi 30% laste üldarvust.

Kulutused sotsiaaltoetustele ja toetuste reaalkäärtus

Kuigi 1990. aastate teisel poolel on sisse viidud mitu uut lastetoetuseliiki ja suurendatud sotsiaalabitoetusi, on toetuste reaalkäärtus kiiresti kahanenud.

Nii moodustas 1992. aasta 1. oktoobrist kehtima hakanud töötu abiraha 180 krooni tol ajal 60% alampalgast ehk 24% keskmisest brutopalgast. Järgnevatel aastatel on abiraha asendusmäär⁴ oluliselt kahanenud, moodustades 1997. aastal vaid 6,7% keskmisest palgast. 1. juulist 1992 kehtestatud töötu abiraha 160 krooni kuus reaalkäärtus moodustas 2001. aasta jaanuaris vaid 70 krooni tollases, 1992. aasta vääringus ehk toetuse reaalkäärtus on vähenenud enam kui 56% võrra (vt tabelit). Seega on töötu abiraha kaotanud suure osa oma funktsioonist toetada aktiivse töötöingu perioodil töötut ja tema perekonda väljakujunenud tarbimistaset ning vältida nende vaesustumist.

Tabel. Sotsiaaltoetuste reaalkaalu dünaamika Eestis rahareformijärgsel perioodil

Toetuse muutmise kuupäev	Toimetulekutoetuse tase		Töötasu abiraha tase		Lapsetoetuse tase	
	Nominaalne, EEK	Reaalne (september 1993 suhtes, EEK)	Nominaalne, EEK	Reaalne (juuli 1992 suhtes, EEK)	Nominaalne, EEK	Reaalne (juuli 1992 suhtes, EEK)
1.07.1992	–	–	160	160	160	160
1.10.1992	–	–	180	132	90	66
2.09.1993	280	280	180	95	90	48
1.10.1994	320	210	180	63	105	36
1.01.1996	320	153	180	45	130	33
1.02.1996	390	180	180	44	130	32
1.01.1997	460	195	180	40	150	34
1.11.1997	500	192	180	37	150	31
1.03.1998	500	182	300	58	150	29
1.01.1999	500	177	400	76	150	28
1.01.2000	500	171	400	74	150	27
1.01.2001	500	162	400	70	150	26
1.01.2002*	500	153	400	66	150	25
1.01.2003*	500	148	400	64	150	24

ALLIKAS: autori koostatud.

*Hinnang 2002. aasta riigieelarve projektist ja rahandusministeeriumi 2001. aasta septembris valminud majandusprognoosist lähtudes aastaks 2001–2005.

Esimese lapse lapsetoetus on alates rahareformist kuni 2001. aasta jaanuarini kaotanud 57% oma reaalkaalu. Nimetatud toetus moodustab aga valdava osa lapsetoetusteks makstavast summast, sest ühe lapsega pere üldarv 201 700 moodustab ligi kaks kolmandikku laste üldarvust.

1994. aasta lastetoetuste seaduses oli fikseeritud, et kui tarbijahinna tõus poolaastas ületab 10%, koostab Vabariigi Valitsus ja esitab Riigikogule lisaeelarve seaduse eelnõu uue

lapsetoetusemäära kehtestamiseks. Kahjuks ei arvestanud seadus ega ka järgmised seadused kumulatiivset hinnatõusu. Seetõttu on lapsetoetuse määr 150 krooni kuus olnud muutumatu 1997. aasta jaanuarist alates. Tarbijahinnaindeks on viimase nelja aastaga kasvanud enam kui 30%.

Ka toimetulekutoetus on ajavahemikus 1993. aasta septembrist kuni 2001. aasta jaanuarini kaotanud 42% oma reaalkaalu. 2002. aasta eelarveprojekti alusel jätkub nimetatud protsess aastail 2001 ja 2002.

Kiiresti on vähenenud kulutused sotsiaaltoetustele ka suhtena SKP-st, v.a töötu abirahad, milleks kuluvaid summasid tõsteti töötuse kiire kasvu tõttu. Lastetoetuste osakaal SKP-st on vähenenud 1,93%-lt 1994. aastal 1,43%-le 2001. aastal, osalt ka laste arvu vähenemise tõttu.

Arvestades suuri erinevusi riikide majanduslikus arengutasemes, kasutatakse rahvusvahelistes võrdlustes toetuste hindamisel rahalise siirde (toetuse) keskmist suurust võrrelduna SKP-ga ühe elaniku kohta. Nii nt oli tüüpiline töötu abiraha 1990. aasta algul Taanis, Belgias ja Hollandis keskmiselt 70–80% SKP-st ühe elaniku kohta. Euroopa Liidu riikidest oli see madalaim nt Portugalis ja Suurbritannias, kus ta moodustas veidi üle 20% SKP-st ühe elaniku kohta, Itaalias vaid 10%.

2000. aastal moodustas Eestis SKP ühe elaniku kohta 61 700 krooni, töötu abiraha 400 krooni kuus ehk 4800 krooni aastas oli kõigest 7,7% mainitud näitajast. See on madalam kui üheski vaatluse all olevas OECD riigis. Võttes aluseks kulutused abirahale SKP-st tervikuna, jääb Eesti enamikust siirderiikidest tahapoole. 1990. aastail on Eestis töötu abiraha osakaal SKP-st kõikunud vahemikus 0,07% SKP-st 1995. aastal kuni 0,16%-ni 1999. aastal.

Hispaanias ja Kreekas moodustab tüüpiline lapsetoetus vähem kui ühe protsendi SKP-st ühe elaniku kohta, samas kui Taanis ületab see näit 12%, Luksemburgis 11%, Suurbritannias 9% ning Belgias ja Prantsusmaal enam kui 8% SKP-st ühe inimese kohta.

Eestis oli 2000. aastal lapsetoetus esimesele lapsele 150 krooni kuus ehk 2,9% SKP-st ühe elaniku kohta, teisele lapsele (225 krooni kuus) vastavalt 4,4% ja igale järgmisele lapsele (300 krooni kuus) 5,8% SKP-st ühe elaniku kohta. Võrreldes Euroopa Liidu riikidega on lapsetoetused Eestis seega keskmisel tasemel.

Võttes aluseks SKP ühe elaniku kohta, moodustab sotsiaalabi töövõimetule täiskasvanule Belgias 65% SKP-st, Taanis 55%, Itaalias ja Luksemburgis 50%, Iirimaa ja Hollandis 40% ning Saksamaal, Hispaanias, Prantsusmaal ja Suurbritannias 30%. Väiksemad toetused on Kreekas ja Portugalis, vastavalt 16% ja 21% SKP-st elaniku kohta (Social Protection... 1994).

Eestis moodustas toimetulekutoetus 2000. aastal 500 krooni 9,7% SKP-st ühe elaniku kohta. See on ligi kaks korda vähem kui madalaima toetusega OECD riikides Kreekas ja Portugalis.

Kuna toimetulekutoetuse piir ja riigieelarvest eraldatavad summad on külmutatud, on viimaseil aastail vaatamata toetuse saajate ringi mõningale laiendamisele toimetulekutoetuse

roll vaesuse vähendamisel kahanenud. 1994. aastal kulutati eelarvest sotsiaalabile (toimetulekutoetus, eluasemetoetus, täiendav toetus) kokku 293 miljonit krooni ehk 0,97% SKP-st. 2000. aastal moodustas sotsiaalabi ligilähedaselt sama summa – 316 miljonit krooni. Inflatsiooni tõttu oli viimase osatähtsus eelarvest kahanenud 0,37%-le SKP-st.

Paljudele peredele on toimetulekutoetustest suurt tuge. Sotsiaalministeeriumi andmeil rahuldati 2000. aastal toimetulekutoetuse vahenditest 43 700 taotlust kuus ning ühe taotluse kohta maksti keskmiselt 602 krooni. Arvestatuna ühe Eesti elaniku kohta moodustas sotsiaalabisumma keskmiselt 221 krooni aastas.

Hinnang viimaste aastate sotsiaalpoliitilistele otsustele

1990. aastate lõpus on Eestis vastu võetud rida sotsiaal- ja majanduspoliitilisi otsuseid parandamaks vähekindlustatute majanduslikku olukorda ja stimuleerimaks elanike toimetulekut.

2001. aasta eelarvega suurendatud tulumaksuvaba miinimum jättis töötavate inimeste taskusse täiendavalt ligi 350 miljonit krooni, mis võrdub ligikaudu aastase toimetulekutoetuse summaga. Ühes kuus teeb see töötaja kohta ligikaudu 50 krooni lisatulusid, mitte eriti märkimisväärne summa vaesuse vähendamiseks, kuid arvestatav koormus eelarvele.

Mainitud otsus puudutas võrdselt kogu töötavat elanikkonda ega ole otseselt suunatud vaesuse leevendamisele. Ka vähekindlustatud töötavatele peredele pole 50 krooni kuigi suur raha. Samas jäävad nimetatud soodustusest ilma pered, kelle maksustatavad tulud ei küüni tulumaksuvaba miinimumini. Seega on tegemist universaalse soodustusega, millest enamik vaeseid peresid, sh töötud, paljud maal elavad regulaarsete tööiste tuludeta pered jt jäävad ilma.

Eelarve suhtes on positiivse toimega palga alammäära tõstmine 1600 kroonilt 1850 kroonile, mis aitab leevendada väikesepalgaliste majanduslikku olukorda. 2001. aasta 30. augustil Eesti Tööandjate Keskliidu ja Ametiühingute Keskliidu alla kirjutatud kahepoolne kokkulepe palga alammäära kehtestamise põhimõtete kohta on samm õiges suunas. Samas tuleks uurida alampalga tõstmise mõju madalapalgaliste tööhõivele. Nimetatud toetusest jäävad samuti ilma need leibkonnad, kelle töised tulud ei ulatu mainitud piirini.

Oluline samm töötus sotsiaalse kaitse euroopalikumaks muutmisel oli töötuskindlustuse seaduse vastuvõtmine 2001. aasta juunis. Seadusega määratleti, et töötuskindlustus on sundkindlustuse liik, mille eesmärk on hüvitiste maksmine töötajatele ja teenistujatele töötuks jäämise, töölepingute ja teenistussuhete kollektiivse ülesütlemise ja tööandja maksejõuetuse korral. Õigus töötuskindlustushüvitisele tekib siis, kui töötuna arvele võetud isikul on kindlustusstaži vähemalt 12 kuud töötuna arvele võtmisele eelnenud 24 kuu jooksul. Hüvitise saamise maksimaalne periood võib olla 360 kalendripäeva, hüvitise määra vahemikus esimesest kuni 100. kalendripäevani 50% ja 102. kuni 360. kalendripäevani 40%. Seadus võimaldab tõsta töötuskindlustusega hõlmatud töötusperede sissetulekute

taset. Samas on töötuskindlustuse rakendumisel oluline läbi vaadata ka koondamishüvitiste suurus.

Tulumaksuseaduse parandusega võimaldatakse aastast 2001 residendist füüsilise isiku maksustamisperioodi tulust maha arvata täiendavalt maksuvaba tulu 12 000 krooni iga kuni 17 aasta vanuse lapse kohta alates kolmandast lapsest. Nagu eelnevast analüüsist selgub, kuuluvad kolme- ja enamalapselised pered tõesti vaesusriski kategooriasse. Samas kinnitavad leibkonnauuringu andmed, et suure osa kolme- ja enamalapseliste perede sissetulekud ei küüni nimetatud tulumaksuvabastuse piirini ning seega pole maksuvabastusel nende perede tuludele erilist mõju.

2002. aasta riigieelarves on ette nähtud tõsta teise lapse toetus kahe lapsetoetuse määran ehk 300 kroonile kuus kehtiva 225 krooni asemel, selle kohta on ette valmistatud peretoetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu. Selle sammu sotsiaalpoliitiline otstarbekus tekitab küsitavusi. Lähtudes 2000. aasta leibkonnauuringu andmeist ning töös kasutatud vaesuspiirist, on vaesuse määr kahelapselistes peredes tõesti üle keskmise taseme – 24,2% niisugustest peredest on vaesed. Samas on see näit üle 10 protsendipunkti madalam kui vaesusmäär üksikvanemaga ning kolme ja enama lapsega peredes. Lisaks on järjekordselt tegemist universaalse iseloomuga kõikide kahelapseliste perede toetuse tõstmisega, mis läheb aastas maksma 70 miljonit lisakrooni. Isegi vaesuses elavate lastega perede sissetulekuile ei avalda nimetatud toetuse tõus märkimisväärset mõju.

Vabariigi Valitsuse määrus 1996. aasta 23. detsembrist märgib, et perekonna arvestusliku toimetulekupiiri määramisel arvatakse perekonna koosseisu ka perekonnast ajutiselt eemalviibivad Eesti Vabariigi riiklike ning haridusministeeriumi poolt väljaantud koolitusloaga õppeasutuste päevases õppevormis õppivad õpilased ja üliõpilased, samuti ajateenijad. Seega peaksid õppurid taotlema toimetulekutoetust oma vanemate perekonna (leibkonna) kaudu.

Suur osa napist toimetulekutoetuse rahast kulub tegelikkuses ühiselamutes elavate üliõpilaste toetamiseks. 2000. aastal rahuldati 43 200 üliõpilase (–pere) esitatud toimetulekutoetuse taotlust, mis moodustab 11,7% rahuldatud taotluste üldarvust. Kõigest 7,7% toetustest maksti lastega üliõpilasperedele. Tartus moodustasid üliõpilased 45,5% kõigist toetust saanud peredest ja üksikisikutest.

Kõrghariduse omandamine on igas riigis investering tulevikku, see tagab märksa kõrgema palga, suurema kindlustunde tööturul ja paremad võimalused tööalaseks karjääriks. Arenenud riikides finantseeritakse kõrghariduse omandamist pere säästudest ja toetustest, õppelaenudest või muudest allikatest, nt suveperioodil töötamisest. Üksnes vähekindlustatud peredest pärit üliõpilastele või edukalt edasijõudvaile õppureile tagatakse õppetoetus toimetulekusüsteemi, õppetoetuste (stipendiumide) või õppelaenu kaudu.

Õppuritele on vanusepiirang lastetoetuse saamiseks tavaliselt kõrgem. Saksamaal on õigus nõuda lapsetoetust täiendavalt kuni 27. eluaastani, kui laps õpib või on puudega ja töövõimetu. Tšehhis võivad õppurid (tudengid) saada toetust 26-aastaseks saamiseni, Portugalis 25. (sama vanusemäär ka lapsinvaliididele) ja Kreekas 22. eluaastani.

Eestis on samuti edukalt käivitunud õppelaenu saamise ja kustutamise süsteem. Üliõpilastele on kehtestatud sõiduhüvitised ning edukamad saavad stipendiumi. Aastast 2002 on haridusministeeriumi initsiatiivil kavas kõrgkooli astujaile sisse viia õppetoetuste süsteem, mille kuludeks arvestatakse 45 miljonit krooni aastas. Järgmistel aastatel kasvab vajaminev summa märkimisväärselt. Jällegi on tegemist universaalse iseloomuga ning seega suhteliselt kuluka toetuseliigiga.

Universaalsed või diferentseeritud toetused

Vaidlused diferentseeritud ja universaalsete sotsiaaltoetuste üle on Eestis kestnud juba aastaid. Aksiomaatiliseks on saanud seisukoht, et iga laps on väärtus ja vajab toetust. Samas on oluline, kui palju ja mis vormis suudab riik toetada eelkõige vaesuses elavaid lastega peresid.

Vaesuses elavate laste hulgas on palju neid, kes majandusliku kitsikuse tõttu ei saa korralikku haridust, kes tulevikus moodustavad väikesepalgaliste, töötute, kurjategijate ja narkomaanide enamiku ning taastoodavad omakorda vaesust. Haridusvõimaluste diferentseeritust iseloomustab nt fakt, et leibkonnauuringu andmeil kulutasid 2000. aasta IV kvartalis rikkaim elanikkonna kümnendik haridusele keskmiselt 240 krooni ja madalaima sissetulekuga pered kaks krooni leibkonnaliikme kohta kuus (Reinap 2001). Arvestagem asjaoluga, et justiitsministeeriumi andmeil moodustavad ligi poole kurjategijaist töötud, kelle hulgas on vaesus kõige kõrgem.

Katja Forsseni väitel on liberaalse heaolumudeliga riikides valdavalt turu ülesanne kindlustada kodanikele heaolu teenused ja toetused. Need riigid on seadnud eesmärgiks hoida sotsiaalsed kulutused kontrolli all, et nad oleksid seotud vajadustega ning selektiivsed. Perepoliitika toetused on mõeldud üksnes vaestele peredele ja riskigrupi lastele (Forssen 2000).

Nagu juba eespool mainitud sotsiaalpoliitiliste sammude loetelu kinnitab, domineerib Eesti sotsiaalpoliitikas mitte selekteeriv (liberaalne), vaid universaalne ehk ümberjaotav (sotsiaaldemokraatlik) sotsiaalpoliitiline mudel.

Solidaarsuspõhimõttele toimiva peretoetuste süsteemi arendamisel on oma eelised. Kahjuks ei võimalda universaalsed toetused lahendada vaeste perede ja tuhandete neis elavate laste toimetulekuga seotud probleeme. Süveneva vaesusega kaasnevad probleemid ei vaja aga pikemat tutvustamist. Huvitaval kombel kinnitas isegi suhteliselt jõukas Tallinnas ja Tallinna lähiümbruses tehtud uuring, et 51% küsitletud peredest eelistas diferentseeritud ning 49% universaalseid lastetoetusi (Randmaa 2001).

Sotsiaaltoetuste tõhusust ja vaesuse leevendamisele suunatust saaks suurendada selektiivse iseloomuga toetuste tõstmise ning toetuse maksmise tingimuste ja kriteeriumide rangemaks muutmise teel, vältimaks toetuste ümberjaotumist mittevastele peredele.

Selektiivne abi – OECD riikide kogemused

Sotsiaalabiprogrammi jätkusuutlikkus sõltub lühiajaliselt eelkõige toetuste suurusest ja inimeste (perede) arvust, kes kvalifitseeruvad toetuste saamisele, pikaajaliselt aga sellest, millist mõju avaldab programm inimkapitalile ning kuidas soodustab toetussüsteem peredele võimaluste loomist ise toimetulekuks ja aktiivsesse ühiskonnaellu reintegreerumiseks.

Sotsiaalabi adresseerimine (*targeting*) vähekindlustatuile on igas riigis komplitseeritud, sest perede elatustaset ja koosseisu iseloomustavad tunnusjooned, sh tulud, varad jms, ei ole alati täpselt mõõdetavad. Toetust taotlevad pered püüavad oma tegelikku olukorda varjata, ka võib perede käitumine aja jooksul muutuda.

Programmi adresseeritust, tõhusust ja efektiivsust saab hinnata selle põhjal, kui palju teatud kriteeriumide järgi selekteeritud vaesuses elavaid peresid õnnestub sotsiaalabiga haarata, või vastupidi, kui palju neist jääb ühel või teisel põhjusel programmist välja. Oluline kriteerium on ka see, kui palju on mittevaseid peresid, kes saavad toimetulekutoetust (*errors of inclusion and errors of exclusion*). Peale selle iseloomustavad sotsiaalabi jaotuse tõhusust ka andmed vähekindlustatuile üleliia makstud summade kohta (*spillover effect*). (Cornia, Stewart 1995).

1990. aastail on enamikus Euroopa Liidu riikides hakatud suuremat rõhku panema selektiivsetele sotsiaalabiprogrammidele ning universaalsed toetussüsteemid on taandumas. Paljudes riikides rakendatakse seejuures nii pere tulude (*income test*), säästude kui ka varade arvestust (*asset test*).

Minimaalse garanteeritud tulu tagamise süsteem vähekindlustatuile, sh töötuile, on viimaseil aastakümneil sisse viidud paljudes riikides, nt Saksamaal 1961., Hollandis 1963., Belgias ja Taanis 1974. ning Iirimaa 1975. aastal. Mitu riiki on sisse viinud tulude piirtaset arvestavad ja minimaalset tulu garanteerivad süsteemid vanuritele (Hispaania, Kreeka, Itaalia ja Portugal) ja üksikvanematele (Saksamaa, Prantsusmaa ja Luksemburg). Hispaania ja Portugal on sisse viinud tulude piirtaset arvestava sotsiaalabi töötuile, kellel on lõppenud töötuskindlustushüvitiste maksmise periood.

Suurbritannias ja Iirimaa on sotsiaalabitoetused valdavalt ühtse määraga ja põhinevad pigem vajadustel, mitte sissetulekul. Seejuures lähtutakse Suurbritannias toimetulekutoetuste määramisel tulude ja ka säästude piirtasemest (*means-tested*), v.a nende isikute puhul, kes töötavad vähemalt 16 tundi nädalas. Iirimaa sõltub sotsiaalabi ülalpeetavate arvust ning toetust võivad taotleda ka need, kes pole suutelised töötama (sh üksikvanemad). Täiendavat sotsiaalabi (*welfare allowance*) makstakse kõigile peredele (v.a täistööajaga töötajaile), kelle sissetulekud on alla teatud tulupiiri.

Rootsis on sotsiaalabi viimaseks tugisüsteemiks (*last resort*) tingimusel, et pere vara on vähenenud kriitilise piirini ning töövõimelised pereliikmed on teinud kõik endast oleneva, et tuluaesusest välja tulla.

Ka lastetoetuste programme on viimaseil aastail OECD riikides oluliselt revideeritud. Paljudes riikides on lastetoetused suunatud ainult madala ressursitasemega peredele. Austrias ei tohi toetust saava pere sissetulekud ületada teatud tulupiiri. Ka Horvaatias peavad toetust taotlevate lastega perede tulud olema alla teatud tulupiiri. Tšehhis on toetus diferentseeritud sellest lähtuvalt, kui palju jäävad pere sissetulekud alla elatusmiinimumi. Ka Iirimaa, Itaalias, Slovakkias ja Sloveenias on õigus lapsetoetusele alates pere teatud tulutasemest. Portugalis ja Rootsis on lastega perede sissetuleku arvestamine lastetoetuste määramisel muutunud reeglilik.

Üksikvanematele on enamikus OECD riikides ette nähtud eraldi toetus (Prantsusmaa, Iirimaa, Itaalia, Jaapan, Rootsi) või makstakse lapsele lisatoetust (Taani, Soome, Ungari, Island). Austraalias, Prantsusmaal, Saksamaal ja Iirimaa arvestatakse üksikvanema toetuse määramisel pere sissetulekute taset (*means test*).

Seega on paljud OECD riigid loobumas universaalsetest toetustest ning lähevad üha enam üle pere sissetulekuid (*means tested*) ja vajadusi arvestavatele toetussüsteemidele. Lisaks toimetulekutoetustele puudutab see ka töötu abiraha (*unemployment assistance*) ja lastetoetusi. Karmistuvad ka toetuste saamise kriteeriumid ning kvalifikatsiooni- ja õigustatuse põhitingimused.

Eesti sotsiaalabiprogrammide selektiivsuse hinnang

Ka Eestis on aastast 1990 rakendatud selektiivse iseloomuga sotsiaalabiprogramme, esialgu hinnatõusu kompensatsioonina ning aastast 1993 toimetulekutoetusena. 1994. aastal viidi sisse ka eluasemetoetus.

Toetussüsteemide tõhusust (*efficacy*) ja selektiivsust iseloomustab see, kui suure osa sotsiaaltoetustest saavad vaesed ja kui suure osa mittevaesed leibkonnad. 2000. aasta leibkonnauuringu andmed kinnitavad, et kokku saavad vaesuses elavad pered 32,3% sotsiaaltoetusteks eraldatavast summast. Töötuga vaesed pered saavad isegi 72,0% töötu leibkondadele langevaist sotsiaaltoetustest. Sotsiaaltoetustest on vaestele peredele kõige enam adresseeritud töötu abiraha: vaesed saavad 49,2% nimetatud toetuseks eraldatud summast. Lastega vaesed pered saavad vaid 30,0% lastetoetusteks eraldatud summast.

Leibkonnauuringu andmed kinnitavad, et vaid väike osa vaestest peredest saab töötu abiraha ja toimetulekutoetust. Töötuga vaestest peredest saavad töötu abiraha 21,4%. Universaalse iseloomuga lastetoetused on kättesaadavad 91,5% peredele lastega vanuses 18 aastat ja nooremad.

Kuigi analüüsis kasutatav vaesuspiir 1047 krooni kuus ühe leibkonnaliikme kohta ületab tunduvalt toetuse määramiseks kasutatavat tulumäära (arvestuslikult 500 krooni kuus üksi elava täiskasvanud inimese kohta), kinnitab uuring, et ka osa mittevaeseid peresid taotleb ja saab nimetatud toetust. Mittevaesuses elavatele peredele langes 62,3% toimetulekutoetuseks eraldatud summast. Vaesuses elavaist leibkondadest said toimetulekutoetust üksnes 12,3%.

See kinnitab, et toetuse määramiseks kasutatav andmebaas on puudulik.

Toimetulekutoetuste arvestamisel võib paljude teistegi riikide kogemustele tuginedes sisse viia pere varalise seisukorra hindamise, nt arvestada pere omanduses/kasutuses olevat maad, eluaset, autot, võtta arvesse iseärasusi pere koosseisus ning vähekindlustatuse põhjusi.

On selge, et ainuüksi ümberjaotatavate summade suurendamisega ei saa vaesust märkimisväärselt vähendada, sest see nõuaks liiga suure osa riigi eelarvelistest ressurssidest. Ka on töös valitud suhteline vaesuspiir 60% leibkonna mediaantuludest liiga kõrge, et seda piiri saaks kasutada eesmärgina tõsta toetuste suurendamise kaudu vaesuses elavate leibkondade sissetulek sellisele tulutasemele. Riigi majanduslikud võimalused lubavad eesmärgina kasutada märksa tagasihoidlikumat toimetulekupiiri, mille suurus sõltub eelarvevahendite olemasolust ja poliitilistest kokkulepetest eelarveprioriteetide osas.

Arusaadavalt ei ole sotsiaalabiks suunatavate summade suurendamisega võimalik lahendada vaesuse probleemi Eestis. Eelkõige saab perede vaesusest väljatulekut soodustada vähekindlustatud leibkondade töiste tulude märkimisväärse suurendamise teel. Selleks on vaja tõsta tööhõivet ja vähendada tööpuudust ning suurendada töö tootluse kasvust sõltuvat palka jm teiseid tulusid.

Suhteliselt madal tööhõive eriti üksikvanemaga peredes kinnitab ka vajadust tagada üksinda last hooldavale ja kasvatavale vanemale paindlik tööhõivesüsteem või leida muid võimalusi laste kasvatamise, kodu ja töö ühitamiseks. Eestiski võib esile tuua mitut edukalt toimivat rehabilitatsiooniprogrammi, nagu nt Viljandimaa aktiveerimiskeskuse tegevus, mille eesmärk on integreerida pikaajalisi töötuid tööturule. See on aga juba omaette teema.

Muutused varem või hiljem

Uuring kinnitas mitmeid põhimõttelisi puudusi sotsiaaltoetuste süsteemis. Eelkõige tuleb märkida, et suur osa riigi sotsiaaltoetustest, sh toimetulekutoetustest makstakse mittevastele peredele. Toimetulekupiiri kindlustamiseks suunatavaist vahendeist kulub 62,3% mittevaste perede toetamiseks. Lastetoetuste ja töötu abiraha puhul ei olegi eesmärgiks, et need jõuaksid ainult vaestele peredele. Sellele vaatamata osutus kõige enam vaestele suunatuks töötu abiraha – ligi poole vastavaist ressurssidest said vaesuses elavad pered.

Sotsiaaltoetuste osas domineerivad Eestis valdavalt universaalsed lastetoetused. Peale selle on kõigil Eestis seaduslikult elavail madala sissetulekuga elanikel õigus taotleda minimaalset tulutaset tagavat toimetulekutoetust. Seega domineerib meil pigem nn Beveridge-tüüpi universaalse iseloomuga sotsiaalkaitstesüsteem. Töötuskindlustuse rakendumine aastast 2002 lisab kindlustuspõhimõtteid ja varasemaist kindlustusmaksest sõltuvad töötuskindlustushüvitised. Eesti vaesusuuringu autorite arvates sarnaneb Eesti sotsiaalkaitstesüsteem oma institutsionaalselt korralduselt kõige enam Põhjamaade mudeliga (Kutsar, Trumm 1999).

Riigieelarvelised kulutused sotsiaaltoetustele on Eestis erakordselt madalad ning kulutused suhtarvuna SKP-sse valdavalt kahanevad. Ka toetuste reaalkväärtus väheneb kiiresti. Võttes aluseks rahvusvahelisteks võrdlusteks kõige enam sobiva toetuse määra suhtarvu SKP-sse ühe inimese kohta, on Eestis töötu abiraha ja toimetulekutoetuse määr oluliselt madalam kõigist OECD riikidest. Ainult lapsetoetuse suhe SKP-sse ühe inimese kohta ületab mõne OECD riigi vastava toetuse määra. Seegi iseloomustab riigi suhtumist vaesuse leevendamisse.

Kuna ühest sotsiaaltoetusest ei piisa pere elatusaseme tõstmiseks arvestusliku elatusmiinimumini, taotlevad vähekindlustatud pered abi ka teisest süsteemist või saavad tihti kõiki kolme nimetatud sotsiaaltoetust. Paljudel juhtudel ei piisa ka mitmest sotsiaaltoetusest, et tõsta pere sissetulek vaesuspiirini.

Kõikide universaalse iseloomuga lastetoetuste üheaegseks tõstmiseks puudub riigil raha. Seetõttu on otstarbekam suurendada eelkõige neid lastetoetusi, mis on enam seotud vähemkindlustatud osaga rahvastikust, s.o väikeste lastega noorte perede, paljulapseliste perede ja üksikvanemate toetusi.

Toetuste suurused ei haaku omavahel. Enamasti peaks toimetulekutoetus (ja eluasemetoetus) olema nn viimane hädaabi (*last resort*) ning seega väikseima määraga. Eestis on toimetulekutoetus õigustatud isikule (perele) vastupidiselt kõige kõrgema määraga. Osalt on see seotud ka asjaoluga, et ainsa toetusena arvestatakse toimetulekutoetuse määramisel pere sissetulekuid.

Toimetulekutoetust makstakse põhimõtteliselt igale Eestis elavale Eesti kodanikule ja siin elavale välismaalasele, kellel on alaline elamisloa, kui perekonna sissetulek põhjusest olenemata jääb alla teatud tulupiiri. Puuduvad ranged selektiivsust tagavad kriteeriumid. Palju on toimetulekutoetuse saajate hulgas üliõpilasi, kes iseseisva tuluallika (s.o leibkonna iseseisva eelarve ja majapidamise) puudumisel peaksid toimetulekutoetust taotlema oma vanemate perekonna (leibkonna) kaudu.

Universaalse iseloomuga sotsiaaltoetuste tõstmiseks eesmärgiga tagada vähemalt toetuste reaalkväärtuse säilimine puuduvad riigil võimalused. Seega tuleb Eestil varem või hiljem teha poliitiline valik tulupoliitika põhimõtete muutmiseks, suurendamaks pere tegelikku majanduslikku olukorda arvestavate toetuste osakaalu, võttes aluseks leibkonna sissetulekute taset, varalist olukorda ja pere koosseisu (eelkõige töövõimeliste liikmete olemasolu peres jms) iseloomustavaid tunnuseid.

Eestis puudub riiklik poliitika, mis aitaks aktiivsete meetmete jm poliitika kaudu tuua vähekindlustatud välja vaesusest. Vähekindlustatute sõltuvus riigi toetustest on suur, see võib soodustada ülalpeetavuse mentaliteeti. Toetused on äärmiselt passiivse iseloomuga ja piirduvad rahaliste väljamaksetega kõigile, kes mahuvad küllaltki liberaalsete toetuse määramise kriteeriumide alla.

Kasutatud kirjandus

Atkinson, A. (1991). Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies in Developed Countries. – The World Bank Economic Review, Vol 5, No 1.

Benefit Systems and Work Incentives (1999). OECD. Paris.

Cornia, A., Stewart, F. (1995). Two Errors of Targeting. Public Spending and the Poor. – D. Van de Walle, K. Nead (eds). A World Bank Book. Washington, D.C.

Derman, N. (2000). Elu stressis: alaealiste lastega üksikema pere toimetulek. – Sotsiaaltöö, nr 6.

Eesti inimarengu aruanne 2000. Tallinn: ÜRO Arenguprogramm.

Forssen, K. (2000). Perepoliitika ning laste majanduslik heaolu mõnedes OECD riikides. – Ainsaar, M. (toim). Laste- ja perepoliitika Eestis ja Euroopas.

Kangas, O. (1994). The Merging of Welfare State Models. – Journal of European Social Policy, 4 (2).

Kask, U., Maasalu, V., Heinlo, A., Genissov, G., Kõgel, H. (2001). Trends and Indicators in Child and Family Well-being in Estonia. UNICEF, Florence.

Korpi, W., Palme, J. (1997). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries. Institut för social forskning, Working Paper 3.

Kutsar, D., Trumm, A. jt (1999). Vaesuse leevendamine Eestis. Taust ja sihiseaded. Tartu: Tartu Ülikool.

Lapsed Eestis (2000). Tallinn: ÜRO Arenguprogramm.

Randmaa, U. (2001). Sotsiaalkaitse abinõud: lastega perede toimetuleku toetamisest. – Sotsiaaltöö, nr 2.

Reinap, A. (2001). Varaline kihistumine suurenes veelgi. – Postimees, 28. veebr.

Social Protection in Europe (1994). Brussels: CEC (Commission of the European Communities).

Märkused

¹ Analüüs on koostatud Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS projekti "Sotsiaaltoetuste mõju inimeste tööturukäitumisele" raames.

2 Antud töös vaatleme lähemalt ainult sotsiaalabitoetusi, sh lastetoetusi, toimetulekutoetust ja töötu abiraha.

3 Gini koefitsient kirjeldab diferentseeritust üldkogumis. Gini koefitsient on 0, kui kõikide üldkogumi liikmete väljaminekud on võrdsed, ja 1, kui kõik väljaminekud üldkogumis on teinud üks leibkond. Seega on ebavõrdsus seda suurem, mida suurem on Gini koefitsiendi väärtus. ESA kasutab tarbimiskaalusid 1 : 0, 8 : 0,8 (teise ja iga järgneva leibkonna liikme tarbimiskulutused on 20% väiksemad esimese leibkonna liikme kulutustest); OECD kasutab tarbimiskaalusid 1 : 0, 7 : 0,5.

4 Asendusmäär on keskmise palga ja toetuse suhe.

Uued tehnoloogiad avalikus halduses

Daimar Liiv (RiTo 4), Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS projektijuht

Info-kommunikatsioonitehnoloogia kasutuselevõtt avalikus halduses toob avaliku halduse korraldusse suuri muudatusi ja püstitab avalikku võimu teostavate institutsioonide ette uued nõudmised.

Eestis 1. jaanuaril 2002 jõustuv haldusmenetluse seadus püstitab riigiparaadile ülesannete täitmiseks uued põhimõtted ja kvaliteedinõuded. Paljudel juhtudel liberaliseeritakse haldusasjaajamise korda ning antakse ametiasutustele laialt tunnustatud hea haldamise printsiipe rõhutades sisuliselt vabad käed oma sisemise töö korraldamiseks.

Maailmapraktikas tuntakse meil eesseisvat haldusmenetluse ja sellega paratamatult kaasnevat halduspoliitika korrastamist (nüüdisajastamist) mõiste *regulatory reform*¹ all. Regulaatorse reformi käigus toimuva halduspoliitika ja haldusmenetluste ülevaatamise eesmärgiks on enamasti deklareeritud olemasolevate regulatsioonide ülevaatamist koos avalikkuse ja asjast huvitatud pooltega, säilitades või parandades avalike huvide kaitset nendes valdkondades, kus see on vajalik, et

- kinnitada olemasoleva regulatiivse poliitika vajalikkust, kasutegurit ja mõjusust,
- parandada või asendada vananenud regulatiivsed nõuded,
- suurendada reguleeriva asutuse paindlikkust, nt liikudes seal, kus võimalik, käsu/kontrolli mudeleilt sooritusstandarditele,
- vähendada paberitööd,
- vähendada regulatsioonide (negatiivset) mõju väikeettevõtetele,
- muuta regulatiivsed nõuded selgemaks (arusaadavamaks, lihtne keel),
- parandada administreerimist ja otsuste elluviimist, kaaludes mh alternatiivseid regulaatorseid struktuure ja korraldust,
- parandada regulaatorsete struktuuride omavahelist poliitilist ja halduslikku koordineerimist. (Recommendations... 2000).

Regulaatorse reformi edukaks läbiviimiseks peaks valitsus OECD uurimustel põhinevale kogemusele tuginedes looma kindlasti reformi juhtimise süsteemi, parandama uute regulatsioonide kvaliteeti ja tänapäevastama juba olemasolevad regulatsioonid, tõstes oluliselt nende kvaliteeti² (Organization for...). Mainitu teadlik ja kooskõlastatud rakendamine on reformi edukaks läbiviimiseks ja haldusmenetluste süstemaatiliseks kaasajastamiseks mõõdapääsmatu.

Infotehnoloogiline revolutsioon

Maailmas teoksil olevaile haldusreformidele annab kordumatu näo viimase kahekümne aasta jooksul aset leidnud infotehnoloogiline revolutsioon. Võttes arvesse kogu maailmas toimuvat elektrooniliste süsteemide kasutuselevõttu avalikus halduses, võib väita, et Eesti avaliku sektori ees avaneb unikaalne võimalus. Paljudes arenenud riikides on haldussüsteemid üles ehitatud pika aja jooksul paberdokumentidel säilitatava informatsiooni ja selle mehhaanilise

töötlemise põhimõttel. Nüüdseks on nende haldussüsteemid muutunud suhteliselt paindumatuiks ja ajalootraditsioone jäigalt järgivaiks. Haldamise moderniseerimine on neis maades raske, sest suur osa aastakümnete jooksul paberile talletatud informatsiooni tuleb viia elektroonilisele kujule, ning seda üheaegselt elektroonilise teabe kogumise ja salvestamise süsteemi käivitamisega. See tähendab ajutiselt küllalt suuri täiendavaid kulusid nii tehnikale kui personalile ning kodanikkonna käitumise mõjutamiseks. Olukorra muudavad veelgi raskemaks haldussüsteemi tegevust tagavad aegunud tugisüsteemid (aegunud tehnoloogial põhinev koolitusasutuste võrk, haldustegevuse registreerimissüsteemid ja tegevusjuhendid jne).

Väljakujunemise järgus olevas Eesti haldussüsteemis on haldustehnoloogiliste muudatuste tegemine ja uuenduslike lahenduste juurutamine palju lihtsam ning võimalik suhteliselt lühikese aja jooksul. Meie riik on kogunud olulisi andmeid lühikest aega, nii mõnelgi korral on vajalikud andmebaasid juba andmete kogumise algusest peale loodud elektroonilisel kujul. Nt loodi äriregister 1995. aastal kohe ka eraldi elektroonilise andmekoguna, kinnistusraamat viidi elektroonilisele kujule mõni aasta pärast selle loomist, rahvastikuregistri loomisel on algusest peale lähtutud sellele elektroonilise kuju andmisest.

Meie šansse uue haldustehnoloogia edukaks kasutuselevõtuks suurendab võimalus tarvitada muutuste läbiviimisel nn katse-eksituse meetodi asemel teiste vigadest ja õnnestumistest õppimise meetodit. Just uus infotehnoloogia on muutnud avaliku halduse alase informatsiooni laialt kättesaadavaks ning ühel maal tehtu analüüsimise ja kasutamise teises riigis varasemast tunduvalt lihtsamaks.³ Muutuste edukale läbiviimisele aitab oluliselt kaasa viimase paarikümne aasta jooksul toimunud arenguhüpe haldamist uurivais teadusdistsipliinides. Kõigele vaatamata eeldab uue haldustehnoloogia⁴ teadlik ja edukas kasutuselevõtt olukorra täpset analüüsi ja muudatuste hoolikat läbimõttlemist ning kiiret ja koordineeritud elluviimist.

Oma võimaluste rakendamiseks tuleb meil kõigepealt aru saada, et uue haldustehnoloogia kasutuselevõtt ei seisne ainult arvutite ostmises ja iga töökoha Internetiga ühendamises. Uue haldustehnoloogia juurutamine, nagu näitab paljude teiste riikide kogemus, eeldab vähemalt kolme laiema küsimusteringi kooskõlastatud ja hästi koordineeritud lahendamist nii haldussüsteemisisestes küsimustes kui ka väljapoole suunatud tegevuste osas. Need kolm küsimusteringi on:

- õiguslikud küsimused,
- tehnilised küsimused,
- halduskorralduslikud ja kultuuriküsimused. Lahendus tuleb leida ka rahalistele ja poliitilistele küsimustele.

Uue haldustehnoloogia edukaks ellurakendamiseks ei piisa ainult ühe või kahe nimetatud küsimusteringi lahendamisest. Nii nt ei ole halduses mingit olulist kasu uusimaist arvuteist, kui nende ostmisega ei kaasne ametnike väljaõpet ja arvutivõrgu kaudu osutatavate teenustega kaasnevate õiguslike küsimuste (isikuandmete kaitse, digitaalalkiri, häkerdamise vastased normid jne) lahendamist. Samamoodi ei ole erilist mõtet ülimalt moodsa õigusliku keskkonna loomisel tingimustes, kus elanikkonnal ja avalikul sektoril ei ole ajakohaseid

tehnilisi vahendeid ega võimalust nende muretsemiseks, nad ei oska neid kasutada ja suhtuvad nende rakendamisse eelarvamusega. Kultuuriaspektide tähtsust nüüdisaegsete haldusreformide läbiviimisel on esile toonud Tiina Randma ja Taavi Annus (Randma, Annus 2000). Tänapäeva halduskultuuri loomise toetamiseks on riigid kasutanud eri meetodeid. Uue tehnoloogia juurutamisega kaasnevate halduskultuuriliste probleemide lahendamiseks on nt Suurbritannias (ja veel vähemalt 14 Euroopa riigis) seadustatud teatud ametnike(gruppidele) varajase pensionilemineku võimalus. Selle sammu üks eesmärgi oli avada tee nüüdisaegsusega (ka tehnoloogilise) ja -arusaamisega juhtidele.

Toodud näited ja samasuguste probleemidega tegelevate riikide kogemus tõestavad ilmekalt, et kõigi mainitud küsimusteringide lahendamine peaks toimuma paralleelselt ja tasakaalustatult. Vastasel korral põhjustab muutuste läbiviimine paratamatult kriisilukordi ja tagasilööke.⁵

Õiguslikud küsimused

Muudatused õiguses on väga tihedalt seotud uue haldustehnoloogia kasutuselevõttuga. Tavaliselt jõuab uus tehnika kasutusse enne, kui seadus korrastab selle kasutuselevõttuga seotud õigusküsimused. Uue infotehnoloogia ilmumine ei ole siinkohal erandiks, kuid tema kontrollimatus rakendamises peitub senisest suurem oht üksikisiku vabadusele. Uus tehnoloogia annab enneolematu võimaluse kontrollida ja piiramatult avalikustada inimese eraelu pisemaidki detaile vastu tema enda tahtmist. Seetõttu on ühiskondlik kokkulepe lubatu ja lubamatu suhtes infotehnoloogia valdkonnas ülimalt oluline. Samas tuleb arvestada, et õigusnormid ei tohi takistada meie kõigi heaolu tõstva uue tehnoloogia kasutuselevõttu ning tema roll peaks olema eelkõige toetav, võimaldav ja seadustav.

Suurimaks muudatuseks, mis avaldab väga suurt mõju Eesti avaliku halduse korrastamisele, võib kaheldamatult pidada 2001. aasta 6. juunil Riigikogus vastu võetud ja järgmise aasta 1. jaanuaril jõustuvat haldusmenetluse seadust (RT I 2001, 58, 354). Esimest korda meie taasiseseisvumise järel on ühte seadusse koondatud haldusmenetluse läbiviimise põhimõtted ja normid. Eeltoodu valguses on tähtis küsida: kas uus seadus aitab kaasa või hoopis takistab uue tehnoloogia kasutuselevõttu avalikus halduses? Praegu võib väita, et paljud haldusmenetluse seaduse sätted toetavad otseselt nüüdisaegsete haldamispõhimõtete ellurakendamist. Seaduses sätestatud vormivabaduse, eesmärgipärasuse, efektiivsuse ja avalikkuse põhimõtted haldusmenetluse läbiviimisel koos haldusorganeile antud kaalutusõiguse ja selle piirangutega (vt haldusmenetluse seaduse § 1–7) annavad haldusorganeile suurepärase võimaluse oma tegevuse ja asjaajamise ajakohastamiseks. Peale mainitud haldusmenetluse üldpõhimõtete võrdsustab seaduse paragrahv 5 lõige 6 elektroonilise asjaajamise kirjaliku asjaajamisega. Elektroonilise asjaajamise võimalusi kajastab otseselt või kaudselt veel mitu muudki paragrahvi seadusest – nt § 27 räägib dokumentide elektroonilisest kättetoimetamisest; § 40 lõige 1 annab menetlusosalisele võimaluse esitada oma arvamus või vastuväited lisaks kirjalikule või suulisele ka muus sobivas vormis (nt elektroonilises); § 55 lõige 3 võimaldab haldusakti anda ka ainult elektroonilises vormis, kui adressaat on sellega nõus ja haldusakt ei kuulu avaldamisele, jne.

Kõik need haldusmenetluse seaduses toodud sätted annavad haldusorganeile, haldusmenetluse efektiivse korraldamise põhimõttest lähtudes, mitte ainult võimaluse, vaid panevad ka kohustuse rakendada oma igapäevatöös sobilikel juhtudel uut haldustehnoloogiat.

Loomulikult ei piirdu uue haldustehnoloogia rakendamisega seotud õiguslikud küsimused ainult nimetatud haldusmenetluse seaduse sätetega. Seaduste ring, mis tänapäeva õiguskeskkonnas korrastab uue haldustehnoloogia rakendamist, on tunduvalt laiem ja puudutab väga msg küsimusi. Nimetaksin siinkohal avaliku teabe seadust koos nõudega avalikustada ametiasutuste tegevus Interneti koduleheküljel; isikuandmete kaitse seadust, mis käsitleb riigi kogutavate isikuandmete kaitset (muutub eriti oluliseks pärast suurte, kergesti kopeeritavate ning ristikasutatavate elektrooniliselt säilitatavate andmekogude loomist); andmekogude seadust, mis sätestab erinevate andmekogude (ka elektrooniliste) liigid ja nende pidamisega seotud küsimused; digitaalallkirja seadust, milles leiavad kajastamist elektrooniliste dokumentide autentimise ja autoriseerimise probleemid; võlaõigusseadust, milles reguleeritakse elektroonilise lepinguvormi kasutamise võimalusi; arhiiviseadust, mis peaks reguleerima andmete elektroonilist arhiveerimist; autoriõiguse seadust, mis käsitleb msg infotehnoloogiaga seotud autorikaitse küsimusi; karistusseadustikku, mille abil meid kaitstakse seadusvastase tegevuse vastu elektroonilises keskkonnas; telekommunikatsiooniseadust, mis tagab vastavate teenuste osutamiseks vajaliku keskkonna loomise ja funktsioneerimise riigis jne.

Nimetatud seadused on eelkõige üldised seadused, mis mõjutavad elektroonilist asjaajamist ühe või teise nurga alt. Mitmeis riigihalduse eriküsimusi puudutavais seadustes on teatud tüüpi haldusülesannete lahendamiseks erinormid. Mainiksin siinkohal kinnistusraamatuseadust elektroonilise kinnistusraamatu kohalt, äriseadustikku elektroonilise äriregistri kohalt, riigihangete seadust, mis näeb ette riigihangete elektroonilise läbiviimise võimaluse, rahvastikuregistri seadust jne.

Juba ainuüksi eespool mainitud seaduste loetelu näitab, et infotehnoloogiline revolutsioon on põhjustanud õiguskeskkonnas suuri muudatusi. Meile on oluline tabada muutuvais õigusruumis need aspektid, mis aitavad kiirendada arengut, tõsta konkurentsivõimet ning uue haldustehnoloogia kiiret ja suurte probleemideta rakendamist kodanike heaolu tõstmiseks.

Selleks tuleb õiguslikke muudatusi planeerida ja arendada, võttes arvesse nii meie enda kui ka teiste riikide kogemusi ja arengut. Kaugeltki mitte kõik õigusaktid, mis meil kehtivad, ei ole enam küllalt head või on nende puudujäägid ilmnunud praktikas. Nii vajavad lähiaegadel parandamist ja täiendamist andmekogude seadus, isikuandmete kaitse seadus, arhiiviseadus, vabariigi valitsuse seadus jmt.

Kõrvuti seaduste muutmisega ei tohi reformi teostamisel ära unustada seadusest alamal seisvaid õigusakte. Sageli on just valitsuse ja ministrite määruste uute seadustega kiire kooskõlla viimine hoob, mis avaldab otsustavat mõju ametnike igapäevatöös uute töömeetodite ja tehnoloogiate kasutuselevõtul. Nii vajavad uue haldustehnoloogia edukaks rakendamiseks ülevaatamist ja nüüdisajastamist ka äsja vastuvõetud asjaajamise korra

ühtsed alused (RT I 2001, 20, 112), mitu riiklike registrite põhimäärust jmt valitsuse ja valitsusasutuste tegevust reguleerivat seadusest madalamal seisvat õigusakti.

Tehnilised küsimused

Tehnilised küsimused, millest sõltub uue haldustehnoloogia kasutuselevõtt, on vajalike ressursside olemasolul suhteliselt lihtsalt lahendatavad. Kaheldamatult toob uuele tehnoloogiale üleminek esialgu kaasa suuri kulutusi ning tõelisi vilju nopitakse alles mitme aasta pärast. Samas näitavad paljude maade kogemused, et targasti planeeritud info-kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) riiklike hangete abil on võimalik esialgu ja ka tulevikus süsteemide töös hoidmiseks vajalikke kulutusi olulisel määral vähendada. Seetõttu eeldab nüüdisaegse haldusreformi tehnilise osa elluviimine suhteliselt täpset planeerimist ja oluliste küsimuste (riist- ja tarkvara riigihanked, standardid) keskset juhtimist.

Põhimõtteliselt võib kõik olulised tehnoloogiaküsimused, mis on vaja edukaks, IKT võimaluste maksimaalseks rakendamiseks lahendada, jagada nelja-viide suurde alaprojekti. Esiteks peab riigil (riigiasutustel) olema küllaldaselt ühtsesse võrku ühendatud riistvara (arvutid, printerid, skannerid jms). Teiseks tuleb tehniliselt tagada ühtsetel standarditel põhinev infovahetus nende vahel. Kolmandaks peavad eksisteerima ühtlustatud tehnilised lahendused andmehõiveks ja dokumendihalduseks. Neljandaks tuleb tehniliselt tagada andmete vahetamise turvalisus ja spetsiifiliste andmete kasutajate identifitseerimine. Viiendaks tuleb luua tehnilised võimalused olemasolevate andmete kättesaamiseks väljaspool riigisektorit ehk eratarbijale suunatud sobivad kasutajaliidesed. Kõigi nende probleemide kooskõlastatud lahendamine eeldab valitsusepoolset teadlikku protsessi juhtimist ja kontrollimist.

Arengud Eestis

Eestis on teoksil mitu suuremat uue haldustehnoloogia juurutamise tehnilisi võtmeküsimusi käsitlevat programmi.

Esimesena tuleks mainida riigi andmekogude moderniseerimise programmi (X-tee programmi; vt RISO kodulehekülge <http://www.riik.ee/ristmik/> – 15.10.2001), mille raames püütakse korrastada riigi andmehõivet ja sisse viia ühtsed standardid info vahetamiseks avaliku halduse sees. Põhimõtteliselt on X-tee programm selgroo ehitamine riigisisesele nüüdisandmevahetusele. Loodava tehnilise süsteemiga ei ole võimalik tagada haldusasjaajamise sisulist nüüdisajastamist. Programmi edukas realiseerimine nõuab olulisi muudatusi õigusaktides ja IKT juurutamises.⁶

Teise tähtsa sõlmprojektina tuleb ära tuua riigi tasandil ühtseil aluseil toimiva elektroonilise dokumendihalduse süsteemi loomist valitsusasutuste dokumendihalduse programmi raames (<http://www.riik.ee/dh/> – 15.10.2001). Aastail 2000–2002 läbiviidav programm näeb ette digitaalseks asjaajamiseks vajalike infotehnoloogiliste standardite ning meetodika väljatöötamise, riigi asjaajamise aluste ümberkorraldamise digitaaldokumentide kasutuselevõtuks ja vajalike õigusaktide väljatöötamist. Tehnilisest küljest võib siin ülitähtsaks pidada just standardite kehtestamist, mis võimaldavad muuta riigi loodavad

dokumendid kergesti vahetatavaiks ja kasutatavaiks sõltumata nende koostamiseks kasutatud võrgu-, tark- ja riistvarast. Niisugune tehnoloogiline lahendus annab täiendavalt võimaluse senisest paremini planeerida riigiasutuste tööks vajalike tehniliste vahendite hankimist. Ühelt poolt saab siin arvestada asutuse tööspetsiifikast tulenevat omapära (nt maakatastri töö palju graafikat sisaldavate andmetega, mis nõuab väga võimsaid arvuteid) ja teisalt kehtestada üleriigilised normatiivid arvuteile, mida kasutatakse põhiliselt tekstitöötluseks.

Kolmas riiklikul tasandil läbiviidav sõlmprojekt on nn E-kodaniku programm (<http://www.riik.ee/ekodanik/> – 15.10.2001), mille käigus üritatakse luua kodanikukeskset elektroonilist teenuskeskkonda ja läbi viia olulisi pilootprojekte. Selle programmi põhieesmärk on luua kõigile inimestele võimalus infotehnoloogia abil aktiivselt osaleda avalikus elus nii riigi, regiooni kui ka kohalikul tasandil. Programmi õnnestumise korral pakuvad aastal 2004 kõik riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused teenuseid Interneti kaudu ning 60% elanikkonnast kasutab igapäevases suhtluses riigiga ja olmes Internetti. Ka on selle programmi raames loodud ja tööle rakendatud inimeste individuaalsetele vajadustele häälestatav kodanikuportaal.

Just selle programmi raames ilmneb kõige selgemini, et uue haldustehnoloogia rakendamine ei põhine maailmas ainult arvuteil ja nendevahelistel ühendustel riigiaparaadis. Tõsiasi on see, et enamikus riikides on inimeste koduarvutid ning massiline ligipääs Internetile ja selle kaudu pakutavaile teenustele esialgu ainult unistus. Seetõttu ei tohi valitsused unustada ka teisi võimalusi, mida infotehnoloogia pakub, nt automaatsed telefoniteenused, msg elektroonilised kaardid (meil ID), digitaaltelevisioon, avalikud arvuteil põhinevad spetsialiseeritud avaliku halduse alased infoterminalid (mitte ajada segi Interneti-punktidega), mobiiltelefoni abil osutatavad teenused (meil parkimistasu maksmine) jne. Põhimõtteliselt on siin tegemist valitsuse poliitilise valikuga. Piiratud ressursside puhul on ilmselt mõistlik piirata IKT juurutamist üksikute valdkondadega ning võimaluste laienedes võtta teistest riikidest üle sisuliselt valmistooteid. Rikkad riigid saavad IKT-d juurutada paljudes valdkondades ja erinevaid vahendeid kasutades. Heaks näiteks on Suurbritannia, kus valitsus püüab teadlikult arendada laia ringi teenuseid ja vältida eri gruppide kõrvalejäämist IKT kasutamisest (Bellamy 1998).

Viimaste oluliste Eestis parajasti realiseeritavate projektidena tuleks mainida digitaallkirja rakendamisega ja ID kaartide juurutamisega seotud tegevust (<http://www.riso.ee> – 15.10.2001). Need projektid on väga tihedalt seotud ning nende raames luuakse vajalikud tehnilised tingimused, et tarbija saaks suhtlemisel riigi ja teiste kodanikega kasutada ohutult kogu riigis eri tüüpi elektroonilisi teenuseid.

Haldusorganisatsiooni- ja kultuuriküsimused

IKT juurutamise suurim nõrkus nii meil kui ka teistes riikides on see, et enamikul juhtudel ei osata uute haldustehnoloogiate rakendamisel tehnilise poole ja õigusliku poole rakendustega seostada põhistatud haldus- ja organisatsiooniteoreetilisi lahendusi. Puuduvad prioriteetide määrangud, mis valdkonnad ja millistest alustest lähtudes tuleks riigihaldus kõigepealt korrastada ja uuendada. Üheks olulisemaks muudatuseks, mida

haldusteoreetikud uue infotehnoloogia rakendamisel on välja toonud, on tugeva asutustevahelise koostöökultuuri loomine ja seda toetavate käitumismallide väljakujundamine.

Teadlased on esile tõstnud mitu põhilist vastuolu senise haldussüsteemi ja tekkiva uuel tehnoloogial põhineva haldussüsteemi vahel. Tõsisemaks võib pidada vastuolu senise asutusekeskse ja tsentraliseeritud hierarhilisele otsustamisele toetuva haldusmudeli ja horisontaalsetel sidemetel põhineva, võrgustikulaadse haldusmudeli vahel. Tiina Randma ja Taavi Annus on kirjeldanud seda protsessi haldusreformide laiemas kontekstis tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise küsimuse valguses. Nad rõhutavad, et edukate haldusreformide läbiviimisel on põhirõhk "koordinatsiooni täiustamisel, informatsiooni liikumise parandamisel ning koostöö arendamisel erinevate organisatsioonide vahel". (Randma, Annus 2000, 140–141).

IKT juurutamisega kõige sagedamini esiletoodud muudatus ongi horisontaalse koostöö ja juhtimise tähtsuse kasv võrreldes senise vertikaalse juhtimisega. Eelkõige tähendab see seda, et ohtude, takistuste, oponentide ja võimalike vaenlaste otsimise asemel püütakse leida võimalusi, toetajaid ja koostööd. Borgault ja Lapierre ütlevad asja välja lihtsalt: "...horisontaalne juhtimine erineb traditsionaalsest lähenemisest, sest ta käsitleb "teisi" mitte enam potentsiaalsete vaenlastena, vaid partneritena." (Bourgault, Lapierre 2000, 1–2). Loomulikult eeldab selline lähenemine ametnikele suurema otsustusõiguse andmist ja saavutatud tulemuste hindamisele põhinevat juhtimisstiili.

Nimetatud muudatuste saavutamine ei ole lihtne. Paljud uurijad on väitnud, et riigiametnikud näevad uue tehnoloogia rakendamises eelkõige võimalust oma tegemiste lihtsustamiseks (valitsusesisese tegevusena) ja võimalusena anda inimestele paremini seda, mida ametnik õigeks peab (Sung–Don Hwang, Younghoon Choi, Seung–Hwan Myeong 1999, 283). Just siin väljendub kõige selgemini vastuolu uue ja vana halduskultuuri vahel. Uus tehnoloogia pakub suurepärase võimaluse kodanikeskse ja tema enda defineeritud vajaduste rahuldamisele suunatud haldusorganisatsiooni ja –kultuuri loomiseks. Ja just siin otsustatakse, kas võimalused, mida IKT avalikus halduses pakub, leiavad maksimaalse rakenduse või ei. Kindlasti mängib uute võimaluste kasutuselevõtul muude mõjurite kõrval olulist rolli poliitikute tahe ja surve muudatusteks. Heaks näiteks Eestist on siinkohal väga selge ametnikepoolne varjatud vastuseis avaliku teabe seaduse põhimõtete rakendamisele.

Vana halduskultuuri muutmise ja uuega asendamise edukusest sõltub paljuski riigi konkurentsivõime maailmas. Halduskorraldusliku poole juurde kuulub niisiis kaheldamatult ka uue tehnoloogia kasutuselevõttu toetava halduskultuuri loomine nii ametnikkonna kui ka teenuse saajate hulgas. Enamikul juhtudel on just siin olnud tagasilöögid kõige tugevamad ja nendest ülesaamine suhteliselt raske. Kindlasti on vastava kultuuri loomisel muude abinõude kõrval väga oluline koht uue tehnoloogia kasutuselevõttuga seotud koolitusel. Ja koolitus ei pea hõlmama mitte ainult ametnikke, vaid ka lihtkodanikke. Eestis võib sellest arusaamise positiivse näitena tuua Tiigrihüppe Sihtasutuse tegevust ja arvutikasutamise võimalusi tutvustavaid saatesarju avalikus televisioonis.

Ühtne analüüsimudel

Kõik eespool kirjeldatud probleemid käivad paratamatult kaasas uue, IKT-l põhineva haldustehnoloogia rakendamisega. Üks põhilisi praktikute küsimusi nende probleemide käsitlemisel on: kas on võimalik luua mingit lihtsalt arusaadavat ja kasutatavat mudelit hindamaks meie valmisolekut msg IKT lahenduste kasutuselevõtuks? Kuna IKT rakendused Eesti avalikus halduses on keskendunud põhiliselt Interneti-teenuste juurutamisele, siis püüangi siin PRAXIS-e tööle tuginedes välja pakkuda sellise mudeli põhialused.

Interneti-teenuseid on tehnilise lahenduse järgi jagatud mitut moodi. Avalikus halduses kasutatavaist teenuseist on väga hea mudeli, mis paljuskki langeb kokku ka msg muude käsitlemistega, välja pakkunud Austraalia Riigikontroll (*Australian National Audit Office*). Selle järgi jaotuvad Interneti-teenused, mida riigiasutused pakuvad, oma keerukuse alusel nelja põhitasemesse.

Esimese taseme teenuse tunnuseks on oma veebilehekülg ja asutuse kohta käiva põhiinformatsiooni kättesaadavus sellelt. Teise taseme teenuse tunnuseks on asutuse andmebaaside kättesaadavaks tegemine Interneti kaudu. Kättesaadavus hõlmab nii andmete uurimist kui ka võimalust neid töödeldud kujul endale tellida. Kolmandal tasemel lisandub võimalus aktiivseks suhtluseks kliendi ja asutuse vahel ning kliendipoolne (konfidentsiaalsete) andmete andmebaasi sisestamise võimalus. Neljandal tasemel lisandub asutusele võimalus ja kohustus jagada tema käes olevaid andmeid teiste asutustega. Selline andmete jagamine eeldab kliendipoolset eelnevat nõusolekut (Australian... 1999).

Seda mudelit saab kasutada analüüsimudeli loomisel nii, et asetame teenuste tasemed mudeli ühele teljele, teisele teljele eraldi muutujatena poliitilised, õiguslikud, tehnilised ja organisatsioonilised eeldused, eeldused ametnikkonnas ja kodanike (klientide) hulgas, vajalikud finantsressursid ja võimalikud ohud. Nii saame tabeli, mille lahtrite täitmise järgi on igal asutusel võimalik saada lihtsasti ülevaade oma valmisolekust erinevate IKT-l põhinevate Interneti-teenuste rakendamiseks.⁷ Loomulikult saab nii loodud tabelit varieerida ja kasutada mitte ainult Interneti-teenuse üldise valmisoleku hindamiseks. Tabelit vastavalt modifitseerides on võimalik luua hindamismudel ministeeriumi, ameti või kohaliku omavalitsuse tasemel kasutamiseks. Peale selle võime täpsustada tabelit minimaalsete nõuete ja parimaid tagajärgi andvate eelduste tasemel.

Otsustajate tahe

IKT kasutuselevõtt avalikus halduses toob kaasa suuri muudatusi avaliku halduse korralduses ja püstitab avalikku võimu teostavate institutsioonide ette uued nõudmised. Avanevate perspektiivide kasutamine avaliku halduse tavapäraste kitsaskohtade lahendamiseks ei ole tänapäeval ainult võimaluse kasutamise küsimus, vaid avaliku võimu käes olev vahend riigi konkurentsivõime tõstmiseks ja rahva jõukuse ning heaolu tagamiseks. Uue tehnoloogia võimaluste kasutuselevõtt eeldab tehniliste lahenduste kasutuselevõtu kõrval senisest suurema tähelepanu pööramist seda soodustavate õiguslike ja kultuurilis-organisatsiooniliste eelduste kujundamisele. Ja seda mitte ainult ametnikkonna, vaid ka poliitikute jpt hulgas. Põhilised märksõnad on siinkohal isiklike

õiguste (elkõige õigus privaatsusele) senisest tõhusam kaitse, elektroonilise autoriseerimise seadustamine võrdselt füüsilisega, horisontaalse koostöökultuuri loomine ja haldustegevuste koordineerimise vajaduse kerkimine. Samal ajal ei tähenda kõigi nende küsimuste korraga päevakavva tekkimine anarhiat riigielus. Õppides teiste riikide ja enda kogemustest ning kasutades analüüsiks ja tegevuste kavandamiseks teadlaste ja praktikute pakutud mudeleid (nt käesolevas artiklis välja pakutud Interneti-teenuste rakendamiseks valmisoleku hindamise mudel) on võimalik määrata selged prioriteedid ja suhteliselt väikeste ressurssidega saavutada kiireid ja märkimisväärsed tulemusi. Selle saavutamine aga eeldab otsustajate tahet targasti tegutseda.

Kasutatud kirjandus

Australian National Audit Office (1999). Electronic Service Delivery, Including Internet Use, by Commonwealth Government Agencies. Audit Report No18, tabled 15-11-99.

Bellamy, C. (1998). Electronic Delivery of Government Services – Understanding the Issues. Presentation to the Annual Conference of the Institute of Public Administration Australia. http://www.ipaa.org.au/conference/papers/politics_practice.htm – 15.10.2001.

Bourgault, J., Lapierre, R. (2000). Horizontality and Public Management. Final Report to the Canadian Centre for Management Development, the Leadership Network, the Federal Regional Council. – Quebec and the École nationale d'administration publique, December.

Organization for Economic Co-operation and Development, Regulatory Quality and Public Sector Reform. <http://www.oecd.org/subject/regreform/about/index.htm#What is Regulatory Reform> – 15.10.2001.

Randma, T., Annus, T. (2000). Haldusreformi müüdid. – Riigikogu Toimetised 2, 135–144.

Recommendations for a Strategic Review of Existing Regulations and Quarterly Report, Business Task Force on Regulatory Impact, August 2000. <http://www.streamline.gov.bc.ca> – 15.10.2001.

Sung-Don Hwang, Younghoon Choi, Seung-Hwan Myeong (1999). Electronic Government in South-Korea: Conceptual Problems. – Government Information Quarterly, Vol 16, No 3.

Märkused

1 Selle termini head eestikeelset vastet ei ole kohanud. Otsetõlge "regulatoorne reform" oleks ilmselt üks võimalusi, kuid tõenäoliselt ei meeldiks see paljudele keeleinimestele. Võimalikud vasted "haldusreform", "haldusmenetluse reform", "haldamise reform", "haldustoimingute ümberkorraldamine" jms on tavakasutuses juurdunud liiga kitsas või laias tähenduses. Kui kasutada mõistet "haldustoimimise kaasajastamine", jääks välja ingliskeelses terminis sisalduv õiguskeskkonna muutmine. Seetõttu olen selles tekstis kasutanud regulatoorset reformi.

Oluline on märkida, et seda terminit mõtestatakse lahti nii kitsamas tähenduses – eelkõige ettevõtluskeskkonna parandamisega seotud riikliku poliitika ja haldusmenetluste ümbervaatamine – kui ka laiemas tähenduses – kogu halduspoliitika ja seda tagavate õigusaktide ümbervaatamine. Just selles laias tähenduses kasutan mõistet käesolevas tekstis.

2 Kuigi OECD käsitleb regulatoorset reformi eelkõige kitsamas (majanduskeskkonda parandavas) mõttes, on toodud soovitusel põhimõtteliselt kasutatavad ka laiemas plaanis.

3 Väga paljudes maades on meie avaliku teabe seadusele sarnased õigusaktid ja neis ette nähtud haldusinfo avalikustamine (Interneti–lehekülgede kaudu) teinud võimalikuks haldustegevuse analüüsimise ka väljaspool haldussüsteemi ennast.

4 Haldustehnoloogia all on silmas peetud mitte ainult haldamist tagavat tehnikat (kompuuter või trükimasin, paberkastid kartoteekide pidamiseks või tänapäeva elektroonilised infosalvestus- ja töötlemisseaded jms), vaid ka nendega kaasas käivate organisatsiooniliste ja halduskultuuriliste võtete kogumit (nt koosoleku pidamine ministri juures või elektroonilises keskkonnas, ametnike täielik kirjaoskus või arvutioskus, suhet poliitilise ja haldusjuhtimise vahel jne).

5 Loomulikult toob uue tehnoloogia rakendamine kaasa hulga ettenägematuid olukordi. Nt kas või mobiiltelefoniliinide ja Interneti-ühenduste ülekoormuse suurürituste ja tiptunni ajal või enneolematud kohtuasjad. Kui põhiküsimused on paigas, saab neid probleeme lahendada argitöö käigus liigseid vahendeid kulutamata.

6 Eelkõige on vaja saavutada läbimurre standardimisega seotud küsimustes (et saaks vahetada riigi eri andmekogudes olevaid andmeid) ja uut lähenemist andmekogude seaduses. Viimane peaks hakkama käsitlema senise andmehõive staatilise poole (millised on andmekogude liigid ja tunnused) kõrval andmehõive protsesside dünaamilist poolt (andmete riskasutus, andmehõive süsteemsuse ja andmekasutuse analüüs).

7 Esialgne suhteliselt algeline täidetud tabel on PRAXIS–e koduleheküljel <http://www.praxis.ee>. See loodi PRAXIS–e laiendatud töögrupi seminaril 13.–14. aug. 2001 Bergsbys. Tabel loodi seminarile eelnenud kahekuulise uurimuse, seminaril läbiviidud arutelu ja ajurünnaku põhjal. Praegu tabelit töödeldakse ja viimistletakse.

Riiklike teenuste kodanikukeskus ja uus tehnoloogia

Külli Nõmm (RiTo 4), Tartu Ülikooli avaliku halduse üliõpilane

Maarja Kaldjärv (RiTo 4), Tartu Ülikooli avaliku halduse magistrant

Kodanikule on riikliku teenuse kvaliteedi peamised näitajad kiirus, kompetentsus, mugavus, õiglus ja tulemuslikkus. Üks maailmas laialt kasutatavaid ja järeleproovitud ning uuritud võimalusi teenuse kvaliteedi saavutamiseks on riiklikke teenuseid koondavate teeninduskeskuste loomine.

Teoksil olevate avaliku halduse reformide eesmärk on administratiivsete protsesside lihtsustamine ja ratsionaliseerimine ning kodanikule avaliku teenuse kättesaadavamaks tegemine (Inglismaal *Modernising Government* programm, Austrias VIP – *Verwaltungs Innovations* Programm jt). Paradigmana eeldab see riigiasutuste muutmist paindlikumaks ja inimeste vajadustele vastavaks ning seostub otseselt bürokraatia mõistega.

Nüüdismaailma haldusreformide iseloomulikke jooni on avaliku sektori põhimõtete lähendamine erasektori põhimõtetele. See väljendub pms kodaniku ja riigi suhte ning kliendi ja äriorganisatsiooni suhte kõrvutamise teoreetilistes käsitlustes. Kodanikku vaadeldakse kui klienti ning riiki kui teenuse pakkujat. Reformide peaesmärke on optimaalse taseme saavutamine nii riigisektorisiseses asjaajamises kui ka kodanikuga suhtlemises. Ajakohastades riiklike teenuste osutamist, püütakse parandada teenuste kvaliteeti ja laiendada nende ulatust kodanike huvidest lähtuvalt. Teenuse kvaliteedi näitajaiks peetakse eelkõige kiirust, kompetentsust, mugavust ja viisakust, õiglust ning tulemuslikkust.

Riiklike teenuste reformimisel ei tohi jätta arvestamata riigi- ja erasektori erinevusi. Erasektoris domineerivad ettevõtlusele omased arusaamad, mis rõhutavad eelkõige autonoomia tähtsust, toetavad riskivalmidust, individikesksust ja (äri)saladuse hoidmist. Riik peaks seevastu väärtustama kodanikutunnet, demokraatlikku vastutust, osavõtlikkust ja avatust (DeLeon, Denhardt 2000, 95).

Ärisektori vaatenurk on avaliku sektoriga võrreldes kitsam, sellega võib kaasneda tahtmatust reegleid järgida ja teatud piires püsida. Kui ärisektoris peetakse nt oluliseks riskijulgust, siis avalik sektor on oma olemuselt konservatiivsem ja püüab tegelikkuses vigu vältida. Ka on mõned turupõhimõtted ebademokraatlikud, sest nad rõhutavad domineerimist ja revolutsioonilisi muutusi. Seetõttu võivad ärisektorst võetud lahendused olla küll innovatiivsed ja produktiivsed, kuid seda üksnes mikrotasandil, s.t ühe organisatsiooni jaoks. Avaliku sektori makrotasandil, mis hõlmab avaliku sektori kui terviku juhtimist laiemas institutsionaalses ja ühiskondlikus dimensioonis, võib erasektori juhtimisvõtete kasutamine efektiivsust hoopis vähendada (siin peetakse silmas msg lisakulusid elanikkonnale, mis tekivad organisatsioonide liitmise, elukohast kaugenemise jms tõttu). (Randma, Annus 2000, 137). Rahalist efekti kui erasektori peamist eesmärki ei saa riigi tegemistes üle tähtsustada (Bozeman 2000, 165–167). Riigisektori omapära tõttu on reformide puhul tähtis demokraatliku vastutuse ja pikaajalise huvi järgimine, sest riigi

eesmärk on ka sotsiaalse ühtsuse tagamine ja kodanikukontseptsiooni toetamine (Marcou 1997, 15–17).

Demokraatliku riigikorralduse iseärasusest tulenevalt erineb kodaniku ja riigi vahetevõtte ja kliendi suhetest. Äriorganisatsiooni klient on harva tema tarbitavate teenuste tootja või organisatsiooni omanik, avaliku sektori organisatsiooni klient on samal ajal enamasti ka kodanik, s.t teatud mõttes riigi või teenuse kui institutsiooni omanik. Kodanikena on inividid osanikud kõigis valitsuse teenustes, mitte ainult neis, mida nad otseselt tarbivad (DeLeon, Denhardt 2000, 92).

Seega, võttes erasektorilt üle kodanikukeskse lähenemise, tuleb teadvustada, et avaliku sektori olemus seab selle põhimõtte arendamisele omad piirid. Riik ei ole teenindusettevõtte, mis keskendub üksnes kliendile. Siiski osutab ka avalik sektor kodanikele teenuseid ning on seega teenindaja rollis. Seetõttu on kodanikukeskne lähenemine selles sfääris õigustatud ja vajalik.

Uued kodanikusõbralikud teenused

Traditsiooniliselt on avalik sektor üles ehitatud sektoraalsete, poliitiliste või regionaalsete põhimõtete järgi, mille puhul kõik asutused ja programmid suhtlevad kodanikuga eraldi. Viimaste aastakümnete haldusreformide käigus on paljudes riikides hakatud avaliku sektori asutusi, teenuseid ja programme üles ehitama ja organiseerima kodanike vajadustest lähtudes. Ingliskeelsed terminid *one-stop-shop*, *single-window services*, *government gateway*, *seamless service*, *service clusters* jms tähistavad kontseptsioone, mis rõhutavad ametiasutuste ja kodanike vaheliste kontaktide vähendamist ning kodanike võimalikult lihtsat ligipääsu riiklikele teenustele, seega mugavuse suurendamist. Eestikeelne mõisteaparaat on praktikas välja kujunenemata. Mainitud terminite otsetõlked – *ühe peatusega kauplus*, *ühe akna teenus*, *valitsuse/riigi värav*, *ühes tükis teenus*, *teenuste kobarad* – on keelelt kohmakad ega ava mõiste tähendust piisavalt hästi. Kasutada võiks mõisteid *avalik(e) teenus(te)punkt*, *teeninduspunkt* või *teeninduskeskus*.

Esimesed sammud kodanikusõbralike teenindusstruktuuride loomise suunas olid füüsilised teeninduskeskused (nt Kanadas, Austraalias, Soomes, Portugalis). Nende abil püütakse riiklike asjaajamisteenuste kättesaamist parandada ja mugavamaks muuta ning kaotada asutustevaheliste piiride haldusmenetlust takistav mõju (Bent *et al* 1999, 2). Kodanikule tähendab kasulikkus lihtsamat, kiiremat ja mugavat asjaajamist teeninduskeskuses. Riigile peaks teenuste koondamine kaasa tooma funktsioonide optimaalse jaotuse ja kulutuste vähenemise¹. Ka loodetakse teeninduskeskuste abil tihendada riigi ja kodanike suhteid.

Füüsiliste teeninduskeskuste loomisel on silmas peetud kaht põhimõtet. Esiteks, ühte asupaika või üksusesse püütakse koondada võimalikult palju teenuseid, et vähendada teenuse saamiseks või nõude täitmiseks vajalike otsekontaktide arvu riigiametnikega. Teiseks, keskus viiakse inimestele võimalikult lähedale, et vähendada kontakteerumisele kuluvat aega.

Teeninduskeskuste organisatsiooniline struktuur sõltub sellest, mil määral on asutuste ülesandeid ja funktsioone integreeritud ja delegeeritud. Riiklike teeninduskeskuste peamised struktuuritüübid on järgmised:

- asutus osutab teenuseid ise oma teeninduskeskuse kaudu;
- mitu asutust või osakonda osutab teenuseid ühes punktis, kuid üksteisest eraldi ja sõltumatult;
- osakonnad või asutused osutavad teenuseid koostöös ja integreeritult, partnerluse põhimõttel;
- asutus delegeerib oma teenuste osutamise omaette üksusele;
- mitme valitsustasandi teenuseid osutatakse ühtse integreeritud üksuse kaudu;
- teenuste osutamiseks kasutatakse juba olemasolevat kanalit, mille mõni teine institutsioon on loonud teiste teenuste jaoks, nt postkontorid, pangad (Bent *et al* 1999, 4–5).

Eestis kasutatakse samuti riiklike teenuste osutamisel mitut uut lahendust. Nt on Tallinna linnavalitsuse juurde loodud teenindusbüroo, mis koondab informatsiooni linnavalitsuse teenuste kohta. See on keskus, mis koondab ühe asutuse teenuseid. Teenindusbüroo puhul ilmneb hästi töötajate arendamise ja koolitamise tähtsus, sest teemade ring, millega nad peavad tegelema, on lai ning eeldab tavapärasest suuremat kompetentsi. Teeninduskeskuse efektiivseks toimimiseks on äärmiselt oluline koordineeriva tasandi huvi ja toetus ning koostöö keskuse töötajatega. Töötajad puutuvad kodanikega kokku otseselt ning tunnevad seetõttu hästi kodanike vajadusi. Et büroo tegevust edendada, on vaja kõrgema tasandi koordineerimist.

Elektrooniline teenus

Tehnoloogiliste võimaluste arenedes on keskuste asemel ja kõrval hakatud järjest enam kasutama muid kanaleid, eelkõige Interneti. Interneti rakendamisel haldustegevuses kaotavad tähtsuse geograafilised piirangud, riiklike teenustega seotud info ja dokumendid on kättesaadavad igal ajal. Paljudes riikides on loodud ühtsed Interneti-portaalid, mis koondavad mitut teenust, programmi või asutust (*Centrelink Austraalias, Service Canada Update* Kanadas, *help.gv* Austrias, *OPEN* Lõuna-Koreas, *UK Online Citizen Portal* Suurbritannias jt).

Peale teeninduskeskuste ja Interneti-süsteemide on uued ja moodsad teenuste osutamise kanalid:

- telefonikeskused, kuhu on koondatud oluline info avaliku sektori teenuste kohta nagu keskuses ja Interneti-portaalis, nt *Centrelink Austraalias, Enquiry BCK* Kanadas (Bent *et al* 47), ning kus on võimalik mõne teenuse saamiseks kasutada ka telefoni, nt võib USA-s Massachusettsis esitada tuludeklaratsiooni telefoni teel (Milward & Snyder 1996, 264);
- avalikes kohtades üles seatud automaadid või terminalid, mille abil saab teha tehinguid või saada informatsiooni, nt koondab INFOCID-süsteem Portugalis informatsiooni kogu avaliku sektori teenuste ja kontaktandmete kohta (OECD/PUMA);

- kiipkaardid, mis on seotud mingi teenuse või teenuste grupiga, nt USA-s jaotatakse sotsiaaltoetusi ja toidutalonge ATM-kaartide süsteemi kaudu (Milward & Snyder 1996, 266);
- mobiilsed teenuste osutamise keskused, nt sõidavad Brasiilias ringi riiklikke teenuseid pakkuvad keskused (Prates 2001, 23), Eestis võib selle näiteks tuua Tiigrituuri.

Elektroonilise teenuse edukaimaid näiteid Eestis on tuludeklaratsiooni esitamine Interneti teel, mis on muutunud järjest populaarsemaks. Sel aastal esitati Interneti kaudu 36 488 füüsilise isiku tuludeklaratsiooni, s. o kolm korda rohkem kui eelmisel aastal (Maksuameti kodulehekülj: www.ma.ee – 2.10.2001). Riikliku teenuse osutamiseks kasutatakse ka erasektori kanalit (nt kasutab Maksuamet Hansapanga Interneti-panka).

Kõigi kasutatavate kanalite, eelkõige Interneti ja teeninduskeskuste puhul on järjest enam levinud teenuste koondamine gruppidesse muutmaks süsteemi võimalikult lihtsaks ja ratsionaalseks. Teenused grupeeritakse nt vastavalt

- organisatsioonidele (ministeeriumid, ametid),
- sihtgruppide (ettevõtjad, rahvusvähemused, töötud),
- valdkondadele (põllumajandus, sotsiaaltoetused),
- elulistele situatsioonidele (lapse sünd, aadressi muutus, pereliikme surm) (Modernizing Service Delivery...2000, 12–14).

Oluline on, et grupid oleksid korraldatud teenuse kasutajate huvide ja vajaduste järgi (Report on the Learning Event...2000, 2).

Kanadas läbiviidud uuringud on näidanud, et kodanikud eelistavad teenuste grupeerimist eluliste situatsioonide või teemade põhjal. Peetakse otstarbekaks kasutada paralleelselt isesugustel alustel organiseeritud teenuste gruppe eri teadlikkuse astmega kodanike jaoks, nt nii situatsioonide kui ka teemade põhjal. Segadust tekitavaks peetakse teenuste koondamist sihtgruppide põhjal, sest tihti need kattuvad. Kõige vähem toetavad kodanikud grupeerimist organisatsioonide põhjal, sest kodaniku vaatenurgast ei muuda see teenuseni jõudmist traditsioonilise asjaajamisega võrreldes lihtsamaks (Modernizing Service Delivery...2000, 14–15). Organisatsioonipõhise teenuste grupeerimise puhul ei ole tegemist teenuste korraldamisega vastavalt kodanike vajadustele, sest eeldatakse, et kodanikul on selge ülevaade kõigist riigiasutustest ja nende funktsioonidest.

Eesti avalikus sektoris arendatakse elektroonilisi teenuseid ning laiemalt info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat enamasti detsentraliseeritult üksikute asutuste tasandil, ning seetõttu ebaühtlaselt. Ka Interneti-teenused lähtuvad seetõttu pms organisatsiooni piiridest. Pidades silmas kodanikukesksuse põhimõtet ja sellest tulenevat vajadust organiseerida teenuseid kodaniku perspektiivile vastavalt, tuleks mõelda, kas senine lähenemine on otstarbekas või oleks vaja laiemat koordineerimist, mis võimaldaks koondada teenuseid sisu, mitte organisatsioonide alusel.

Uute teenindussüsteemide võimalused ja ohud

Uute lahenduste rakendamisel tuleks arvestada teenuse tähtsust, protsessi keerukust, kvaliteedi paranemist ja kulude kokkuhoidu. Teenuse olulisust näitab nõudlus selle järele ning mõju inimeste heaolule või ettevõtete majanduslikule seisundile (Structural Monitoring...1999). Uute lahenduste juurutamisel tuleks alustada lihtsaimaist teenustest, mis ei nõua liiga palju ja keerukaid tehinguid/transaktsioone, andmete riskasutust jms. Tehnoloogilise ja organisatsioonilise baasi arendades saab minna järjest keerulisemate teenuste juurde.

Teeninduse puhul on kvaliteedi parandamiseks kõige sobivamad need teenused, mis on suure tähtsusega ja madala kvaliteediga, s.t põhjustavad hulgaliselt kaebusi (Citizen-Centred Service...1999, 15). Info- ja kommunikatsioonitehnikat (IKT) kasutusele võttes tuleks eelistada neid valdkondi, kus kaebused on seotud infovoolu probleemidega, sest just neid saab IKT abil leevendada. Kulude kokkuhoid ilmneb kõige tõenäolisemalt seal, kus uue süsteemi abil väheneb vajadus paberdokumentide ja tööjõu järele ning on võimalik ühendada või seostada dubleerivaid tegevusi. Nimetatud asjaolusid arvesse võttes on võimalik hinnata, milliste teenuste puhul on protseduuride uuendamine kõige suurema kasuteguriga.

Peamised praktikas ja teoorias ilmnenud ohud, millele uute lahenduste rakendamisel tuleks tähelepanu pöörata:

- vajalike õiguslike eelduste alahindamine IKT kasutamise tõttu; turvalisust tagavad süsteemid tuleb põhjalikult välja töötada ja reguleerida;
- liiga suured ja ebareaalsed ootused kiire edu suhtes; selle vältimiseks on tähtis määrata kindlaks eesmärgid ja osutatavad teenused; juurdepääsu parandamisega teenustele võib kaasneda ootamatult suur nõudmine teenuse järele (Bent *et al* 1999, 7);
- pilootprojektide süsteemitus. Tihti alustatakse teenuste koondamist üksikute pilootprojektidena ning seetõttu tekivad süsteemid, mis omavahel ei haaku. Pilootprojektide puhul on probleemiks lühiajaline finantseerimine, mis ei võimalda jätkusuutlikku süsteemi välja arendada (Report on the Learning Event...2000, 3), selle vältimiseks on vaja moderniseerimisele ja pilootprojektidele läheneda strateegiliselt ja koordineeritult;
- juhtimisküsimuste ebapiisav korraldatus. Kui keskus on loodud mitme organisatsiooni vahelise partnerlussuhte alusel, on selle toimimiseks vaja, et kõigil osapooltel oleksid projektiga seotud huvid ning võrreldav otsustusõigus süsteemi arendamise ja organiseerimise suhtes. Partnerluse puhul võivad probleemid tekkida ka vastutuse, läbipaistvuse ja personalipoliitika tõttu. Selle vältimiseks tuleb viia juhtimine ühtsetele alustele (Bent *et al* 1999, 7);
- IKT rolli ületähtsustamine. Tuleb hoiduda tehnoloogia ületähtsustamise eest, arvutite ja Interneti kasutamine on üksnes vahend peaesmärgi – modernse, ratsionaalse ja kodanikukeskse halduse – saavutamisel (Sung-Don Hwang *et al* 1999, 281–283). Teenuste integreerimisel on peamised takistused kultuurilist, sotsiaalset ja poliitilist,

mitte tehnilist laadi. Et mitte tekitada inimeste vahele tehnoloogia kättesaadavusest ja kasutamisoskustest sõltuvat lõhet, tuleb vähemalt esialgu säilitada valikuvõimalus. Tehnoloogilised süsteemid peaksid olema võimalikult lihtsad ja kasutajasõbralikud ning varustatud juhenditega. Ametiasutused ei tohiks kodanikega suhtlemisel kasutada kõige uuemat tarkvara, sest see pole kõigile kättesaadav.

Kuigi idee – korraldada riiklikud teenused ümber vastavalt kodaniku vajadustele – tundub lihtne, nõuab selle teostamine olulisi muudatusi. Mitmed uued süsteemid ei ole võimelised pakkuma kompleksset haldusteenust. Paljud teeninduskeskused on jäänud vaid infopunktideks või nn brošüürilettideks, elektrooniline teenusepakkumine on siiani tegelnud pms piasjadega. Ka Tallinna Linnavalitsuse teenindusbüroo on näide sellest, kuidas algne idee on realiseerunud vaid osaliselt – selle asemel, et kodanikele tööpoolest mugavamalt teenuseid osutada, on büroo toiminud seni pms infopunktina. Kuigi ta on vajalik ja kasulik ka sellisena, on arenguruumi veel palju, nagu näitavad kodanike kõrged ootused ja lai probleemidering, millega büroosse pöörduakse.

Tegevuse edasiarendamist reaalse teenuse osutamiseni takistavad eelkõige töötajate piiratud pädevus, büroo tegevuse vähene koordineeritus, võimaluste (nii tehniliste kui õiguslike) puudumine andmete vahetamiseks ja edastamiseks². Sääraste probleemidega on kokku puutunud ka teiste riikide teeninduskeskused ning neid käsitletakse haldusorganisatsiooni muutuste alases kirjanduses.

Osalt võib kogetud tagasilööride põhjuseks pidada asjaolu, et uusi teenindusstruktuure hakati looma hea idee põhjal, kuid ilma efektiivseks toimimiseks vajalike tingimusteta. Üks peamisi takistusi teenuste integreerimisel ja koondamisel ning seeläbi teeninduskeskuse kasuteguri tõstmisel on riigiaparaadi sisesed infovooluprobleemid. Nende lahendamisele aitaks märkimisväärselt kaasa nüüdisaja info- ja kommunikatsioonitehnoloogia mitmekülgsete võimaluste teadlik ja edukas kasutamine avaliku sektori siseste protseduuride ümberkujundamisel.

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia haldustegevuse parandamisel

Tähtsaim ja ulatuslikem IKT-ga seotud uuendus, mis aitab oluliselt kaasa uue haldustehnoloogia kasutuselevõtule, on integreeritud registrite süsteemi loomine. Kui varem vaadeldi iga riiklikku registrit kui iseseisvat üksust, siis tänapäeval käsitletakse neid pigem suurema registrisüsteemi osana, mis moodustab strateegilise ressursi (Blom & Carlsson 1999). Selle lähtekoha järgi peaks haldusele tähtis info (s.t info, mis on vajalik riiklikuks ja regionaalseks haldamiseks, riigi majanduse arendamiseks, haridus- ja sotsiaalsüsteemide toimimiseks jms) olema kättesaadav kas ühest kohast või ühtsest integreeritud ja andmete ristkasutuses olevast süsteemist. Riigil peaks olema universaalne infosüsteem koos selgete vastutuspiiride, andmete kogumise tehnoloogia ja normatiivsete aktidega, mis reguleeriks infovahetust nii selle süsteemi sees kui ka registrite vahel (Karnitis 2000). Süsteemi toimimise tagamiseks on vaja väljaõpetatud kaadrit. Peale olulise info koondamise võimaldab elektrooniline registrisüsteem teenuste elektroonilise ühendamise kaudu vähendada info töötlemise kulusid.

Kuna andmete laialdane riskasutus on põhimõtteliselt uus lähenemine info kogumisele ja kasutamisele avalikus halduses ning seotud andmekaitse probleematikaga, on niisuguse süsteemi loomiseks vaja kõigepealt poliitilist otsust. Tihti takistavad otsuse tegemist eelarvamused ning usaldamatus tehnoloogia turvalisuse ja andmete kaitstuse suhtes. Üpris sageli on kartuste põhjuseks teadmatus ja uue tehnoloogia vähene tundmine.

Integreeritud registrisüsteemide loomist takistavad ka traditsioonilisele haldusaparaadile omased jooned. Takistustest on võimalik üle saada ning probleeme vältida või vähendada, järgides registrite riskasutamise süsteemi loomisel ja rakendamisel teatud üldpõhimõtteid.

Tabel. Põhilised integreeritud registrisüsteemide loomist takistavad probleemid ja põhimõtted

Probleemid	Printsiibid, mida peaks järgima
Liigne fragmenteeritus, puudulik koordineeritus ja sellest tulenev dubleerimine. Haldusasutused ja andmekogud on liigselt fragmenteeritud, info kogutakse mitte sisu ja funktsiooni, vaid struktuuri alusel. On palju vajalikku infot sisaldavaid registreid ja alaregistreid, kuid süsteemi üldine koordinatsioon on nõrk (Blom & Carlsson 1999). Paljudel registritel on sama sisu, inimesed peavad andma sama infot mitu korda eri või isegi samadele asutustele (Modernising Government 1999). Dubleerimine võib kaasa tuua andmete vastuolulisuse või ebatäpsuse ning põhjustada ressursside raiskamist (Blom & Carlsson 1999). Andmekogude ühildamatus. Viited, andmed ja definitsioonid on asutuste lõikes eri formaatides, neid on raske või võimatu ühtsesse süsteemi ühendada. Proteksionism. Registrid ja ametiasutused kaitsevad oma valduses olevat infot, sellega kaasneb konkurents klientide pärast ja takistatud koostöö (Blom & Carlsson 1999). Andmed on ajaliselt ebaühtlased. Eri registrite andmed ei peegelda sama ajahetke (Poulsen 1999).	Ühekordne andmete esitamine. Andmed ja dokumendid kogutakse ja luuakse üks kord ühes kohas ning hiljem kasutatakse neid vajaduse korral uuesti. Asutus ei tohiks kodanikult küsida infot, mida ta juba mõnele teisele asutusele või osakonnale on andnud (New Zealand Government...2000). Standardite kehtestamine. Võimaldamaks elektroonilist andmevahetust registrite vahel, tuleks kõigepealt viia registrid ühtsesse formaati, rakendada ühtseid standardeid (Blom, Carlsson 1999; Poulsen 1999; A Brief Outline...1999). Andmete kuulumine riigile tervikuna. Avalike ülesannete täitmiseks kogutavad andmed kuuluvad tervikuna riigile, mitte ühele asutusele (New Zealand Government...2000). Andmete töötlemise selge reguleerimine. Registrite kvaliteedi, vigadeta täitmise ja andmete uuendamise

tagamiseks tuleb luua kindel kord. Kõige värskemad andmed aitavad tagada **seteenindussüsteemi**, mis võimaldab nt Interneti või vastavate terminalide kaudu andmete allikal ise andmeid uuendada. Teatud juhtudel võib juurdepääs olla tasuline või piiratud (Johnson 1998).

Andmekaitse seisukohalt on tähtis, et süsteem võimaldaks edastada ainult neid andmeid, mis on vajalikud antud juhul ja mille kasutamiseks on asutusel õigus (Bellamy 1998). Tuleb sisse seada selged kontrolliregulatsioonid volituste, infole juurdepääsu ja kasutamise meetodite, andmete konfidentsiaalsuse, kulutuste, kvaliteedinäitajate jms üle.

Eestis on teede- ja sideministeeriumi riigi infosüsteemide osakond (RISO) käivitanud registrite korrastamiseks ja integreeritud registrite süsteemi väljatöötamiseks riigi andmekogude moderniseerimise programmi X-tee, mis suures osas toetub kirjeldatud põhimõtetele (vt riigi andmekogude moderniseerimise programm (X-tee) <http://www.riik.ee/ristmik/>). Registrisüsteemi paremaks haldamiseks on Eestis X-tee programmi raames pakutud nn registrite registri ideed. Selle järgi tuleks luua üks metatasandi register, mis mitte ainult ei sisalda informatsiooni kõigist riiklikest infosüsteemidest ja andmetest, mida neis hoitakse, vaid suudaks automaatselt vahendada vajalikku infot asutuste ja andmekogude vahel ning kontrollida, kas asutusel on õigus nõutud andmeid saada. Süsteem peaks võimaldama kindlaks teha info päritolu, selle viimase kasutaja ning pakkuma juurdepääsu vajalikule infole autoriseerimisprotsessi kaudu. Selle abil peaks olema võimalik analüüsida riigi registrite kasutamist suhteliselt lihtsalt. Sellist registrite registrit kavandatakse ka Lätis loodava ühtse registrite süsteemi juurde (Karnitis 2000). Idee on hea, kuid niisuguse mastaapse andmekogu kavandamisel peab olema äärmiselt põhjalik ja tähelepanelik, et loodav süsteem tõesti täidaks oma eesmärgi ja toimiks tõrgeteta.

Kõrvuti ühtse registrisüsteemiga on oluline luua avaliku sektori ühtne dokumendihalduse süsteem, mis aitaks kiirendada ja lihtsustada infovahetust ja asjaajamist ning vähendaks administratiivsete piiride takistavat mõju haldusmenetlusele ja asjaajamisele. Eestis tegeleb selle valdkonnaga Riigikantselei käivitatud valitsusasutuste dokumendihalduse programm (vt valitsusasutuste dokumendihalduse programm <http://www.riik.ee/dh/>).

Andmekogude ja nende ristkasutamise süsteemi juures on tähtis pöörata tähelepanu kohaliku omavalitsuse tasandile. Kohalik omavalitsus puutub kõige tihedamalt kokku kodanikega ja on otsene teenuse pakkuja. Seetõttu peavad riiklikud andmekogud olema tõrgeteta kättesaadavad ja kasutatavad kohaliku omavalitsuse tasandil nende riist- ja tarkvaraga. Probleeme võivad tekitada kohalike omavalitsuste finants- ja inimressursid, korraliku Interneti-ühenduse puudumine mõnes piirkonnas jms. Et registrite süsteem toimiks ning võimaldaks tõepoolest haldussuutlikkust parandada, tuleks kohaliku omavalitsuse probleemidele läheneda riiklikul tasandil koordineeritult, kehtestades üldised

standardid, ning leida paindlikud lahendused kerkivaile rahastamisprobleemidele (nt on omavalitsusliitude koostöö raames võimalik säästlikumalt korraldada digitaalset dokumendihaldust jms).

Et kodanikusõbralikud teenindussüsteemid tõepoolest efektiivselt toimiksid ja oma eesmärgi täidaksid, on vaja oluliselt muuta haldusorganisatsioonide toimimise põhimõtteid ja kultuuri. Teenuste ülesehitamine nn väljast sisse põhimõttel nõuab riigiasutuste vahelist tihedat koostööd, infovahetust ja funktsioonide integreerimist. Selleks on vaja ühtseid kogu avalikku sektorit ühendavaid infosüsteeme. Tähtis on ristikasutatavate registrite süsteemi ja valitsusasutuste ühtse dokumendihalduse süsteemi väljatöötamine ja rakendamine. Need süsteemid aitavad vähendada administratiivsete piiride takistavat mõju teenuste osutamisel ning loovad eeldused uuel haldustehnoloogial põhinevate kodanike individuaalseid vajadusi senisest enam arvestavate teenindussüsteemide rakendamiseks.

Kasutatud kirjandus

A Brief Outline of the Future Framework of Property Registration in Iceland (1999). <http://www.oecd.org/puma/focus/compend/is.htm> – 18.07.2001.

Bellamy, C. (1998). Electronic Delivery of Government Services – Understanding the Issues. Presentation to the Annual Conference of the Institute of Public Administration Australia. http://www.ipaa.org.au/conference/papers/politics_practice.htm – 09.07.2001.

Bent, S., Kernaghan, K., Marson, D. B. (1999). Innovations and Good Practices in Single-Window Service. Canadian Centre for Management Development. http://www.ccmd-ccg.gc.ca/pdfs/single_w.pdf – 13.07.2001.

Blom, E., Carlsson, F. (1999). Integration of Administrative Registers in a Statistical System: A Swedish Perspective. – Statistical Journal of the United Nations ECE 16. IOS Press.

Bozeman, B. (2000). Bureaucracy and Red Tape. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Citizen-Centred Service: Responding to the Needs of Canadians (1999). Canadian Centre for Management Development. http://www.ccmd-ccg.gc.ca/pdfs/handb_ccs.pdf – 20.07.2001.

DeLeon, L., Denhardt, R. B. (2000). The Political Theory of Reinvention. – Public Administration Review, March/April, Vol 60, No 2.

Johnson, P. (1998). Electronic Service Delivery: Achieving Accuracy and Consistency in Complex Transactions. National Conference of the Institute of Public Administration Australia. http://www.ipaa.org.au/conference/papers/electronic_serv.htm – 10.07.2001.

Karnitis, E. (2000). Public Sector Information in Latvia: Processing, Availability and Use. Vol 1, No 4, Autumn. <http://www.nispa.sk> – 12.07.2001.

Marcou, G. (1997). The Role of the State and the Future of Public Services Faced with the Problems of Transition and Development: Proposals for a Methodology. Public Administration and Development. The IIAS and the United Nations. IOS Press.

Milward, H. B., Snyder, L. O. (1996). Electronic Government: Linking Citizens to Public Organizations through Technology. – Journal of Public Administration Research and Theory, April, Vol 6, No 2.

Modernising Government (1999). <http://www.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm> – 11.07.2001.

Modernizing Service Delivery: an Overview of Citizens' Views on Service Clustering (2000). Treasury Board of Canada. http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd-dmps/about/activ/SSDO_FCSPS/discussion/discussion_e.rtf – 20.07.2001.

New Zealand Government Data Management Policies (2000). <http://www.e-government.govt.nz/policies/dm-policies-prefaces.htm> – 18.07.2001.

OECD/PUMA. Information by Country. <http://www.oecd.org/puma/country/> – 3.07.2001.

Poulsen, M. E. (1999). Maintaining the Quality of the Registers Used in the Danish Census. – Statistical Journal of the United Nations ECE 16. IOS Press.

Prates, C. A. (2001). E-Government – Realising the Benefits of Information

Technologies and Improving Public Service Delivering. United Nations Online Network in Public Administration and Finance. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001040.pdf>.

Randma, T., Annus, T. (2000). Haldusreformi müüdid. – Riigikogu Toimetised 2.

Report on the Learning Event on Service Clusters (2000). Senior Service Delivery Officials. Treasury Board of Canada Secretariat. http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd-dmps/about/activ/SSDO_FCSPS/ssdo-csps/index_e.htm – 19.07.2001.

Riigi andmekogude moderniseerimise programm (X-tee). EV Teede- ja Sõjaministeeriumi Riigi infosüsteemide osakond. <http://www.riik.ee/ristmik/> – 30.08.2001.

Structural Monitoring – International Benchmarking of Denmark (1999). http://www.fm.dk/uk/pubuk/benchmark00_uk/ – 20.07.2001.

Sung-Don Hwang, Younghoon Choi, Seung-Hwan Myeong (1999). Electronic Government in South Korea: Conceptual Problems. – Government Information Quarterly, Vol 16, No 3.

Treasury Board of Canada Secretariat. <http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd-dmps/service-> 17.07.2001.

Varelidis, A. (1993). Similarities and Differences in the Provision of Public Services. Research on Consumer-oriented Action in Public Services. – A. Kasvio (ed). Materials from a European Workshop in Helsinki, 12th March.

Vincent, I. (1998). Whole of Government Initiatives in the NSW Public Sector: Achievements and Challenges. National Conference of the Institute of Public Administration Australia.

http://www.ipaa.org.au/conference/papers/politics_practice.htm – 09.07.2001.

Märkused

¹ Kulutuste vähenemise all peetakse silmas eelkõige kokkuvõidu, mis saadakse dubleerivate tegevuste kaotamisest või ühendamisest. Säästlikkuse aspekt väljendub eriti selgesti haldusmenetluses elektrooniliste kanalite rakendamises. Seejuures tuleb siiski arvestada, et kokkuvõid ilmneb alles pikema aja jooksul, esialgu kaasnevad uuendustega tõenäoliselt lisakulutused. Nagu pangad ei sulgenud Interneti-teenuse väljaarendamisel enamikku kontoreid, nii ei saa ka riik tuludeklaratsioonide Internetis täitmise võimaluse loomise järel sulgeda inimestele Maksuametit. Järelikult tuleb teatud aja jooksul ülal pidada koguni paralleelstruktuure.

² Informatsioon pärineb vestlusest Tallinna Linnavalitsuse infospetsialistiga 7.07.2001.

Eesti Kodanikeühiskonna Arengu Kontseptsiooni arutelu Riigikogus

Andres Siplane (RiTo 4), Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

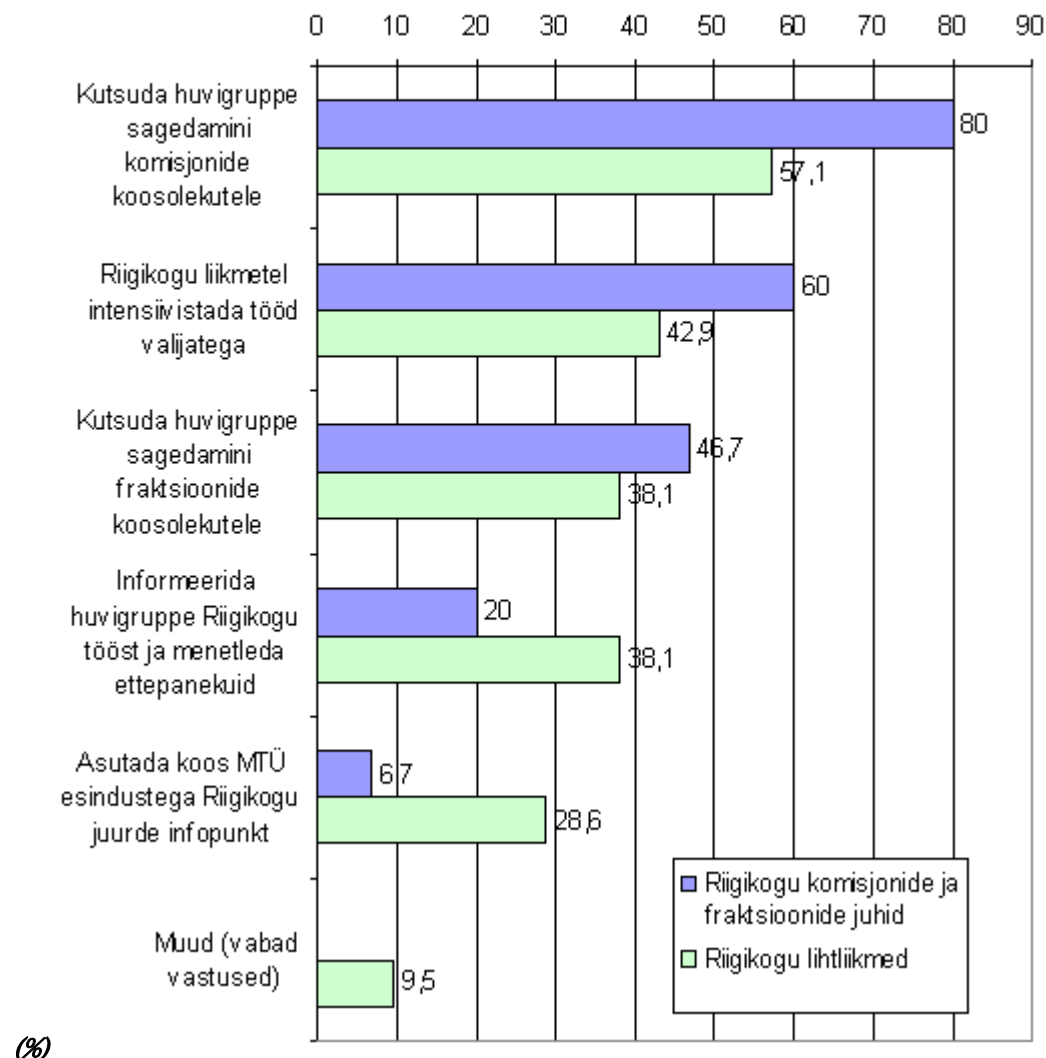
Riigikogu juhatusele anti Riigikogu sünnipäeval, 23. aprillil üle tähelepanuväärne dokument – Eesti Kodanikeühiskonna Arengu Kontseptsioon. Riigi ja kodanikeühiskonna keerukate suhete arutelu on jõudmas Riigikogu täiskogu päevakorda riiklikult tähtsa küsimusena.

1998. aasta detsembris kirjutasid Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL) ning ÜRO Arenguprogrammi Eesti esindus alla koostöölepingule, mille kohaselt ÜRO Arenguprogramm toetas EMSL-i projekti "Eesti valitsusväliste organisatsioonide jätkusuutlikkuse tugevdamine". Projekti teostamise käigus selgus, et peale praktilise abi ja nõustamise on vaja ka süstematiseerivat raamistikku ja ideoloogilist kokkulepet. Nendest vajadustest ja väljakutsetest kasvaski välja Eesti erakondade ja kolmanda sektori katusorganisatsioonide poolt 14. detsembril 1999 allkirjastatud koostöömemorandum (<http://www.riigikogu.ee/rva/rito1/artiklid/35memorandum.htm>), milles lepiti kokku kodanikeühiskonna arengu kontseptsiooni loomises ning Riigikogule esitamises.

Riigikogu on Eesti kodanikeühiskonna esinduskogu ja seepärast on koostöö edendamine eri kodanikualgatustega väga oluline. Kuidas seda paremini korraldada? Allkirjastatud koostöömemorandumil ellurakendamise võimalusi uuriti käesoleval aastal ka Riigikogu liikmete ja ametnike arvamusküsitluse raames. Väljavõtte Riigikogu lihtliikmete ning komisjonide ja fraktsioonide juhtide lõikes on esitatud joonisel.

Joonis. Riigikogu eelistused 14. detsembril 1999 allkirjastatud erakondade ja mittetulundusühingute koostöömemorandumit täitmisel

Millisel viisil võiks Riigikogu Teie arvates täita 14.12.1999 allakirjutatud erakondade ja mittetulundusühingute koostöömemorandumit?



ALLIKAS: Riigikogu Kantselei; Saar Poll (kevad 2001).

Enim nimetatud võimalus on kodanike huvigruppide kutsumine Riigikogu komisjoni koosolekutele. Usume etteruttavalt, et see saab teoks ka Eesti Kodanikeühiskonna Arengu Kontseptsiooni (EKAK) kui riiklikult tähtsa küsimuse arutelude ajal.

EKAK jõuab Riigikokku

Esimest korda tutvustati kodanikeühiskonna arengu kontseptsiooni ideed Riigikogus kultuurikomisjonile seoses koostöömemorandumit ettevalmistamisega 20. septembril 1999, kui tollase projekti juhid osalesid kultuurikomisjoni istungil

(<http://www.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=992700002&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>).

Eialgu nähti kodanikeühiskonna arengu kontseptsiooni raamdokumendina, mis pärast Riigikogu heakskiitmist annaks kodanikualgatusete vajaliku suuna, motiivi ja perspektiivi ning määraks kohustused, mida mittetulundusühendused endale võtavad (<http://www.riigikogu.ee/rva/rito1/artiklid/37adamson.htm>). Dokumendi arengu algfaasis oli arutuse all ka kodanikeühiskonna arengu kontseptsioon kui täidesaatva võimu ja kodanikeorganisatsioonide ühisettevõtmine, teisisõnu, dokumendi heakskiitmine Riigikogu poolt polnud sugugi ainumõeldav lahendus. Arutelude käigus tugevnes aga arusaam, et valitsused vahetuvad ega saavuta riigipoolse partnerina pikaajalises plaanis sellist mandaati kodanikeühiskonnaalastes otsustes, kui seda võib taotleda Riigikogu.

Teist korda jõudis kontseptsioon Riigikokku 18. aprillil 2000 kultuurikomisjoni istungil (<http://www.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003671601&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>), kus arutati nüüd juba uue nimetusega Eesti Kodanikeühiskonna Arengu Kontseptsiooni (EKAK) teksti. Probleemina nähti EKAK-i liigset riigikesksust ning võeti seisukoht, et see dokument on laiem kui kultuurikomisjoni pädevusala. Tehti otsus delegeerida Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfo osakonnale kodanikeorganisatsioonide alase uuringu tellimine, mille eesmärk oli kaardistada kolmanda sektori ja riigi vahetõrki. Otsustati anda EKAK-ile aega küpsemiseks ning korraldada aasta lõpus ühisseminar, kus tutvustatakse eelnimetatud uuringut ja uuemat EKAK-i teksti. 5. detsembril 2000 leidsi aset Riigikogu sotsiaal-, kultuuri- ja põhiseaduskomisjoni avatud ühisseminar (http://www.riigikogu.ee/seminar_kodanikud.html).

Pärast pikka arutelu kiideti 3. veebruaril 2001 Tallinna Tehnikaülikoolis toimunud Eesti esimesel mittetulundusühenduste ümarlaual EKAK heaks. 23. aprillil 2001 esitati EKAK Riigikogule ning Riigikogu esimehe resolutsiooniga 30. aprillist 2001 suunati dokument Riigikogu kultuuri-, põhiseadus- ja sotsiaalkomisjoni menetlusse eesmärgiga valmistada ette asjakohane otsuse eelnõu aruteluks riiklikult tähtsa küsimusena Riigikogus.

Riigikogule esitatud EKAK koosneb viiest peatükist:

- sissejuhatus, mis sõnastab ka tegevuseesmärgid;
- väärtuste nimekiri, millest lähtutakse;
- põhimõtete nimekiri, millest lähtutakse;
- esimeses peatükis püstitatud eesmärkide saavutamiseks loetleb neljas peatükk vastastikused kohustused (poolteks on avalik võim ja kolmas sektor);
- rakendusosa nimetab EKAK-il põhineva tegevuskava loomise printsiibid ning nimetab ka 4 aasta jooksul teostatavad lühiajalised prioriteedid.

EKAK-i avalik koosolek Riigikogus

Riigikogu kultuuri-, sotsiaal- ja põhiseaduskomisjon korraldasid 9. oktoobril 2001 Eesti Kodanikeühiskonna Arengu Kontseptsiooni teemal avaliku koosoleku, kus osalesid ka kodanikeorganisatsioonide esindajad ja eksperdid. Riigikogu liikmed esitasid täpsustavaid küsimusi nii EKAK-i mõju ja tõhususe, dokumendi toetuspinnale kui ka lihtsalt mittetulundusorganisatsioonide hetkeseisu kohta. Ekspertidena võtsid sõna professorid Mati

Heidmets ja Mikko Lagerspetz, kes osutasid mitmele probleemile, kuid kiitsid üldjoontes EKAK-i heaks. Kodanikeorganisatsioonide juhid esitasid oma sõnavõttudes nii poolt- kui ka vastuargumente. Kohalviibinud Riigikogu liikmed leidsid, et Riigikogule esitatud EKAK-i projekt sobib üldjoontes edasise menetlemise alusdokumendiks. Teksti viimistlemiseks enne menetluse algatamist riiklikult tähtsa küsimusena otsustati moodustada kolme komisjoni baasil redaktsioonitoimkond (http://www.riigikogu.ee/conf_ekak_otsus_menetlus.html). Toimkonda kaasati igast komisjonist kaks ning kaks kontseptsiooni autorite esindajat, et säästa Riigikogu kolme komisjoni tööaega.

Pärast redaktsioonitoimkonna töö arutelu Riigikogu kolmes komisjonis ja fraktsioonides tehakse eelnevast tulenevalt Riigikogu riiklikult tähtsa küsimuse algatamise otsus ning seejärel algab EKAK-i eelnõu menetlemine sarnaselt teiste Riigikogu menetluses olevate otsuse eelnõudega. On põhjust arvata, et EKAK-i arutelu kujuneb tuliseks nii Riigikogu täiskogul kui ka komisjonides ja kuluaarides, sest aastast 1998 on EKAK-i ettevalmistusprotsessis osalenud sadade mittetulundusühingute, seltside ja kutseliitude esindajad. Probleem on see, kuidas saavutada eri poliitiliste jõudude ja valitsusväliste organisatsioonide laiapõhjalise arutelu tulemusel konsensus küsimuses: kuhu lähed, Eesti vikerkaareväriline ja mitmehäälne kodanikeühiskond?

Julgeolek: süsteem ja inimesed

Peeter Olesk (RiTo 4), Riigikogu liige, Isamaaliit

Kui tahame Euroopas suuremat julgeolekut, peame soovitama hallide tsoonide kadumist, ja see on võimalik, kui püüdleme Euroopa suurema organiseerituse poole.

Möödunud suve hakul olin mõned tunnid ühe velskri järelevalve või ülevaatuse all. Me ei olnud niisiis võrdsed – mina lamasin raamil, teadmata, kaua veel, tema pidi aeg-ajalt mõõtma minu vererõhku ja andma tablette. Mees oli minust paarkümmend aastat noorem ja aktsendi järgi otsustades mitte-eestlane. Ma ei küsinud temalt ta rahvust, ka mitte seda, miks ta on jäänud velskriks ega ole läinud Tartusse pärisarstiks õppima. Me ei kõnelnud sellest, kas ta on Eesti ühiskonda integreerunud või ei, kuivõrd oli kohe näha, et ta sai hakkama nii venelannast sanitaridega nende emakeeles kui ka eestlasest arstiga selle ja minu emakeeles ning samas ei kaotanud ka iseennast. Tal ei olnud probleemi, kus ta on ja kes ta on.

Probleem tekkis muust. Ühel hetkel küsis ta minult, kas me ikka peame NATO-sse astuma ja mida see meile annab. Küsimus ei olnud noriv ega puhtuudishimulik. Kui ma vastama hakkasin, ei teadnud ma veel, et noormees oli teeninud velskri või sanitarina Balkanil rahuvalvejõududes, teiste sõnadega, ta oli juba näinud NATO tegelikkust.

Mul ei olnud põhjust vastata talle üldiselt. Tema ei küsinud moe pärast ega viisakusest ega ajaviiteks ja mina ei saanud talle vastata selle mõttega, et saaks kogu loo kaelast ära või pääseks vaevast. Kuidas olla ükskõikne, kui ei tea, kaua elad, aga tead, et sa tahad ellu jääda ning see sõltub rohkem teistest kui sinust endast?

Mul ei olnud niigi palju aega, et kujundada arukat sissejuhatust ja öelda alustuseks, et see on keeruline (või väga hea) küsimus. Seepärast alustasin veendumusest, et Eestile on eluliselt tähtis suurendada oma julgeolekut, sest meie iseseisvus on seda pikem, mida suurem on meie julgeolek. Oht, täpsemalt öeldes katastroof, mille eest olen ammu hoiatanud ja mille kordumise eest on käesolevate ridade kirjutamise ajal hoiatanud ka Eesti Vabariigi peaminister Mart Laar, seisneb selles, et Eesti okupeerimine koos järgneva annekteerimisega võib korduda, ning on täiesti väär pidada seda ohtu puhtteoreetiliseks. Meie iseseisvuse, s.t meie rahvusliku omariikluse pikendamine on võimalik üksnes siis, kui oleme koostööd teinud julgeolekupoliitika võrdväärne subjekt, ja kõige rohkem vastab sellele eeldusele NATO täisliikme staatus. Neutraalsus või blokivälisus – kahjuks me ei ole vaevunud endile selgitama, mida kätkeb endas nende mõistete ajalugu – ei vabasta ühtegi riiki kohustusest hoolitseda oma rahvusliku julgeoleku eest ega paku valvsust tegelda sellega ainult ise.

NATO kogemus Balkanil

Järelikult, kui me tahame jääda iseseisvaks, tuleb meil oma julgeolekut suurendada, ning see on võimalik üksnes rahvusvahelises koostöös. Neutraalsus on nõrgem julgeolekutagatis kui aktiivne koostöö, ja pealegi – ka neutraalsus on rahvusvaheline protsess, mitte ühepoolne käitumine. Olemata küll NATO liikmed (kuid võttes osa nt NATO Parlamentaarse Assamblee

tööst), on nii Soome kui Rootsi tegelnud süstemaatiliselt riigikaitsega ja võtnud mitmel viisil osa riikide-, koguni mandritevahelisest koostööst julgeoleku säilitamiseks või päästmiseks.

See oli minu ülevaatajale selge ning siis ta tunnistas, et oli teeninud Balkanil ja näinud, kui rahvusvaheline on julgeolek ka suhteliselt väikesel territooriumil. On täiesti usutav, et ma polnud esimene, kelle poole ta oma küsimusega pöördus, ja ma ei arvagi, et minu vastused tegid talle kõik klaariks. Need on asjad, mida tuleb üle või edasi rääkida. Ent samas ma usun, et kui see noormees läks Balkanile, polnud tal mingit usaldatavat selgust Balkani ajaloost ega teiste riikide rollist Balkani rahvaste enesemääramisel. Olen töötanud koos noormehega, kes tegi Nõukogude vägede invasiooni Afganistani kaasa seepärast, et otsustas pruudi juurest jalga lasta ja uskus, et Nõukogude armees on ta naistest pääsenud. Et ta satub vastaspoole kätte vangi, et tal avaneb võimalus minna ida kaudu läände, et ta ei taha seda, sest ainus maa, mida ta tunneb, on kodune Harjumaa ning Lääs on talle võõras ja järelikult tuleb ta Nõukogude poolele tagasi – sellest kõigest hakkas ta aru saama alles siis, kui kõik oli möödunud ja ta püüdis möödunud joomisega unustada ning läks ravile. Afganistani tundma õppida ta ei jõudnudki. Ta õppis tundma iseennast.

Arvan, et sama toimus ka minu velskriga. Ta jäi otsekohe nõusse, kui me jõudsime selleni, et rahu tagamine Balkanil on andnud talle praktilise kogemuse kultuuride võrdlemiseks. Me ei olnud nii kavalad, et oleksime rääkinud Samuel P. Huntingtonist, liiati kui tema tõlgendus tsivilisatsioonide konfliktidest ei ole tegelikult piisav. Teiste sõnadega, me ei näinud ette terrorisõda ega otsinud kategooriaid, mille abil seda ja maailma muutumist terrorisõja tõttu kirjeldada. Me rääkisime lihtsamast, nimelt sellest, et sõjaväes teenimine õpetab koos elama ja kokku kuuluma inimesi, kelle taust on pööraselt erinev, ja see kogemus on hilisemas elus äärmiselt kasulik. Sõjavägi õpetab kollektiivsust, seda, kuidas kokku hoida on produktiivsem. See on väärtus, mida tänapäeva Eestis ei osatagi päriselt mõista, saamata aru, et indiviidi vabadus on vastastikune ja mitte enesekeskne protsess.

Velsker ei öelnud mulle, et mul on õigus, kohe ei vastanud ta midagi. Seejärel tunnistas ta, mõeldes ilmselt rohkem oma kogemustele kui minu sõnadele, et jah, nii see on. Ja edasi – jah, enne Balkanit tal seda kogemust polnud ning kui ta nüüd võrdleb ennast oma tuttavatega, annab see kogemus talle eelise.

Me ei rääkinud NATO standarditest ega rahvusülesest opereerimisvõimest, me rääkisime sellest, et ellujäämine eeldab suhtlemise adekvaatsust, ja see saavutatakse ainult siis, kui proovitakse. NATO on praktiline ning praktilisus haarab nii nn rohujuuretasandit kui ka kogu elu maakeral korraldavaid poliitilisi otsuseid. Kui tahame nende otsuste tegemisel kaasa rääkida, peame saama NATO täisliikmeks. Täisliikme esimene õigus on suurem sõnavabadus – mõistan selle all koos õigusega rääkida ka samasugust õigust olla kuulatav – ja esimene kohustus kogu aeg vastutada.

Meie jutt ei jäänud pooleli, sest meid ei katkestatud. Me alustasime ilma sissejuhatuse ja eelmises tunnis antud ülesannete kontrollimiseta ning lõpetasime koduste ülesanneteta ja kordamiseta. Me rääkisime sellepärast, et ühel Eesti Vabariigi kodanikul oli mure ning ta tahtis teada, kuidas lahendab seda teine kodanik, kes on endale võtnud vastutuse sellise

otsuse eest, mis puudutab ka teda. Iseenesest täiesti tavaline diskussioon, selle vahega, et ma ei usu, et neid toimuks kogu aeg.

NATO pärast 11. septembrit

Muidugi oleks see jutt olnud hoopis teistsugune pärast 11. septembrit aastal 2001. Meie lähtusime sellest, et NATO ruum on traditsiooniline ja hõlmab territooriumi, mille üks serv on Kanada ja USA läänerrannik, teine Vahemere lõunakallas, kolmas piir Lähis- ja Kesk-Ida vahel, neljas mõtteline joon Kreekast Königsbergini ja viies mõtteline joon Läänemere lõunaosast kuni Teravmägedeni ning sealt taas Kanadasse.

Kui lähtuda mõistest "Põhja-Atlant", on kirjeldus tunduvalt keerukam; kui lähtuda NATO sõlmitud kahe- ja mitmepoolseist lepinguist, on ta tugevasti lihtsustatud. Sellest kirjeldusest jääb väljapoole Venemaa, mis ulatub üle Aasia Vaikse ookeani äärde ja ta ei haara Kaukaasiat, mis on esindatud NATO Parlamentaarses Assamblees. Eesti Vabariigi delegatsiooni nimel esitatud kirjeldus peab silmas Põhja-Aafrikat, sest Vahemere dialoog on üks NATO eriprogramme (ja pealegi arvestamaks Hispaania Kuningriigi territooriumi ka teispool Gibraltarit). Kuni 11. septembrini ei näinud me radikaalset probleemi selles, et ühe NATO liikmesriigi, nimelt Ameerika Ühendriikide rahvusliku julgeoleku huvid hakkavad koonduma Aasiasse, piirkonda, mida me pole harjunud geograafiliselt nägema Põhja-Atlandi osana.

Teiste sõnadega, me ei kõnelnud sellest Põhja-Atlandi üksmeelsusest, mis võib osutuda kogu transatlantilist ruumi haaravaks reaalsuseks ka väljaspool Euroopat. Radikaalne on see probleem igal juhul, sest USA rahvusliku julgeoleku kaitsmine *contra* võimalik rünnak Kagu-Aasiast laiendab NATO solidaarsust Euroopast Aasiasse nii ehk teisiti – ja seda olukorras, kus Euroopa terviklikkus ise pole sugugi ühemõtteline. Ei ole ühemõtteline Türgi ja Kreeka asümmeetrilisus NATO ja Euroopa Liidu suhtes, ei ole ühemõtteline Küprose ja Makedoonia tunnustatus ning kui kõnelda NATO laienemisest Kirde-Euroopasse, on probleemiks Königsberg.

Ei ole mingi saladus, et USA initsiatiivist kaitsta end võimaliku rünnaku korral Kagu-Aasiast on juba ette olnud korduvalt juttu NATO Parlamentaarses Assamblees ja selle alamstruktuurides, kuni selleni välja – kas mõiste "paariiriik" on üldse põhjendatud. Küsimust ei ole püstitatud nii, et kas selle sammuga ei hakka Ameerika Ühendriigid end Euroopale vastandama või kas Euro-NATO kõrvale ei või tekkida Ühendriikide-NATO. Küsimus on teistsugune: kas USA strateegiliste huvide kaitsmine Aasias ei tähenda Euroopale selliseid lisakohustusi, mis lähtuvad pigem NATO ühe liikmesriigi kui NATO kui terviku kaalutlustest? Ehk aforistlikumalt – kui rangelt peab Euroopa ennast kui tervikut nägema?

Julgeolek Läänemere ääres

Õhu- ja bioterrori massiivne rakendamine 11. septembrist 2001 annab sellele halastamatu vastuse. Transatlantiline ruum, või kui ülistada ja võtta arvesse kogu inimeste aastakümnete kogemus, siis mis tahes maakera piirkond peab olema võimeline nägema ennast suvalisest ruumpunktist, sest terrorism on olemuselt piiriülene. Seejuures oleks naiivne uskuda, et

terrorism on anarhiline ja järelikult on seda võimalik maha suruda tugeva organiseeritusega. Terrorism ei rajane mitte antiorganiseeritusel, vaid organisatsioonil, mille tagab vägivald. Me ei ütleks, et see on puhtfilosoofiline küsimus, mis viib meid NATO-sse astumisest kõrvale. Olen enam kui üks kord, ja kindlasti pole ma ainus, kuulnud, et Eesti pääsemise NATO-sse otsustab mõni kriis Läänemere regioonis. Teiste sõnadega, kuni meie kandis on rahulik, pole olulist põhjust meid NATO täisliikmete hulka võtta. Kas niiviisi ütlejaks on kõik ebapraktilised küünikud? Kas selline künism on iseenesest ennekõike rumal?

Balkani kogemus näitab selgesti, kuidas mis tahes kriis võib tingida küll NATO kohaloleku, kuid see ei tähenda veel sugugi vastava riigi kutsumist NATO täisliikmete hulka. Pigem vastupidi, kriisi laienemine võib tingida NATO huvi ja vastutuse pöördumise Põhja-Atlandi territooriumist kaugemale, Euroopast väljapoole, kusjuures selline pöördumine pole vale, vaid täiesti mõistetav. Just nii tuleks tõlgendada Usbekistani, laiemalt kogu Kesk-Aasia arvestamist Afganistani konfliktis, mis ruumiliselt sünnib Kesk-Idas, ent haarde pooldest ulatub teisele poole Atlandi ookeani välja. Mitte kriis ei tingi NATO-sse kutsumist, vaid võimaluste kasutamine julgeoleku suurendamiseks, ehk mida selgemini Eesti toodab julgeolekut, seda usaldusväärsemaks NATO liikmeks võib ta saada.

Seega on meil otstarbekas tegelda küsimustega, mis puudutavad julgeolekut Läänemere ääres ja laiemalt Kirde-Euroopas. NATO Parlamentaarses Assamblees on seni olnud lähemalt või õigemini sagedamini kõne all Königsbergi piirkond, Eesti, Läti ja Leedu oodatav kutsumine NATO täisliikmete hulka ning Venemaa huvid ja käitumine NATO tegevuse ja nn ittalaienemise suhtes. Pean ittalaienemist nõndanimetatuks põhjusel, et see on kujund, mitte adekvaatne termin. Kui jutt käiks NATO laienemisest Saksamaalt ida poole, siis Türgi juba asub Saksamaast idas ja järelikult oleks õigem kõnelda NATO tiibade tasakaalustamisest idas. NATO ei laiene itta, vaid üle Euroopa, sh Kirde-Euroopa, kuhu kuulub ka kolm Balti riiki. Jutt on niisiis Euroopa terviklikkusest, mis geograafiat ja ajalugu tundvale poliitikule tähendab, et probleemiks on Venemaa osakaal Euroopas. Selles ei ole midagi uut, pigem on uus see, et raudse eesriide asendamine karu kallistamisega ei oleks usaldusväärsem julgeolekutagatis, kuivõrd ta ei garanteeri eestlaste, lätlaste ja leedulaste riiklikku suveräänsust. NATO laienemine üle Euroopa tähendab Venemaa ekspansiivsuse vaoshoidmist ja kollektiivse vastutusega seotud riikide arvu suurendamist ning äraununenud piirkondade kaotamist.

Arusaadavalt pole see lihtne, kui võtta arvesse nt võimalus, et Eesti, Läti ja Leedu liitumisel NATO-ga jääb Königsberg teisele poole NATO kirdepiiri. Vaadeldes seda piirkonda suuremas mõõtkavas, näeme ühelt poolt ala, mis hõlmab Ukraina, Moldova, Valgevene ja Königsbergi. Teiselt poolt tuleb arvestada Soome ja Rootsi NATO-välisusega ehk teisisõnu, Läänemere ääres saavad kokku riigid, mis (1) kuuluvad NATO-sse (Poola, Saksamaa, Taani, Norra), (2) riigid, mis on otsustanud taotleda NATO-sse kuulumist (Eesti, Läti ja Leedu), (3) riigid, mis pole praegu seda otsustanud, kuid ei ole NATO suhtes ükskõiksed (Soome ja Rootsi) ja (4) riik, millel on NATO-ga bilateraalsed erisuhted (Venemaa). Nendest on Venemaal Läänemere ääres kaks teineteisest eraldatud kallast, erisuhted Leeduga takistamatuks transiidiks Königsbergi, erisuhted Valgevenega ja probleemid Kaukaasias. Piltlikult öeldes, meil ei ole ühte võlusõna, millega nendest raskustest – ma ei loetlenud kaugeltki kõiki – jagu saada, me

saame liikuda samm-sammult vastastikuse julgeoleku suurendamiseks, ja üheks sammuks teiste seas on kuulumine NATO-sse. See tähendab, et me ei hoidu kollektiivsest vastutusest kõrvale ega soovi, et meid unustataks. Seda on juhtunud.

NATO ei anna ajalootunde

NATO on ennekõike organisatsioon, autonoomsete reeglite järgi kohaldatud struktuur, mis ei tohi maha jääda ajast ega ruumist. NATO seda külge on Eesti inimestele tutvustatud võib-olla vähem kui nt NATO vihmavarjufunktsiooni, ent järele mõeldes – just selle külje järgi on eri päritolu kodanike samaväärsus täiesti mõistetav probleem, mille ignoreerimine seda ei kõrvalda.

Eestile oleks ametlik kakskeelsus külma sõja vahenditega Nõukogude okupatsiooni põlistamine. Seda mitte tahtes tuleb riigikeele ühtsust kaitsta eksistentsiaalse ja mitte üksnes atributiivse väärtusena. Ent seda saab laiemas ringis kaitsta tingimusel, et nende hulk, kes meid selles küsimuses toetavad, oleks proportsionaalne nende suhtes, kes kaitsevad naaberriigi õigust olla võrdväärne iga samasugusega. Me ei saa kaitsta rahvusriiki, mida ülejäänud ühiskond käsitleb Tuhkatriinuna, me saame kaitsta rahvusriiki, mille suhtes maailma ülejäänud pere hoiab kokku.

Rõhutan seda põhjusel, et NATO kui märk esineb tunduvalt sagedamini kui selle märgi tõlgendus. Me näeme NATO-t sümbolina ega vaevu lahti rääkima, mida ta endast kujutab. Meie jaoks on NATO n-ö traditsiooniline kokkulepe, millega ka meil on kasulik ühineda, me jätame murelt kõrvale tööasjad, et Euroopa integratsioon ja sõltuvuste suurenemine kogu maailmas suurendavad paratamatult ka Põhja-Atlandi julgeolekulist ruumi. Või ka vastupidi – NATO on omalt poolt restruktureerinud neid transatlantilisi suhteid, mis olid külma sõja ajal olemuselt teistsugused kui alates Balkani konfliktidest Jugoslaavia Sotsialistliku Föderatiivse Vabariigi lagunemise käigus. Me ei saa öelda, et see kõik on ajalugu, sest ei ole normaalne, et enamiku jaoks maailmas on Makedoonia nimi endiselt "endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik". Niisugune nimetus on ajutine ning esialgu vaid pikendab Teise maailmasõja ja külma sõja kestust.

Muidugi ei anna NATO Parlamentaarne Assamblee ajalootunde; oleme arutanud küsimusi, mille tarvis tuleb vastu võtta otsuseid. Samas ei maksa kahelda ka selles, et oma riigi – nagu ka partnerriigi – kodaniku jaoks on ajalugu vahetum kui poliitiline algebra, sest see kodanik on ajaloo ühe osa ise läbi elanud. Poliitiline algebra võib sisaldada määramatust, ajalugu on päevast päeva ja sekundist sekundisse täidetud tegelikkusega (mis võib olla tühi, kuid sellisenagi on reaalsus).

Eesti seisukoht

Hallid tsoonid Euroopa julgeolekus on reaalsus sellest aspektist, mille järgi Venemaa huvid ulatuvad kaugemale väljapoole tema praegusi piire ja on sellistena tähtsamad kui üksikute rahvaste enesemääramisõigus. See ei ole algebra, see on ajalooline kogemus. Kui tahame Euroopas suuremat julgeolekut, peame soovitama hallide tsoonide kadumist, ja see on võimalik, kui püüdleme Euroopa suurema organiseerituse poole.

Sisuliselt tähendab see vastust neljale küsimusele:

1. kui sügav on Euroopa seesmine terviklikkus?
2. missugused on transatlantilised suhted ja Ameerika Ühendriikide roll Euroopas ning Euroopa partnerlus julgeoleku tagamisel Põhja–Atlandi piirkonnast väljaspool?
3. kuidas määratleda Euroopa ulatust ning vastavalt ka Põhja–Atlandi piirkonda?
4. mismoodi mõista Venemaa terviklikkust Euroopa kui mandri konfiguratsioonis ja kuidas mõistab seda Venemaa ise?

Viimane küsimus on varjutanud mitmeid diskussioone NATO Parlamentaarses Assamblees. Teema võib olla küll sootuks suur, ent repliikidest tuleb ikkagi välja – Euroopa piiridest on lihtsameelne rääkida, kui ei vastata küsimusele, missugused on Venemaa piirid ja missugune on Venemaa areng Euroopa piiride suhtes.

Milline võiks olla meie seisukoht? Eesti ei pääse sellest küsimusest, Eesti trump võiks olla julgus sellele küsimusele vastata. Euroopa jagamine Lääne–Euroopaks ja Venemaaks mõjusfääride järgi või Lääne–Euroopaks, rahvusdemokraatia–maadeks ja Nõukogude Liiduks tähendas ja jääb tähendama inimeste ja rahvaste hävitamist. Euroopa terviklikkus algab sellest, et rahvaste hävitamine on välistatud ning nende enesemääramine tunnustatud.

Alternatiiv seisneks selles, et riik kui massi võim on parem kui inimene, kui suveräänne vabariik. See tähendaks uute kannatuste algust. NATO mõte seisneb minu arusaamist mööda kõige selle ennetamises. Kaasa arvatud õppetund siis, kui ennetamine ei õnnestunud. Õigemini ei olnud piisav.

Kaitsejõudude uus struktuur seab selged sihid

Jüri Luik (RiTo 4), Kaitseminister

Eesti kaitsejõude saab reformida üksnes Riigikogu ja kõigi erakondade toetusel. Meil peab jätkuma riigimeheliikkust, et hoida riigikaitseküsimused kõrgemal igapäevasest poliitilisest võitlusest, nagu see on kombeks kõigis normaalses riikides.

Eesti kaitsevägi tähistas hiljuti 10. aastapäeva. Järgmist kümnendit võib kaitsevägi alustada selgete arengueesmärkidega ja kvalitatiivselt uuel tasemel: valminud on Eesti Vabariigi ja Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni vahel sõlmitud rahupartnerluseesmärgist lähtuv "Kaitseväge struktuuri analüüs" ja dokument nimega "Kaitsejõudude struktuur ja arengueesmärgid keskpikaks perioodiks", milles 2001. aastal läbiviidud struktuurianalüüsile toetudes esitatakse Eesti kaitseväge arengueesmärgid aastani 2015. Vabariigi Valitsus kinnitas dokumendi 6. novembril 2001.

Esmakordselt on Eesti kaitsejõudude arengu planeerimisel viidud kokku riskihinnangust tulenevad vajadused, arendatavad võimed ning raha- ja inimressursid, see loob eeldused planeeritud üksuste ja staapide väljaarendamiseks vastavalt koostatud ajakavale. Uus struktuur on seni planeeritust tunduvalt optimaalsem ja väiksem.

Kaitsepoliitika alused

Eesti riigikaitse ülesehitamisel peetakse silmas kolme üksteist täiendavat ja omavahel tihedalt seotud põhimõtet: riiklikule kaitsestruktuurile tuginev iseseisev kaitse, koostöövõimelisuse saavutamine euroatlantilise julgeoleku tagamisele suunatud kaitsestruktuuridega ning valmidus toetada abi- ja päästeoperatsioone ühiskonda tabavate õnnetuste puhul.

Rahvusvahelises sõjalises koostöös tunnustatakse ainult võrdväärsust ja proportsionaalset osalust – rahvusvahelisele koostööle ja abile saab loota üksnes see riik, kes on selgelt väljendanud tahet end kaitsta. NATO on ainus kollektiivse kaitse organisatsioon, kelle käsutuses on julgeoleku saavutamise ja kollektiivse kaitse tagamise vahendid. Organisatsiooni olemus – demokraatia, turumajanduse ja isikuvabaduse kaitsja – harmoneerub igati Eesti poliitiliste arusaamade, väärtuste ja tõekspidamistega.

Meie põhikontseptsioon on endiselt territoriaalkaitse, mida toetab totaalkaitse, arvestades NATO riikide praktikat ja tänapäeva kogemusi. Territoriaalkaitse põhimõtete kohaselt hõlmatakse kaitsetegevusega kogu riigi territoorium, alustades sõjalisest tegevusest piirialadel ja jätkates võitlust piirkondades, mis on ajutiselt vaenlase kontrolli all. Kaitseväge lahinguvõime tagatakse totaalkaitseüsteemi kaudu – riigistruktuuride, omavalitsuste ning kogu rahva vaimse, füüsilise, majandusliku ja muu potentsiaali kooskõlastatud ja ühendatud rakendamisega kallaletungi tõrjumiseks.

Vähemalt lähema kümne aasta jooksul ei näe Eesti oma julgeolekule otsest sõjalist ohtu. Kaugemas perspektiivis pole rahvusvahelisel areenil toimuvate sündmuste tõttu välistatud

negatiivsed protsessid, seepärast tuleb õppida kriisiolukorras tegutsema. Kõige tõsisem oht julgeolekule on sõjaline rünnak, mis võib kulgeda kolme põhistsenaariumi või nende kombinatsioonina.

Struktuurireformi põhimõtted

Loodav struktuur tagab NATO liikmesusest tulenevate esmaste ülesannete täitmise, kindlustades riigi sõjalise kaitse, ja annab pärast NATO-ga liitumist optimaalse panuse teiste liikmesriikide kaitsele, kindlustab kaitseväge moodsa relvastuse ja varustusega, tagab mobiilsuse ja piisava sõjalise valmisoleku. Struktuur kujundatakse välja kolmes etapis: esimese viie aasta jooksul arendatakse välja põhielemendid, järgmise kümne aasta jooksul on põhitähelepanu relvastuse ja varustuse moderniseerimisel ning minimaalse mobilisatsioonivaru loomisel. Aastaks 2015 lõpetatakse mobilisatsioonivarusüsteemi loomine kogu kaitsejõududele.

Planeerimisel lähtuti mitmest eeldusest. Olulisemaid on mainitud ajavahemikus kaitsekulutuste püsimine tasemel 2% SKP-st. Kaitsevägi baseerub ka edaspidi üldisel ajateenistuskohustusel ja hilisemal reservteenistusel. Struktuuris arvestatakse ainult riigi poolt tehtavate hangete ja kokkulepitud välisabiga. Jätkuvad Balti riikide kaitsealased ühisprojektid ja Eesti osalus rahvusvahelistes kriisireguleerimisoperatsioonides.

Struktuurianalüüsi tulemused

Sõjalisest võimekusest lähtudes organiseeritakse kaitsejõud oma põhiülesande täitmiseks operatiivstruktuuriks ning väljaõppe- ja administratiivstruktuuriks, mis peab tagama operatiivstruktuuri tegevuse ja väljaarendamise. Esimese moodustavad sõjaliseks tegevuseks mõeldud üksused, teise koosseisus on väljaõppekeskused ning kaitseväge ja Kaitseliidu õppeasutused.

Kaitsejõudude operatiivstruktuur koosneb üldotstarbelistest ja territoriaalüksustest, mille suuruseks on planeeritud kuni 20 000 inimest, neile lisandub 30 000 inimest reservis.

Riskianalüüsist ja prognoositavaist ressursidest lähtuvalt arendatakse aastail 2002–2015 kaitsejõudude koosseisus välja maaväes üks jalaväebrigaad, skaudipataljon ja seitse territoriaalpataljoni, sh viis Kaitseliidu, üks kaitseväge ja üks piirivalve baasil, mereväes miinitõrjelaevade divisjon ja mereväebaas, õhuväes õhuseiredivisjon ja õhuväebaas.

Operatsioone juhitakse nii rahu- kui kriisiolukorras operatiivstaabi koosseisus oleva operatiivjuhtimispunkti kaudu. Sealt juhitakse nii ühisõppusi, rahvusvahelisi missioone kui ka riigisiseseid kriisireguleerimisoperatsioone. Sõjaolukorras suurendatakse operatiivstaabi koosseisu ja moodustatakse põhi-, tagala- ja varujuhtimispunkt. Põhijuhtimispunktist juhitakse käimasolevaid ja planeeritakse järgnevaid operatsioone. Tagalajuhtimispunkt koordineerib varustuse ja relvastuse vastuvõtmist ning korraldab territoriaalsete struktuuride ja taktikaliste üksuste varustamist.

Väga selge ja ühemõtteline peab olema sõjalise riigikaitse juhtimine: sõjalis–poliitilisel tasandil on see kaitseministri ja sõjalis–strateegilisel tasandil kaitseväge juhataja pädevuses. Nende täitevorganite – vastavalt kaitseministeeriumi ja kaitsejõudude peastaabi – põhimäärustega välistatakse ülesannete ja tegevuse dubleerimine.

Sõjalisi operatsioone planeerib ja juhib otseselt operatiivülem, tema alluvuses on operatiivstaap, mis moodustab ühe osa kaitsejõudude peastaabist. Operatiivstaabi funktsioonid on operatsioonide planeerimine ja juhtimine ning valmiduse tagamine, ka mobilisatsiooni juhtimine. Teise osa kaitsejõudude peastaabist moodustavad väljaõppe ja arendamisega tegelevad struktuuriüksused, kelle ülesanded on strateegiline, kaitsejõudude arengu ja ressursside planeerimine, väljaõppe administreerimine, üksuste ettevalmistamine (sh väljaõppe korraldamine) ja tegevuse tagamine.

Väeliikide ülemad osalevad keskpikkade plaanide väljatöötamises ja vastutavad nende raames oma väeliikide arendamise ja väljaõppe korraldamise eest. Väeliikide ülematele alluvad väeliikide staabid, mille isikkoosseis integreeritakse sõjaolukorras totaalkaitse ja sõjalise kaitse juhtimise organeisse.

Territoriaalsed struktuurid on Põhja ja Lõuna kaitseringkond ning Tallinna ja Saarte erikaitseringkond, mis moodustatakse ringkondlike riigikaitseosakondade baasil, kaasates kaadrikoosseisu Kaitseliidust ja kaitseväest. Peamised funktsioonid on mobilisatsiooni ja formeerimise korraldamine ja läbiviimine ning tagalapiirkondade kaitse korraldamine ja läbiviimine oma vastutusalas.

NATO–ga koostöövõime tagamiseks peame uuendama üksuste ettevalmistamise süsteemi. Praegune administratiiv- ja väljaõppesüsteem tuleb optimeerida ning püstitada uued eesmärgid. Uuele väljaõppesüsteemile üleminek on planeeritud lõpetada 2004. aasta juuniks.

Uus infrastruktuur

Olulisemad muudatused kaitseväes on aastast 2002 üleminek neljale ebaproportsionaalsele ajateenistusse kutsumisele, keskendumine prioriteetsete eesmärkide täitmisele ja kaitseväge teenistuse seaduse muutmise kaudu reservväelaste õppekogunemisele kutsumine esimesel ja teisel aastal pärast ajateenistuse lõppu. Maaväe väljaõppe eesmärk on ajateenistuse jooksul saavutada pataljoni oskuslik tegutsemine brigaadi koosseisus. Ajateenistusse kutsutakse korraga vähemalt pataljonisuurune üksus ning väljaõppetsükkel lõpetatakse pataljoni või pataljoni lahingugrupi taktikalise õppusega. Merevägi peab tagama nelja laeva ettevalmistuse ühisoperatsiooniks NATO ja partnerriikidega.

Väljaõppesüsteemi lahutamatu osa on infrastruktuur, mille efektiivsemaks muutmine vabastab täiendavad vahendid, mida saab kasutada relvastuse ja laskemoona hankimiseks. Uue infrastruktuuri järgi hakkab brigaadi staap ja üks väljaõppekeskus paiknema Tapal, teised Võrus ja Jõhvis. Tagala-, valve- ja juhtimisüksuste väljaõppekeskuse asukohaks saab Tallinn, rahuoperatsioonide keskus on Paldiskis ning kaitseväge lahingukool Meegomäel. Õhuväeüksused paiknevad Ämaris, mereväeüksused 2005. aastani Tallinnas, edaspidi on

nende asupaik seotud mereväebaasi ja tugisadamate asukohaga. Kaitsejõudude peastaap ehk ühendstaap koondatakse Tallinnas valmivasse Juhkentali keskusesse. Põhja kaitseringkonna staap paikneb Rakveres, Lõuna kaitseringkonna staap Tartus, Saarte erikaitsepiirkonna staap Pärnus ning Tallinna erikaitsepiirkonna staap loomulikult Tallinnas.

Vajalik Riigikogu toetus

Senisest suurem roll antakse Kaitseliidule. Tema ülesanne on kindlustada territoriaalkaitseüksuste (sh kiirreageerimisüksuste), sise- ja tagalajulgeolekut tagavate üksuste, Ämari lennuvälja toetus- ja valveallüksuste ning formeerimismeeskondade moodustamine, väljaõpetamine ja tegevusvalmiduses hoidmine. Selleks annab head võimalused Kaitseliidu vabatahtlikkusel põhinev ülesehitus ning relvastuse ja varustuse hoidmine hajutatult.

Eespool toodut saab ellu viia üksnes Riigikogu ja kõigi erakondade toetusel, kui meil jätkub järgmiste aastate jooksul piisavalt riigimehelikkust hoida riigikaitseküsimused kõrgemal igapäevasest poliitilisest võitlusest, nagu see on kombeks kõigis normaalsetes riikides.

Parteideta parlament – VI Riigikogu 1938–1940

Mati Graf (RiTo 4), Tallinna Pedagoogikaülikooli ajaloo professor

VI Riigikogu ajal oli erakondlik tegevus keelatud, siiski oli Eesti ühiskonnast seaduste ja dekreetidega lootusetu välja juurida ideoloogiaid, maailmavaatelisi erinevusi ning parteilisust. Eestis säilisid klassid, kihid ja huvigrupid, nende eripalgelised taotlused ja nägemused, mis mõjutasid loomulikult ka VI Riigikogu tööd.

1938. aasta põhiseaduse järgi sai Eesti kahekojalise, Riigivolikogust ja Riiginõukogust koosneva parlamendi. Selle volitused kestsid viis aastat. Riigivolikogu oli 80-liikmeline ühemeheeringkondadest isikuvalimise põhimõttel suhtelise enamuse alusel valitud saadikutekoda, mis võttis vastu seadusi, kinnitas riigieelarve ja kontrollis valitsust. Riiginõukogu kujutas endast parlamendi passiivset koda. Tal polnud seaduste algatamise õigust, kõiki seadusakte menetleti alles pärast nende läbivaatamist Riigivolikogus.

Valitsuse tervikkoosseisu nimetas ja vabastas president. Peaministri lahkumisel pidi lahkuma kogu valitsus. Riigivolikogu–poolse umbusalduse korral moodustas president uue valitsuse (või vabastas peaministri esildisel üksikministri).

Riigipea institutsiooni olemuse määranud paragrahv polnud enam nii presidentaalne kui 1932.–1934. aasta eelnõudes ja põhiseaduses.

Kombineeritud valimisviisi järgi kuueks aastaks valitud president pidi olulisemate prerogatiivide kasutamisel jätma aktiivse rolli ja vastutuse valitsusele. Samas toimis ta kitsama võimkonna piires eriõigusel, sh valitsuse algatuse ja kaasallkirjata.

Viljar Peep juhib tähelepanu kuuele põhiseaduses fikseeritud demokraatliku korra tagatisele ja neljale parlamentarismi printsiibi olulisimale tunnusele vastses Eesti riigikorras. Uues põhiseaduses ning selle rakendusseadustes näeb Peep silmanähtavalt konservatiivseid jooni: kaudsel teel moodustatava elitaarse ülemkoja loomine, kodanike aktiivse ja passiivse hääleõigusega seotud valimistsensuse tõstmine, riigipea "riigiisalik" seisund, majoritaarsed ning teatud juhtudel mitmeastmelised valimised, parlamendi ja presidendi varasemast pikem ametiaeg, suurematele kirikutele avalik-õigusliku staatuse võimaldamine jms (Peep 1995, 20–21).

Erakondadega või ilma?

Juba 7. juulil 1937 hindas Päevaleht Rahvuskogus vastuvõetud põhiseadust kui parlamentaarse ja autoritaarse korra vahelist kompromissi. Jüri Uluotsa kinnitusel uus põhiseadus "esitab omapärast katset luua teatavat keskteed individualismi ja kollektivismi, demokraatia ja autoritaarsuse vahel" (ERA, f 4408, 104).

Eesti uus mõõdukalt parlamentaarne põhiseadus oli ühelt poolt kantud mitmest tolele ajastule iseloomulikust trendist, teisalt arvestati selle kokkuseadmisel Eesti ühiskonna traditsioone ja riigi kestmise vältel üleskerkinud probleeme. Hüljati puhtparlamentaarne

kord, seda ei peetud moderniseeruvale ühiskonnale enam sobivaks ega otstarbekaks. Uue põhiseaduse süsteemi nimetas Konstantin Päts ise mõõdukaks ja tasakaalukaks demokraatiaks. "Isikuvabaduste ja plebistsitaarse põhimõtte kitsendamise, teise koja juuretoomise ja võimude tasakaalustamise tõttu täidesaatva võimu kõvendamise järel võiksime seda nimetada ka – konservatiivseks demokraatiaks," täpsustas asjale lähedal seisnud Eduard Laaman (Laaman 1939, 178).

Enesestmõistetavalt kerkis aastail 1937–1938 üles küsimus tagasipöördumisest laialdase vabaduse ja demokraatia juurde ning karmide piirangute lõpetamisest. Selgus aga, et paljudel inimestel ei ole mitmes asjas üksmeelt.

Kohe Rahvuskogu tegevuse lõpetamise järel 17. augustil 1937 algasid debatid erakondade taaslubamise ning nende osalemisvõimaluste üle eelseisvatel Riigivolikogu valimistel. Asi oli selles, et vastuvõetud põhiseadus ei viidanud erakondade tegevuse keelustamisele ning selle järgi oli üheerakonnasüsteem kui legaalsüsteem lubamatu. See süvendas paljudes lootust parteide peatsesse taassündi. Kuid teisest küljest polnud põhiseaduses fikseeritud kodanike õiguste loetelus õigust asutada parteisid jt sellesuunalisi organisatsioone. Neid asju reguleerisid eriseadused. Nii kandus nn 1934. aasta 12. märtsi ideoloogia Eesti 1937. aasta põhiseadusesse ja ka Riigikogu valimisseadusesse. Riigiisade sihikindlalt aetava parlamendi depolitiseerimise huvides polnud 1937. aastal vastu võetud Riigikogu töö- ja kodukorras juttu sellistest institutsioonidest nagu fraktsioonid (rühmad) ja vanematekogu. Oli tunda, et valitsusringkondades prevaleeris endist viisi erakondadevastane hoiak. Ilmekas näide on rühma anonüümsete Rahvuskogu liikmete avalik kiri 7. septembril 1937 ajalehe Uus Eesti toimetusele, milles nad väitsid, et üksnes käputäis vanu erakonnategelasi soovib endisi aegu, s.o kisklemist, vaenutsemist, riide jms. 1934. aasta 12. märtsi eel valitsenud olukorda ei tohtinud mingil juhul tagasi lubada. Asjaosalised sidusid Eesti majanduse edusammud, tööpuuduse vähenemise jms otseselt režiimi voorustega. Hiljuti Eestit külastanud Rahvasteliidu peasekretär Avenol olevat öelnud: minge samas suunas ja tempos edasi ...

Pätsi demagoogia

19. septembril 1937 toimunud Pärnumaa rahvuspäeval hoidis oma esinemises jäika joont Johan Laidoner. 14. oktoobril 1937 Isamaaliidu keskkomitee täiskogu koosolekul tegid sedasama Konstantin Päts ja Kaarel Eenpalu, kusjuures riigihoidja manas oma esinemises erakondi põhjalikult. Rahvuskogu olevat töötanud üksmeeles tänu sellele, et rahvas polnud valimistel killunenud erakondadesse ning eelseisvatel Riigikogu valimistel tuleks taotleda sama. "Kui laseksime välja endised erakonnad, siis on selge, mis tuleb. Tuleksid välja endised poliitilised "kindralid". /.../

Ja ma küsiksin – mis tähendaks praegu erakondade loomine? See ei tähenda mitte seda, et luuakse väike koguke, kes võtab ametisse oma sekretäri ja hakkab ajama väikesi kildkonna huvisid.

Tõsine erakond peab kasvama välja rahva enda südamest ja ajama oma juured sügavale rahva hinge. Tõsine erakond ei tohi mitte olla ühepäevakärbes. Ega siis need polnud erakonnad, mis meil varem olid.

Aga ma ütlen siiski – erakonnad peavad meil tulema. Ainult las nad juurduvad sügavale rahvasse, nii et nad suudavad täita oma ülesandeid, vastavad rahva südametunnistusele. Aga nad ei tohi mitte olla kunstlikult keldris kasvatatavad taimed, mis ei suuda täita oma ülesandeid.

Kas see oli mingi erakonnaelu, mis meil oli varem ja mida tahetakse nüüd uuesti kunstlikult luua? See viiks meid jälle tagasi endise lõhkise küna juurde.

Meie endised erakonnad olid õieti erakonnad jutumärkides, neil ei olnud õiget arusaamist rahva tahtmisest. Erakondadesse peab aga rahval olema kõige paremaid lootusi, erakondade tõsised püüded peavad olema rahvale nagu usuks. Niisugused erakonnad tulevad meile aga siis, kui meie nende eesmärgiks seame elu kõrgeid ideaale, mitte aga ahnitsemist võimu järele. Endised erakonnad on püüdnud meil ainult võimu kätte saada, tahtnud ennast upitada Toompeale ja lubanud alles kõike näidata, kui neil võim käes on. /.../ Meie endised erakonnad olid ainult võimu järele ahnitsejad, kuid nüüd niisuguseid erakondi enam ei teki. Ning niisuguste erakondade juhte meie rahvas ei toetagi. Kui ta peaks seda tegema, siis oleme ainult ühest hädast teise üle saanud." Üksmeel ja koostöö pidi Pätsi arvates valitsema ka valitavas Riigikogus, "et riigivanem ei peaks teda laiali saatma ja uusi valimisi korraldama" (ERA, f 1278, n 1, s 262, l 3–10).

Tõin selle pika tiraadi näitamaks, et Päts pingutas Eesti omaaegset mitmeparteisüsteemi manades üle, et mitte öelda, vassis ja demagoogitses. Ükski suurem Eesti erakond polnud arengupeatusega poliitiline vördjas. Kõik nad olid sündinud poliitilise võitluse käigus, kellel oli reeglina euroopalik modernne maailmanägemus ning asjakohane programm, soliidne hulk liikmeid ja hulgaliselt toetajaid. Loomulikult esines Eestis ka räiget populismi, vaid iseennast esindavaid n-ö kolmemeheparteisid, mis vabariigi erakondade üldpilti kuigivõrd ei tumestanud.

Isamaaliidu keskkomitee täiskogul 14. oktoobril 1937 selgitas Eenpalu, et põhiseaduse elluviimine ei teostu erakondlikul alusel ja põhiseaduse viivad ellu need, kes selle on loonud ning "meie peame minema põhiseaduse elluviimisele, kui ka sellest olenevalt valimistele ühise põhiseaduse elluviimise rahvarindena".

Neile aga, "kes on vastu või põhiseaduse elluviimisel muudel alustel tahavad töötada, ei või omada samuti küllalt vabadust tegutsemiseks", kinnitas Eenpalu. Isamaaliidu kongressil 6. detsembril 1937 seadis ta põhiseaduse elluviimise rahvarinde ette mh ka võitluse nende vastu, "kes tahaksid laskuda parteilistesse võitlustesse" (Tammer 1938, 35). Rahvarindesse kavatsesi koondada peaaegu kogu Eesti rahvas.

VI Riigikogu – parteitu parteilisus

Eesti uue põhiseaduse järgi kujunes parlament kahekojaliseks – 80-liikmeliseks Riigivolikoguks ja 40-liikmeliseks Riiginõukoguks. Valimisseadus sätestas Riigivolikogu puhul isikuvalimise põhimõtte suhtelise enamuse alusel. Kandidaadid tuli üles seada ühekaupa, nad ei tohtinud ühineda blokiks, liiduks või muuks sääraseks ühenduseks.

Valimisseaduse § 31 nõudis, et kandidaatide esitamiskirjades tohivad olla ainult need andmed, mida nägi ette valimiste peakomitee kehtestatud vorm. Muid andmeid, pealkirju ja loosungeid esitamiskirjades olla ei tohtinud. Kui ringkonnas seati üles vaid üks kandidaat, siis loeti ta valituks hääletamisprotseduurita.

Valitsusvõim ei jättnud midagi saatuse hooleks. Asutati Põhiseaduse Elluviimise Rahvarinne. Selle üleriikliku keskuse asutamisel 10. jaanuaril 1938 Tallinnas osales 38 inimest – omavalitsustegelased, ministrid, 28 Isamaaliidu jm organisatsiooni esindajat. Valiti 21 – liikmeline keskjuhatus, see valis endale eestseisuse. Viimase esimeheks sai Põllutöökoja ja Riigi Majandusnõukogu esimees, Isamaaliidu abiesimees August Jürima, abiesimeheks Isamaaliidu esimees Jüri Uluots, liikmeteks ministrid Kaarel Eenpalu ja Artur Tupits, lisaks Julie Steinmann. Oluliselt kattusid Isamaaliidu ja rahvarinde keskjuhatused ning eestseisused, neil oli üks ja sama peasekretär – Ants Oidermaa (Peep 1995, 44).

Mingisugust programmdokumenti rahvarindele ei koostatud. Vormiliselt seati tema ette tagasihoidlik ülesanne: tutvustada rahvale uut põhiseadust, aidata kaasa valimiste läbiviimisele ning hoolitseda selle eest, et parlamenti valitaks sellised inimesed, kes toetavad riigihoidjat, kirjutab Päevaleht 11. jaanuaril 1938.

Valimiste eel peetud esinemistes rõhutasid K. Päts, K. Eenpalu jt Eesti juhtpoliitikud üksmeele ja rahvusühitsuse vajadust, jätkasid erakonnastasel lainel ning toonitasid, et saadikukandidaatide ülesseadmisel olgu aluseks nende isiklik teovõime ja populaarsus. Poliitilise programmi väljaarendamine ning selle põhjal rühmitumine oli lubamatu, see võis kõne alla tulla alles pärast valimisi. 8. veebruaril 1938 kinnitas Oskar Suursööt oma raadiokõnes kaitseliitlastele: "Viimaks peavad ka valitavas Riigivolikogus välja kujunema ja organiseeruma meie tulevased kandvad poliitilised erakonnad, sest ei ole mõeldav ükski parlamentaarne kord ega parlament ilma kandvate poliitiliste rühmadeta ..." (Riigivolikogu valimised...1938, 53).

Jõuetu opositsioon

Opositsioon taotles taas nagu Rahvuskogu valimistegi puhul vabu valimisi ja piirangute kaotamist, sest Eesti sisepoliitiline elu oli opositsiooni arvates stabiliseerunud. Riigitüüri hoidjad olid aga vastu, väites, et see oleks poliitiline risk. Opositsiooni jt erimeelseid kaitseseisukorraga vaos hoides ning rahvale psühholoogilist survet avaldades said 24. ja 25. veebruaril 1938 peetud Riigivolikogu valimistel ootuspäraselt ülekaalu nn uue Eesti ehitajad. 80 kohast 54 hõivasid Põhiseaduse Elluviimise Rahvarinde kandidaadid, kellega ühines 10 sõltumatut Riigivolikogu liiget. Rahvarindes Riigivolikokku pääsenud venelane moodustas seal kahe sõltumatu rahvuskaaslasega rahvarindele üldiselt lojaalse vene rühma, seetõttu kasvas valitsusele truude inimeste hulk 66-le. Opositsioonil oli 14 kohta. Siin oli kaks endist keskerakondlast – Jaan Tõnisson ja Ants Piip, kaks endist asunikku – Oskar Köster ja Rudolf Penno ning kaks endist vabadussõjalast – Oskar Lõvi ja Eduard Peedorsk.

EKP ning vasaksotsialistide ühisrinne läks seekord valimistele koostöös opositsiooniliste parempoolsete sotsialistidega. Nende esitatud 25 kandidaati kogusid 42 828 häält ning said 6 parlamendikohta. Parlamenti pääsesid vasaksotsialistid Aleksander Aben, Neeme Ruus ja

Maksim Unt, opositsioonilised parempoolsed sotsialistid Oskar Gustavson ja Jaan Vain ning komparteile lähedane Tartu töölistegelane Kristjan–Eduard Jalak.

Kuus nn Metslangi–sotsialistide (Tööliskoja–rühma) kandidaati kogusid valimistel 9528 häält, parlamenti pääsesid Louis (Lui) Metslang ja Leopold Johanson (Kuuli 1999, 63).

Riigivolikogu opositsioon osutus nii väikeseks, et polnud õiguspädev pöörduma kirjaliku arupärimisega valitsuse poole (põhiseaduse § 82 järgi oli selleks vaja 20 allkirja) ega esitama seaduseelnõusid (põhiseaduse § 92 järgi oli selleks vaja vähemalt 16 saadiku toetust).

Kuigi uue režiimi pooldajad ei soovinud parteiliste saadikurühmade teket parteidest vaba valijaskonna valitud parteitus Riigikogus, polnud seal fraktsioonidest pääsu. Tuli ju seda poliitilist kooslust mingil moel organiseerida. Seetõttu asutasidki 64 saadikut (54 ametliku rahvarinde kandidaati ja 10 sõltumatut) 20. aprillil 1938 Riigivolikogu Rahvarinde, deklareerides sealjuures, et "kuna Riigivolikogu ei ole valitud mitte parteilisel alusel, siis ka Riigivolikogu Rahvarinne ei loe end mitte parteiks või rühmaks, vaid arendab oma tegevust ilma parteilise aluseta ja partei või rühma nimetuseta" (Peep 1995, 51).

Pärast säärast teatava annuse demagoogiat sisaldavat juttu tõttas end vormistama ka opositsioon. 23. aprillil 1938 teatasid kuus saadikut – A. Aben, O. Gustavson, K.–E. Jalak, N. Ruus, M. Unt ja J. Vain – Töötava Rahva Ühtlusrühma moodustamisest. 29. aprillil 1938 kujundati kuueliikmeline demokraatide rühm – O. Köster, O. Lövi, A. Piip, J. Tõnisson, R. Penno ja E. Peedusk. 24. aprillil 1938 formeerus kolmeliikmeline rahvarindele üldiselt lojaalne vene rühm (Georgi Orlov, Vladimir Roslavlev ja Aleksander Ossipov). Seega kujunes Riigivolikogus kolm eripalgelist seltskonda: vabariigi juhtkonna poliitikat toetav rahvarinne ning kaks opositsioonilist grupeeringut – sotsialistid ja demokraadid–liberaalid.

Üsna efemeerses rahvarindes võis eristada erinevaid seltskondi: Eenpalu autoritaarse suuna pooldajad, Uluotsa–Jürima mõõdukam tiib, puhtagraarlased jt.

Rahvarinde rühma ühisnimetajaks kuulutati põhiseaduse ellurakendamise asjad. Seetõttu tõdesid vaatlejad juba tollal (1938), et koondumine sellesse rindesse ei toimu mitte niivõrd maailmavaatelistel, kuivõrd olupoliitistel kaalutlustel (Viidang 1938, 155).

Rahvaesindusel oli kirjade järgi võimalus kaasa rääkida valitsuse poliitilise suuna kujundamisel, kuid ka siin olid vaatlejad skeptilised: Riigivolikogu sellise koosseisu puhul pole selles valdkonnas küll midagi loota (Viidang 1938, 154). Parlamendi enamuse kuulekus presidendile ja valitsusele oli silmatorkav, opositsiooni võimalused tühised.

Demokraatlik rühm, ennekõike endised keskerakondlased, taotlesid parlamentaarse korra täiemahulist taastamist, erakondade taaslubamist, põhiseaduslike kodanikuõiguste taastamist, majanduselu liberaliseerimist ja kaitseisukorra lõpetamist. Nad kritiseerisid riigi üha kasvavat sekkumist majandusellu, riigisektori paisutamist jms.

Fraktsioonid *de facto*

On iseloomulik, et Riigivolikogu rühmad (fraktsioonid) eksisteerisid üksnes *de facto*. 6. märtsil 1940 märkis Oskar Gustavson Päevalehes: juba kaks aastat töötab Riigivolikogu ajutise kodukorra järgi, tänu millele Riigivolikogu rühmad küll eksisteerivad, kuid ametlikult ei ole keegi nende olemasolu tunnustanud. Tuleb kiirustada alalise kodukorra vastuvõtmisega, et anda rahvaesinduses rühmadele juriidiline tunnustus.

Tundub, et ka selles asjas (nagu mõnes teiseski küsimuses) olid Eesti riigiisad äraootaval ja ebaleval seisukohal.

17. oktoobril 1939 Riigivolikogu esimeheks saanud Otto Pukk väitis mõni aasta hiljem (1945), et "Riigikogu juhatuse poolt oli Riigikogule esitatud ja lõppfaasis arutusel Riigikogu kodukorra kava, milles muuseas olid ette nähtud uuesti rühmad, vanematekogu, aukohus jne. Vastav kava koostati Uluotsa kui Riigivolikogu esimehe juhtimisel ja ta sai lõpliku kuju läbirääkimiste järel valitsusega, mille eesotsas Jüri Uluots siis oli. Teatav kokkulepe Riigivolikogu ja valitsuse vahel ka ses asjas oli vajalik, kuna me kodukorra maksimahakkamine automaatselt endaga kaasa oleks toonud terve rea avalik-õiguslikke akte, mis puudutasid meie sisepoliitilise elu korraldamist. Nii tähendas rühmade fikseerimine Riigikogu kodukorras ka erakondade legaliseerimist väljaspool parlamenti kõigi sellest sõltuvate kitsenduste kaotamise ja õiguste andmisega" (Pukk 1945, 27).

Viljar Peep osundab, et Riigiarhiivis olevas 13. aprilliga 1939 dateeritud Riigikogu üldkoosoleku juhatuse koostatud Riigikogu kodukorra kavas ei leidu mingeid sätteid rühmade ega vanematekogu kohta. Tõsi, (ajutisse?) kodukorda jõuti küll (2. aprillil 1940 Riigikogu üldkoosolekul) sisse viia põhiseadusega ettenähtud aukohtu institutsioon, mida praktikas aga rakendada ei jõutud (Peep 1995, 100–101).

Seega on küsitav, kas Puki optimism mitmeparteisüsteemile tagasipöördumise kohta oli ikkagi põhjendatud ning kas omaaegne Riigivolikogu esimees eksis või vassis meelega.

1938. aasta 28. veebruari Päevalehe andmeil said rahvarinde kandidaadid 208 792 ja teised 237 359 häält. (O. Kuuli (1976, 219) täpsustatud andmeil 208 245 ja 238 232 häält). Ajalehed pärisid: mida valimiste tulemused näitasid? Millised on nende põhjal kodanike poliitilised tõekspidamised, toetus sellele või teisele konkureerivale leerile ja maailmavaatele? Kas Eesti ühiskonna meelsus oli kaldunud vasakule või paremale, kas rahva enamus oli lõpuks asunud riigivalitsejate selja taha või vastupidi – neist eemaldunud? Nendele küsimustele oli võimatu vastata. Kuid oli täiesti selge, et Riigivolikogu koosseis ei väljendanud adekvaatselt Eesti ühiskonna klasside ja kihtide üpris eripalgelisi seisukohti ega huve.

Neljakümneliikmelise parlamendi teine koda – Riiginõukogu – komplekteeriti osalt valimiste, osalt nimetamise põhimõttel. Presidendi eriõigus oli nimetada kümme liiget oma suva järgi. Kuus inimest – kaks kirikupead, Eesti Panga president, kaks kõrgkooli rektorit ja sõjavägede ülemjuhataja – kuulusid Riiginõukokku ametikoha järgi. Kakskümmend neli inimest valisid omavalitsused. Tolles väikeses seltskonnas eristab Viljar Peep kahte tähelepandavat

seltskonda: 14 saadikust koosnevat agraarkonservatiivide rühma ning kolme kaubandus-tööstuskoja esindaja ümber koondunud industriaalliberaali.

Viimased ärgitasid Päevalehe toetusel vastu seisma majandusministri Leo Sepa riikliku reguleerimise ja riigisektori laiendamise poliitikale (Peep 1995, 58). Sotsialiste oli Riiginõukogus kaks (Aleksander Oinas ja Johannes Kurvits).

Tabel. Poliitilised rühmitised VI Riigikogus

Riigivolikogu		Riiginõukogu	
Rühmitis	Liikmete arv	Liikmete valija/nimetaja	Liikmete arv
rahvarinne	64	ameti poolest (sõjavägede ülemjuhataja, 2 kirikupead, 2 rektorit, Eesti Panga president)	6
töötava rahva ühtlusrühm	6	president	10
vene rühm	3	maaomavalitsused	3
demokraatide rühm	6	linnaomavalitsused	1
sõltumatu	1	kutsekojad	16
		Kaitseliit	1
		hariduse ja kultuuri ala	1
		vähemusrahvuste kultuuri ala	1
		rahvatervishoiu ala	1
Kokku	80	Kokku	40

Erakondadeta erakondlikkus

Ametlikult depolitiseeritud Riigikogus kumasid siiski läbi ametlikult mitteeksisteerivate erakondade vaated, erakondlikkus. "Kuigi formaalselt 1938. aasta erakondi kui niisuguseid parlamendis veel ei olnud, siis tegelikult olid nad olemas nii valimistel kui ka hiljem parlamendis endas," tõdes Otto Pukk (Riigivolikogu asejuhataja ja alates 17. oktoobrist 1939 juhataja) 1945. aastal. Tema sõnul olid Riigivolikogus formaalselt parlamentaarse koostöö grupeeringud, mis tegelikult olid siiski erakonnad (Pukk 1945, 27).

9. mail 1938 nimetas president siseministrist peaministri kohusetäitja Eenpalu esildisel ametisse uue valitsuse, kus pooled ministrid – Kaarel Eenpalu, Oskar Kask, Karl Selter, Artur

Tupits ja Nikolai Viitak – olid rahvarindelastest parlamendisaadikud ning pooled – Albert Assor, Aleksander Jaakson, Paul Lill, Leo Sepp ja Richard Veerma – väljastpoolt Riigikogu.

VI Riigikogu esimene istungjärg avati 21. aprillil 1938. Riigivolikogu esimeheks valiti salajasel hääletamisel üpris üksmeelselt (74 poolthäält) professor Jüri Uluots. Tema asetäitjaks said Ado Anderkopp (poolt 72) ja Otto Pukk (poolt 59). Riiginõukogu esimeheks sai Mihkel Pung. Presidendikandidaatide ülesseadmisel Riigivolikogus 23. aprillil 1938 sai Konstantin Päts 65 ja Jaan Tõnisson 14 poolthäält (ERA, f 84, 3–5).

Riigikogu esimene istungjärg peeti 21. aprillist 17. juunini 1938, teine 18. oktoobrist 20. detsembrini 1938, kolmas 10. jaanuarist 3. maini 1939, neljas, erakorraline istung Eesti–Saksa mittekallaletungi lepingu kinnitamiseks 21. juunil 1939 ning viies 10. oktoobrist 13. detsembrini 1939. 1940. aasta alguskuudel peetud kuuenda istungjärgu lõpetas president 19. aprillil 1940. Eesti riik ja rahvas ei saanud elada kahte aastatki uue põhiseaduse oludes, seetõttu pole põhjust teha resolutsioone järeldusi ja üldistusi selle sobivuse kohta Eestile.

Erakondade "lõplik likvideerimine"

Alates 12. märtsist 1934 nn uut Eestit kujundanud poliitikud eesotsas Konstantin Pätsi, Johan Laidoneri ja Kaarel Eenpaluga hoidsid oma käes absoluutset võimutäiust, mida kindlustasid arvukate seaduste, määruste, ümberkorralduste, kaadri vahetamise ja ümberpaigutamise, otsese äraostmise ja hirmutamise, ning mis eriti oluline – kaitseseisukorra pideva pikendamise. Lehekülgede kaupa käske ja keelde jagav kaitseseisukorraseadus viis Eesti demokraatia eluavaldusvõimalused miinimumini, kuid tagas samas tugeva autoritaarse režiimi eduka eksisteerimise ning loomulikult ka poliitilise stabiilsuse riigis.

Aastail 1934–1937 olid K. Pätsi isikus ühendatud nii riigivanema kui ka peaministri funktsioonid (24. jaanuaril 1934 jõustunud põhiseaduse järgi). Pärast uue põhiseaduse jõustumist 1. jaanuaril 1938 kuni uue Riigikogu kokkutulemiseni 23. aprillil 1938 kuulus talle kui riigihoidjale endiselt riigivanema ja peaministri võimutäius ikka sellesama vana põhiseaduse alusel, vaatamata uue põhiseaduse kehtimahakkamisele. See oli omapärane ajajärg, mil veel ei kehtinud uues põhiseaduses fikseeritud riigivanema dekreedide andmisele seatud piirangud.

Kogenud juristina tajusid Päts ja ta lähimad võitluskaaslased osalise juriidilise tühimiku võimalusi ning režiimi kindlustamise huvides ruttasid kohe olukorda ära kasutama. Riigihoidja andis (ilmselt peaministri kt ja siseministri Eenpalu initsiatiivil) tõtlikult välja mitu põhimõttelise tähtsusega dekreetseadust: 19. aprillil 1938 trükiseaduse, koosolekuseaduse, töövõtjate kutseühingute ja nende liitude seaduse ning ühingute ja nende liitude seaduse. Viimane oli vahetult seotud erakondadega ja laiemalt rahva poliitilise organiseerumisega. 19. aprillil 1938 kiitis valitsus selle seaduse heaks, seejuures rõhutati, et ühingute ja nende liitude tegevus peab arenema riiklikus vaimus, sõjaväeliselt organiseeritud ühinguid ja liite võib asutada vaid valitsuse loal, endise seaduse alusel asutatud poliitilised parteid kuuluvad likvideerimisele, kutseühingute ja erakondade korraldus lahendatakse eriseadusega (Päevaleht, 21. apr. 1938).

Juba mõni kuu enne selle dekreeedi andmist, 6. veebruaril 1938 oli riigipea Päts kõnelnud avalikult erakondade teemal. "Kui mina olen mitu korda öelnud, et praegu ei ole aeg erakondlikult välja astuda, siis ei ole ma nii palju vilumata ja kogenemata riiklikus ja üldises elus, et ma ei teaks, et erakonnad seal, kus demokraatia kord maksma on pandud, tingimata ka tekivad. /.../ Meie erakonnad /.../ olid möödaminevad nähtused, ilma kindlate põhimõteteta, ruttu ette lükatud. /.../ Sarnasel raskel ajal, nagu meil praegu riigil üle elada tuli, ei tahaks me küll seda lubada, et jälle sarnased tuleõhutajad pinnale kerkiksid. Niisugust vaenu ja jonniajamist rahvas ei sallinud, ja see jäägu minevikumälestustesse. /.../ Kui ükskord jälle niikaugele jõuame, et meil tekivad erakonnad, siis loodan, et neile pannakse palju põhjalikum alus, et seal isiklik vägikaika vedamine, enda maksmapanemine üldsuse kulul, demagoogia tegemine kõrvale jäetakse."

Eenpalu dekreedid

Sellisest nägemusest lähtudes andis riigihoidja (koos siseminister Eenpaluga) 19. aprillil 1938 dekreedina ühingute ja nende liitude seaduse. Selle 23. paragrahvis öeldi, et "käesoleva seaduse jõustumisega kehtivuse kaotanud Ühingute ja nende liitude seaduse alusel asutatud poliitilised parteid ehk erakonnad ja teised samu sihte taotlevad poliitilised ühingud ja nende liidud kuuluvad likvideerimisele käesoleva seaduse § 19–22 ettenähtud korras." Ühingutel ja liitudel oli keelatud arendada tegevust, "mis õhutab vaenu või tekitab vastuolusid üksikute rahvakihtide või muude ühiskondlikkude rühmitiste vahel või muul viisil kahjustab ühiselulise solidariteedi või rahva ühtluse kujunemist", võimude kritiseerimisest rääkimata. § 16 nägi ette selliste ühingute ja liitude sulgemise, "kelle tegevus osutub sihituks poliitiliste parteide ehk erakondade sihtide taotlemisele". § 1 leevendas veidi dekreeedi resoluutset erakonnavastasust sõnadega: "Poliitiliste parteide ehk erakondade korraldus lahendatakse eriseadusega; samuti lahendatakse eriseadusega kutseühingute ja nende liitude korraldus" (RT 1938, 1447–1449). Eesti rahvas aga ei näinud neid eriseadusi kunagi. Isamaaliitu mainitud dekreet ei puudutanud, ta oli ametlikult vaid üldrahvalik koondis.

Kõik poliitilised organisatsioonid ehk erakonnad, mis olid asutatud endise analoogse seaduse alusel, kuulusid likvideerimisele kahe kuu jooksul pärast seaduse jõustumist 7. mail 1938.

"Ja mis nüüd põhiseaduses seisiski riigikorra kohta – kui on ära keelatud erakonnad, valitsusviis ei ole demokraatlik (nagu läänemaises teaduses ja poliitikas seda mõistet kasutatakse)," sedastab Rein Marandi (Marandi 1987, 21).

Dekreet andis siseministrile uued hoovad mõjutamaks ühiskondlik–poliitilist elu riigis soovitud suunas. Juhituna riigihoidja 19. aprilli 1938 dekreedist tegelesid siseministri eestvedamisel parteide jt poliitiliste ühingute likvideerimisega 1938. aasta maist–juunist alates politseiprefektuurid ja maavalitsused ning siseministeeriumi moodustatud likvideerimiskomisjonid. 16. jaanuaril 1939 nimetas siseminister R. Veermäe oma otsusega ministeeriumis ametisse "poliitiliste parteide ehk erakondade jt sama sihti taotlevate poliitiliste ühingute ja nende liitude likvideerimise komisjoni", mis korraldas kõigi vähegi poliitilise ilmega organisatsioonide põhjaliku likvideerimise. Massiliselt suleti ühinguid, liite,

seltse, klubisid, parteide kohalikke osakondi jms, ka neid, mis olid oma tegevuse lõpetanud juba kümmekond aastat tagasi. Mõnel juhul õnnestus komisjonil suure vaevaga üles leida mõni tegelane, kellele ta võis siis allkirja vastu kätte anda paberi tema organisatsiooni likvideerimise kohta. Veel 15. novembril 1939 sulges siseminister, nüüd juba Uluotsa valitsuse liikmena, jätkuvalt pikkade nimekirjade alusel kõikvõimalikke ühendusi (ERA, f 14, 750). Kõik see kõneleb sellest, et Eesti riigiisade rahustavad väited erakondade taaslubamisest ja poliitilise organiseerumise võimaluste peatsest avardumisest olid ikka veel demagoogiaimaigulised vekslid, mida lähitulevikus keegi lunastada ei kavatsenudki.

Haritlased erakondluse kaitsel

Kui paljud erakonnamehed suhtusid oma partei "lõplikku likvideerimisse" kui paratamatusesse ning allusid võimude korraldustele, siis Pätsi peaoponent Jaan Tõnisson arvas teisiti. 8. septembril 1939 läkitas ta siseministrile edasikaebuse administratiivasjas Rahvusliku Keskerakonna likvideerimise kohta. Tõnisson osutas asjaolule, et riigihoidjal ei olnud 19. aprillil 1938 ühingute ja nende liitude seadust dekreedina välja andes selleks tollal maksva põhiseaduse järgi õigust, seetõttu ei ole tollel seadusel seaduslikku jõudu ning ta on normide poolest vastuolus ka kehtiva põhiseadusega. Tõnisson viitas põhiseaduse 18. paragrahvile, mille järgi oli kodanikel õigus seaduses ette nähtud alusel ja korras koonduda kultuurilistesse ja ka poliitilistesse ühingutesse ja liitudesse. Seda õigust võis kitsendada (põhiseaduse § 18 lõige 2) vaid riigi julgeoleku, avaliku korra ja kõlbluse huvides. Tõnisson selgitas, et seaduses ettenähtud alusel ja korras 30. märtsil 1932 registreeritud Rahvusliku Keskerakonna ja sellesse koondunud kodanike õigused on kaitstud põhiseaduse üldnormiga. Seega võib Rahvusliku Keskerakonna tegevust küll kitsendada, kuid mitte jäädavalt likvideerida, nagu seda on tehtud. Tõnisson palus siseministrit otsus Rahvusliku Keskerakonna jäädava likvideerimise kohta tühistada. Tema kaebust ei võetud ootuspäraselt arutusele, vaid teatati, et "edasikaebamise tähtaeg oli kaebuse esitamise momendiks möödas" (ERA, f 14, 5–9).

Rahvusvahelise olukorra karmistumise ja Eesti sisepoliitika komplitseerituse oludes tunnetas demokraatlik haritlaskond järjest tungivamat vajadust ühiskonnaelu demokratiseerimise ja liberaliseerimise järele. Üha enam muretseti rahva poliitilise organiseerumise ja tema isetegemisvõimaluste ahtuse pärast. 1939. aasta sügisel vaagis akadeemilise üldsuse üks ärksaimaid esindajaid August Annist Akadeemias Eesti ühiskondliku arengu sihtjooni ning tõi välja neli keskset ülesannet: 1) poliitiliste erakondade ellukutsumine, kui ei taheta kahjustada rahva ühiskondlikku ja riiklikku arengut; 2) konkreetsema avaliku kriitika võimaldamine positiivse rahvusliku propaganda elustamiseks; 3) intelligents peab jagunema ideoloogiliselt seotud rühmitistesse; 4) rahvalähedasema juhtkonna taotlemine (Akadeemia 1939, 447–448).

22. veebruaril 1940 kirjutatud artiklis arutles Heinrich Mark erakondadest. Rahva ning uhkelt püstikäivate ja poliitiliselt kriitikavõimeliste isikute kasvatamiseks on päramine aeg jätta minevikku "vaikiv ajajärk" koos juttudega parteilise võitluse lubamise "enneaegsusest". Rahvale tuleb anda seaduslikud võimalused poliitiliseks enesearendamiseks, poliitiliseks eneseavaldamiseks ja poliitiliseks organiseerumiseks. "Meie seisame lahendust pakiliselt

ootava küsimuse ees – kas üks legaalne valitsuserakond ja illegaalsed opositsioonilised rühmitused, või poliitilise organiseerumise võimalus parteidesse, mis teotsevad seadusnormidega sätitud piires. /.../ Oleks küll aeg anda enesele aru olukorrast, lõpetada poliitiline "pimesikumängimine" ja ebaterve illegaalne käärimine ja kombineerimine juhtida terveile ja legaalseile aluseile baseeruvasse parteidesüsteemi," kirjutas Mark (Mark 1940, 85–86).

Kuid vabariigi juhtkonna poliitikas ei toimunud enne 21. juunit 1940 mingit tagasipööret mitmeparteisüsteemile ja täiemahulisele parlamentarismile. Riigi tippjuhtkond polnud oma otsust ikka veel langetanud, tal puudus aastail 1938–1940 nii subjektiivseil kui objektiivseil kaalutlustel tõsine tahe võimaldada rahvale poliitiline organiseerimisvabadus ja realiseerida kõiki 1937. aasta põhiseaduse sedastusi. Rahva isetegevus oli karmide seadustega lämmatatud ning ta oli sunnitud jääma passiivseks pealtvaatajaks sündmustes, mis määrasid Eesti saatuse järgmiseks poolsajandiks.

Kasutatud kirjandus

Akadeemia (1939), nr 8.

Eesti Riigiarhiiv. F 14 – Siseministeerium, n 2, s 750, 1206; f 84 – Riigikogu VI koosseis, n 1, s 192; f 4408 – Jüri Uluots, n 1, s 264.

Kuuli, O. (1976). Vapsidest Isamaaliiduni. Tallinn: Eesti Raamat.

Kuuli, O. (1999). Sotsialistid ja kommunistid Eestis 1917–1991. Tallinn.

Laaman, E. (1939). K. Pätsi poliitiline ideestik. – Varamu, nr 2.

Laaman, E. (1940). Konstantin Päts. Poliitika- ja riigimees. Tartu: Noor-Eesti Kirjastus.

Marandi, R. (1987). Riigivõimude tasakaalu otsingul. Põhiseaduse parandamise püüdlused Eestis 1929–1933. – Mana, nr 56.

Mark, H. (1940). Parteid ja demokraatia. – Võim ja vaim. Album Eesti Üliõpilaste Seltsi "Veljesto" 20-ks aastapäevaks. Tartu: EÜS Veljesto Kirjastus.

Peep, V. (1995). Eesti Vabariigi VI Riigikogu ning tema poliitiline ja juriidiline taust. Magistritöö, Tartu Ülikooli ajaloo-osakond.

Pukk, O. (1945). Jüri Uluots riigimehena. – Prof. Jüri Uluotsa mälestusraamat. Stockholm.

Riigivolikogu valimised ja Kaitseliit (1938). – Kaitse Kodu, nr 2.

Riigi Teataja 1938, 42.

Tammer, H. (1938). Eesti sisepoliitiline elu 1937. – Eesti Kroonika 1937. Tartu: Eesti Kirjanduse Selts.

Viidang, J. (1938). Riigivolikogu poliitilise palge äärjooni. – ERK, nr 4

Andmebaasid parlamendi infoteeninduses

Marju Rist (RiTo 4), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhataja

1990. aastad on olnud tähiseks elektroonilise teabe leviku kiirele kasvule. Aina olulisemaks muutub teadmine, kuhu ja kelle poole soovitud informatsiooni saamiseks pöörduda. Andmebaaside kasutusõiguse ostmine on raamatukogude praktikas uus ala.

Andmebaaside valiku, hanke ja koostamisega on Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuses tegeldud üle kümne aasta. Esimesed sidusotsingud toonases teatmebibliograafiaosakonnas tehti 1989. aastal INIONI ja Üleliidulise Raamatupalati andmebaasides. 1990. aastate alguseks oli Eestis välja kujunenud täiesti uus olukord. Ajakirjandusturule ilmus sadu uusi väljaandeid ning traditsiooniliselt infotöös kasutusel olnud kartoteegid ja trükibibliograafiad ei suutnud rahuldada uute riiklike institutsioonide infonõudlust. Teavet meedias ilmunu kohta vajati väga kiiresti ja üheaegselt mitmest aspektist lähtuvalt. 1990. aastate alguses alustati parlamendiinfo keskuses Eesti ajakirjandust kajastavate majanduse, poliitika, õiguse jt temaatiliste andmebaaside koostamist. Lugejad on andmebaase kasutanud aktiivselt. Artikleid on võimalik leida autori, teema, väljaande nimetuse ja ilmumisaaja järgi, artiklid on annoteeritud ja märksõnastatud, kasutatav keskkond (*ProCite*) lugejasõbralik ja mugav. Plusspoolele jääb kasutamise hõlpsuse kõrval informatsiooni operatiivsus – andmed artikli kohta sisestatakse üldjuhul ilmumise päeval.

Aastas lisandub andmeid rohkem kui 30 000 artikli kohta. Parlamenditeeninduses on Eesti ajakirjanduse andmebaasid olnud eriti nõutavad teemaotsingul, nende põhjal koostatakse ka kolm korda aastas ilmuvat väljaannet "Riigikogu liikmete kirjutised". Peale eespool kirjeldatud andmebaaside kogumi võrguversiooni ISE (*Index Scriptorum Estoniae*) otsitakse võimalusi Eesti õigusbibliograafia (*Bibliographia Iuridica Estonica*) veebipõhiseks kasutamiseks.

Interneti püsiühenduse saamine Rahvusraamatukogus 1992. aastal avas uued võimalused. Seni trükisena ilmunud väljaanded alustasid elektrooniliste versioonide ülespanemist veebi, alates 1990–ndate keskpaigast võis infootsingut teha mitte ainult jooksvate artiklite hulgast, vaid kasutada ka varasema materjali arhiivi. Järjest pakkusid elektroonilisi teenuseid nii Eesti kui ka välisriikide uudisteagentuurid. Peale BNS-i ja ETA saab raamatukogu vahendusel teha infootsingut nii Reutersi, Interfaxi, ITAR-TASS-i kui ka mitme SRÜ riigi uudisteagentuuridest. Tekkis võimalus kasutada sidusandmebaase. Esimene suurem andmebaaside kogum *OCLC FirstSearch* võeti parlamendiinfo keskuses kasutusele 1995. aastal.

Andmebaaside valik

Andmebaaside valikul lähtutakse eelkõige Rahvusraamatukogu kui parlamendiraamatukogu ülesannetest. Tervikuna on nn parlamendiraamatukogu valdkondade (õigus, poliitika, majandus, statistika, demograafia jne) komplekteerimiseks planeeritud ca 40% kogude arenguks ettenähtud summadest. See tuleb omakorda jagada raamatu, perioodika ja elektroonilise informatsiooni ostude vahel. Kui praegu hõlmavad kulutused andmebaaside

ostudeks ühe viiendiku, siis paari järgmise aasta jooksul peaks elektroonilise teaviku hankeks kulutatavad summad ulatuma kuni pooleni kogu komplekteerimise eelarvest.

Esmaseks valikukriteeriumiks jääb temaatiline printsiip. Parlamenditeeninduse vajadusest lähtudes peetakse silmas eelkõige ühiskonna- ja sotsiaalteaduste valdkonda kuuluvat temaatikat, seda nii kohapeal loodu kui väljastpoolt hangitava puhul.

Arvesse võetakse kindlasti ka keeleprintsiipi, eelistatud on inglise, vene ja saksa keel. Euroopa Liidu ühinemisläbirääkimistega on kasvanud mingil määral prantsuskeelsete materjalide kasutamise tendents.

Vähem tähtis ei ole geograafiline printsiip. Infotöö praktika on näidanud, et päringute lahendamisel, eriti kui soovitakse esitada võrdlevaid materjale riikide majanduse, poliitika ja sotsiaalvaldkonna kohta, on esmaseks huvifääriks Euroopa riigid, kõige sagedamini meie lähinaabrid Soome, Läti, Leedu ja Venemaa, ning arvestades meie ajaloolist tagapõhja ja traditsioone, ka Saksamaa. Pakutavad andmebaasid on aga enamasti temaatikalt ja väljaannete valikult USA-kesksed, sest andmebaaside koostamise ja produtseerimisega tegelevad firmad asuvad suurelt osalt Ameerika Ühendriikides.

Lugejate eelistused

Loomulikult arvestatakse ühe kriteeriumina ka lugejate, antud juhul nii parlamendisaadikute kui ka nende tugiaparaadi vajadusi ja eelistusi. Riigikogu liikmete ja ametnike ootuste ja infovajaduse väljaselgitamiseks on Riigikogu Kantselei koos Eesti Rahvusraamatukoguga korraldanud uuringuid. Saadav tagasiside on olnud raamatukogule väga tähtis, sest annab objektiivse aluse tegevuse hindamiseks ja töö kavandamiseks, sh komplekteerimissuundade väljatöötamiseks. Riigikogu Kantselei tellimusel viis sotsiaal- ja turu-uuringute firma Saar Poll aastail 1995, 1998 ja 2001 läbi küsitlusi, kus muude valdkondade hulgas käsitleti elektrooniliste andmebaaside kasutamisega seonduvat. Iseloomulikuna võiks lühidalt refereerida viimase, 2001. aasta kevadel toimunud küsitluse tulemusi. Olulisimaiks põhjusteks raamatukogu külastamisel peetakse tööülesannete täitmist (92,4% vastanuist) ning seejärel enesetäiendamist (88,6%). Kõige sagedamini pöörduakse raamatukokku seadusloome küsimustega, teisele kohale jääb sisepoliitiline sündmus, mis eeldab seisukohavõttu või analüüsi, väga sageli või sageli on sel eesmärgil pöördunud raamatukogu poole 29,8% vastanuist. Tihti on päringu esitamise põhjuseks esinemine ajakirjanduses, seda eriti Riigikogu liikmete hulgas (40,5%). Eraldi on ära märgitud infomaterjalide vajadus kõnede koostamisel, andmete hankimisel analüüside koostamiseks või komisjonis arutlusele tuleva teema ettevalmistamiseks.

Seadusloome küsimuste suur osakaal on andmebaaside valikul asetanud olulisele kohale õigusalsed andmebaasid. Eesti õigusaktide kättesaadavuse kõrval vajatakse päringute lahendamisel teiste riikide õigusinformatsiooni. Raskusi on valmistanud asjaolu, et paljude riikide seadusandlus on kättesaadav ainult vastava maa rahvuskeeles. Nii nt on nõutavad Rootsi, Norra ja Taani õigusaktid, kuid nende ingliskeelset tõlget on võimalik leida vaid osaliselt. Kolleegid teiste riikide parlamentide infoteenistustest on avaldanud selles valdkonnas tunnustust Eesti kogemusele. Eesti Õigustõlke Keskuse aastast 1995 koostatud

andmebaas Internetis (<http://www.legaltext.ee>), vaba juurdepääs Eesti seaduste tõlgetele on olnud abiks teiste riikide analoogse töö tegijaile.

Aastaid on parlamendiraamatukogul olnud positiivne kogemus KonsultantPlus firmamärgi all pakutavate andmebaasidega. Neist on võimalik otsida Venemaa ja Läti seadusi ning seal on ära toodud ka venekeelsed rahvusvahelised lepingud. Materjal on esitatud täistekstilisel kujul, baase täiendatakse regulaarselt kaks korda kuus ning kasutatav tarkvara on igati kasutajasõbralik. Nimetatud andmebaasidest on võimalik leida kokku ligi 43 000 erinevat õigusakti.

Parlamendiinfo keskuse infospetsialistid on korduvalt testinud ühte suuremat, paljude riikide õigusraamatukogudes kasutatavat andmebaasi *Lexis-Nexis*. Siiani ei ole andmebaasi kasutusõigust omandatud Rahvusraamatukogu piiratud rahaliste võimaluste tõttu teavikute hankeks, ost ei ole osutunud jõukohaseks.

Universaalsed andmebaasid

Universaalse temaatikaga sidusandmebaasidest tuleks esile tuua juba eespool mainitud *OCLC FirstSearch*i (<http://newfirstsearch.oclc.org>). Kahtlemata vajab seadusandja oma igapäevatöös märksa laiaulatuslikumat informatsiooni, pelgalt õiguslane temaatika ei kata infovajadust. *FirstSearch* oma rohkem kui 70 eri andmebaasiga pakub piiramatut infot annotatsioonide, referaatide ja täistekstide tasemel. Olemuselt universaalne, on ta hindamatu vahendusinfo allikas, võimaldades saada värsket teavet nii majanduse, poliitika, õiguse kui ka muude erialade kohta, samuti saab *FirstSearch*i kaudu teavet ilmuvate ja ilmunud raamatute kohta olenemata valdkonnast. Kuigi alati ei ole võimalik saada materjali täistekstidena, on andmebaas väga populaarne. Praegu on *FirstSearch*i kaudu juurdepääs 9000 ajakirja täistekstidele.

Eesti Raamatukoguvõrgu Konsortsium on raamatukogule ostnud EBSCO (<http://search.global.epnet.com>), praegu on 89-st kättesaadavad 10 andmebaasi. Parlamenditeeninduses kasutatakse neist kõige tihedamalt kahte – *Academic Search Elite*i ja *Business Source Premier*i. Esimene hõlmab 3200 teadusajakirja, mis on kasutatavad täistekstidena. Andmebaasi temaatika on väga lai, kajastamist leiavad sotsiaal- ja humanitaarteadused. *Business Source Premier* sisaldab täisteksti tasemel üle 2000 majandusteemalise ajakirja.

Veel võiks nimetada andmebaasi *World Markets Online* (<http://www.worldmarketsonline.com/>), mis sisaldab ülevaateid 185 riigi majandustingimustest, ära on toodud börsiülevaated, äririskid jms.

Suhteliselt lühikest aega, 2001. aasta kevadest, kasutavad raamatukogu infospetsialistid veel ühte sotsiaal- ja humanitaarteaduste alast andmebaasi nimetusega *ProQuest Academic Research Library* (<http://www.umi.com/pqdauto>). Andmebaasi ostul peeti silmas eelkõige just parlamenditeeninduse vajadusi, sest ta koondab endas suures mahus maailmas aktsepteeritud poliitikaajakirjade artikleid. Andmebaas võimaldab ligipääsu 2500 ajakirjale,

neist 1600 täisteksti tasemel. Poliitikateaduste kõrval on esindatud ka majandus- ja juhtimisalased perioodilised väljaanded. Informatsiooni saab tagasivaateliselt aastani 1971.

Nagu eespool mainitud, on andmebaaside valiku üheks põhimõtteks olnud geograafilise printsiibi arvestamine. Riigikogu, ministeeriumide, Presidendi Kantselei jt põhiseaduslike institutsioonide pöördumistes raamatukogu poole on aastate jooksul stabiilselt ligikaudu veerand päringuist puudutanud Venemaa temaatikat. Varem oli sellelaadse informatsiooni hankimine keeruline ja aeganõudev. Kasutada tuli Moskva ja Peterburi kolleegide abi, eriti heaks partneriks kujunes Riigiduumi raamatukogu. Hoolimata väljakujunenud kontaktidest ja headest suhetest raamatukogude vahel oli see mõlemale poolele kahtlemata tülikas. Lahendus tuli, kui Rahvusraamatukogu omandas andmebaasi *Integrum World Wide* (<http://www.integrumworld.com>) kasutusõiguse. Seni parim andmebaaside kogum Venemaa ja SRÜ riikide kohta sisaldab ajalehtede ja ajakirjade täistekste, uudisteagentuuride materjale, analüütilisi ja statistilisi bülletàäne, kaubandus- ja finantsturu ülevaateid, aadressi- ja telefoniraamatuid, isikuandmebaase, ilukirjandust jpm. Kuna andmebaasi täiendatakse iga päev ligi 10 000 uue dokumendiga, saab kasutaja pidevalt värsket informatsiooni. Samas on vajaduse korral alati võimalus tagasiulatuvalt pöörduda otsingu tegemiseks arhiivi poole.

Oluline roll jääb parlamendiraamatukogus rahvusvaheliste organisatsioonide tegevust kajastavaile allikaile. Tuntuim ja ilmselt ka kõige populaarsem on Euroopa Ühenduse õiguse dokumente sisaldav *CELEX* (<http://europa.eu.int/celex/>). Tegemist on andmebaasiga, mis on kasutatav nii võrguversioonis kui kompaktandmeplaadil. ÜRO ametlikke dokumente otsides tuleks kasutada *UN Official Documents Search'i (ODS)* (<http://www.ods.un.org>), mis sisaldab resolutsioone aastast 1946 ja muud dokumentatsiooni aastast 1992. Andmebaas *UN Treaty Collection* (<http://untreaty.un.org>) sisaldab ÜRO peasekretäri juures registreeritud rahvusvaheliste lepingute täistekste. Rahvusvahelised organisatsioonid pakuvad oma koduleheküljel ka tasuta materjale. Põhjalikumalt on sellel teemal kirjutatud RiTo varasemas numbris (vt J. Makke, Rahvusvaheliste organisatsioonide alane info Eesti raamatukogudes, – Riigikogu Toimetised 3, 2001, 311–312).

Teeninduse tõhustamise eesmärgil alustas Rahvusraamatukogu 2001. aastal projekti, mille eesmärk on koguda, süstematiseerida ja otsisüsteemina kättesaadavaks teha Internetis leiduvad tasuta elektroonilised väljaanded, andmebaasid ja koduleheküljed. Kriteeriumiks on allika usaldusväärsus, pikaajalisus ja kompleksus. Teemavärvate ja portaalide loomine, mis hõlbustab juurdepääsu elektroonilisele informatsioonile, on aktuaalne kogu maailmas.

Oluline tagasiside

Sidusandmebaaside kõrval kasutab parlamenditeenindus arvukalt andmebaase kompaktandmeplaatidel (CD-ROM). Suures osas on tegemist bibliograafiliste, statistika- ja isikuloaliste andmebaasidega, aga ka rahvusvaheliste organisatsioonide dokumentide täistekstidega. Bibliograafiliste andmebaaside puhul on otsingul probleemiks jäänud täistekstide puudumine, vajalik viide allikale jääb kasutamata, kui teksti enda hankimine on keeruline ja aeganõudev. Valdkondades, kus oluliseks teguriks on andmete aktuaalsus, eelistab lugeja kahtlemata sidusandmebaase. Teatud puhkudel, nt Eesti õigusaktide pideva

kasutamise puhul oleks vajalik omada andmebaasi nii veebiversioonis kui CD-ROM-il, sest võrguühendus ei pruugi tehnilistel põhjustel alati toimida.

1990. aastad on olnud tähiseks elektroonilise teabe leviku kiirele kasvule. Aina olulisemaks muutub teadmine, kuhu ja kelle poole soovitud informatsiooni saamiseks pöörduda. Elektroonilist teavet pakkuvate firmade hulk, kes oma toodangut aktiivselt reklaamivad, kasvab järjest. Raamatukogus kui olulises infotarbijas nähakse potentsiaalset klienti. Maailmatasemel andmebaaside hinnad on väga kõrged, neid ei suuda alati omandada mitte ainult teadusraamatukogud, vaid isegi ühendustena moodustatud konsortsiumid. Raha kvaliteetsete andmebaaside ostuks tuleks ette näha valitsuse eelarves, see võimaldaks neid kasutada tunduvalt laiemas ulatuses. Kui traditsioonilises raamatu komplekteerimise valdkonnas ja kirjastusturu tundmises on pikaajaline kogemus olemas, siis andmebaaside kasutusõiguse ostmine on raamatukogude praktikas uus ala. Tuleb kursis olla lepinguid reguleerivate seadustega, omandada läbirääkimisoskusi. Kindlasti on oluline ka informeeritus üha uutest võimalustest elektroonilist informatsiooni pakkuvalt firmadelt, oskus leida relevantset teavet, tunda konkreetse lugeja vajadusi ning tagada edastatud materjalide puhul nende kvaliteetsus. Riigikogu liikmete, nõunike, konsultantide ja ministeeriumi töötajate kui parlamendiraamatukogu olulisema sihtgrupi vajadusega on kahtlemata kõige paremini kursis seda tööd tegev infospetsialist, temalt saadud tagasiside on valikute tegemisel olulisemaid faktoreid.

Kasutatud kirjandus

Pihlau, K. (2000). Eesti ajakirjanduse andmebaasid Eesti Rahvusraamatukogus. – Riigikogu Toimetised 1, 279–281.

Sillajõe, S. (2001). Parlamendid teel infoühiskonda. – Riigikogu Toimetised 3, 309–310

Autoritest

Jaak Aaviksoo, Tartu Ülikooli rektor

Sündinud 1954 Tartus. *Haridus:* füüsik, Tartu Riiklik Ülikool 1976 (*cum laude*), füüsika-matemaatikakandidaat 1981 (ENSV TA Füüsika Instituut), täiendanud end Novosibirskis NSVL TA Soojusfüüsika Instituudis 1981 ning Stuttgardis Max Plancki Tahkiseuurimise Instituudis 1987 ja 1989. *Töö:* Eesti TA Füüsika Instituut 1976-92 (noorem-, vanem- ja juhtteadur), külalisprofessor Osaka ülikoolis 1991 ning Pariisi VII ülikoolis 1991 ja 1994, Tartu Ülikooli optika ja spektroskoopia professor 1992-, prorektor 1992-95, eksperimentaalfüüsika ja tehnoloogiainstituudi juhataja 1997-98, EV kultuuri- ja haridusminister 1995, haridusminister 1996, Tartu Ülikooli rektor 1998-. Eesti Teaduste Akadeemia liige 1994. *Ühendused:* Eesti Füüsika Selts, Ameerika Füüsikaühing, Ameerika Optikaühing, Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu, Vabariigi Presidendi Akadeemiline Nõukogu, Infoühiskonna Foorum, Euroopa Ülikoolide Assotsiatsiooni juhatus, Tiigrihüppe Sihtasutuse nõukogu esimees.

Küllo Arjakas, Riigikogu liige

Sündinud 1959 Pärnus. *Haridus:* ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1983. *Töö:* Viljandi 4. keskkooli ajalooõpetaja 1983-85, ENSV Arhiivide Peavalitsuse metoodik 1985-87, Eesti Muinsuskaitse Seltsi vastutav sekretär 1988-90, EV Ülemnõukogu saadik 1990-92, Eesti Keskerakonna peasekretär 1992-2001, IX Riigikogu liige 1999-. Eesti Kongressi liige 1990-92, Tallinna Kesklinna Halduskogu 1996-2001. *Ühendused:* Eesti Keskerakond, Eesti Muinsuskaitse Selts, Eesti Sõjahaudade Hoolde Liit, Eesti Akadeemiline Sõjaajaloo Selts, MTÜ Konstantin Pätsi Muuseum.

Meelis Atonen, Riigikogu liige

Sündinud 1966 Viljandis. *Haridus:* Tartu Riiklik Ülikool 1985-87 (matemaatika), Tallinna Pedagoogikaülikool 1989-92 (vene filoloogia), Eesti Humanitaarinstituut 1991-92 (ühiskonnateooria, vabakuulaja). *Töö:* Viljandi Metsakombinaadi transporditöölaine 1988-89, Tallinna Pedagoogikaülikooli Üliõpilaskonna Esinduse aseesimees 1990-92, AS Dominus ettevõtja 1992, Riigikogu Isamaa fraktsiooni konsultant, liberaalide fraktsiooni nõunik 1993-94, Eesti Liberaaldemokraatliku Partei poliitiline sekretär 1993-94, EV kaitseministri nõunik 1994, Valga linnapea 1994-96, Eesti Reformierakonna nõunik 1997-98, IX Riigikogu liige 1999-. *Ühendused:* Eesti Reformierakond, Üliõpilaskorporatsioon Rotalia, Ühendus Res Publica.

Andres Ellamaa, Mustamäe haigla arst

Sündinud 1944 Vene NFSV-s Gorki oblastis Suhhobezvodnoje vangilaagris. *Haridus:* arst, Tartu Riiklik Ülikool 1968, arstiteaduse kandidaat 1974 (Tartu Riiklik Ülikool). Kõrgema kategooria neurokirurg, Mustamäe haigla neurokirurgiaosakonna juhataja 1980-, EV tervishoiuminister 1990-92. *Ühendused:* Eesti Arstide Liit, asepresident 1989-96, Sotsiaalministeeriumi ravikvaliteedi komisjon, Rahvusvaheline Valu-uurimise Selts, Eesti Neuroloogide ja Neurokirurgide Selts, Balti Neurokirurgide Assotsiatsioon.

Mati Graf, Tallinna Pedagoogikaülikooli ajaloo professor

Sündinud 1939 Tallinnas. *Haridus:* ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1964, ajalookandidaat 1972, ajaloodoktor 1984 (Ajaloos Instituut). *Töö:* ENSV Riikliku Ajaloomuuseumi teadusdirektor 1965-70, Tallinna Polütehnilise Instituudi õppejõud 1971-91 (aastast 1986 professor), teine õppeprorektor 1985-90 ja sotsiaalteaduste kateedri juhataja 1990-91, Tallinna Pedagoogikaülikooli professor 1991-. Loengud Soomes ja Venemaal. *Ühendused:* Eesti Ajaloolaste Rahvuskomitee, EV kõrghariduse hindamise nõukogu.

Jelena Helemäe, Tallinna Pedagoogikaülikooli rahvusvaheliste ja sotsiaahuuringute instituudi vanemteadur

Sündinud 1955 Tallinnas. *Haridus:* majanduse eriala, Tallinna Polütehniline Instituut 1978, filosoofiakandidaat (rakendussotsioloogia) 1988 (Vilniuse ülikool). *Töö:* ENSV TA Ajaloo Instituut 1978-89, Eesti TA Filosoofia, Sotsioloogia

ja Õiguse Instituut 1989-92, Tallinna Pedagoogikaülikooli rahvusvaheliste ja sotsiaaluuringute instituudi vanemteadur 2001-.
Ühendused: Eesti Sotsioloogide Liit.

Aivar Jarne, Riigikogu pressitalituse juhataja

Sündinud 1965 Antslas. *Haridus:* ajaloolane, Tartu Ülikool 1991. *Töö:* ajalehe Postimees poliitikatoimetuse toimetaja 1991-93, arvamustoimetuse toimetaja 1993-99, Riigikohtu pressiesindaja 2000-01, Riigikogu pressi- ja infoosakonna pressitalituse juhataja 2001-, Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2001-. *Ühendused:* Rahvusvaheliste Suhete Ring.

Allar Jõks, õiguskantsler

Sündinud 1965 Tartus. *Haridus:* jurist, Tartu Ülikool 1991, täiendanud end 1995 Ottensteinis Austria Kohtunike Ühingu, 1996 Schleswig-Holsteini Liidumaa kohtutes ja prokuratuuris, 1996 ja 1997 Saksamaal Sankelmarki Kohtunike Akadeemias, 2000 Saksa Rahvusvahelise Õiguslase Koostööfondi korraldatud konkurentsioigusealasel koolitusel Berliinis ja Karlsruhes. *Töö:* Lääne Maakohtu kohtunik, kohtu esimees 1991-95, Tallinna Ringkonnakohtu halduskollegiumi kohtunik 1995-2001, Õigusinstituudi haldusprotsessi lektor 1997-2001, EV õiguskantsler 2001-. *Ühendused:* Eesti Kohtunike Ühingu esimees 1995-2001, Rahvusvahelise Kohtunike Assotsiatsiooni Kesknõukogu 1997-2000.

Aare Kasemets, Riigikogu Kantslei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja

Sündinud 1963 Pärnus. *Haridus:* Eesti Põllumajanduse Akadeemia agronoomiateaduskond 1982-87, Tartu Ülikooli ajakirjandusosakond 1988-93, õigus- ja meediasotsioloogia magistriõpe 1995-97, MA 2001. *Töö:* Riigikogu Kantslei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja 1995-, Riigikogu majanduskomisjoni nõunik 1993-95, Euroopa Parlamendiuringute Keskuse (ECPRD) korrespondent 1996-, Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 1999-2001. *Ühendused:* Eesti Sotsioloogide Liidu juhatus 1997-99 ja 2001-, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu nõukogu 1999-2001, Eesti Süsteemanalüüsi Assotsiatsioon 2000-, Eesti Rooma Klubi 2001-.

Tanel Kerikmäe, Concordia Rahvusvahelise Ülikooli Eestis õigusteaduskonna prodekaan

Sündinud 1969 Tartus. *Haridus:* jurist BA, Tartu Ülikool 1992; LL.M. 1994 ja LL.Lic. 1998 (mõlemad Helsingi Ülikool). *Töö:* Tartu Ülikooli õigusteaduskonna avaliku õiguse instituudi lektor (rahvusvaheline õigus, Euroopa Liidu õigus) 1994-2001 ning rahvusvahelise õiguse ja Euroopa Ühenduse õiguse lektoraadi juhataja 1998-2001, Concordia Rahvusvahelise Ülikooli õigusteaduskonna dotsent ja prodekaan 2001-. *Ühendused:* Rahvusvahelise Õiguse Assotsiatsiooni Eesti osakonna asutajaliige ja aastast 2001 teadusdirektor, Õigusfilosoofia Eesti Ühingu asutajaliige, Euroopa Õpingute Ühingu Eesti osakonna nõukogu, Eurointegratsioonibüroo koolituseksperdi nõukogu, Baltic Yearbook of International Law' toimetuskollegium.

Peeter Kreitzberg, Riigikogu aseesimees

Sündinud 1948 Pärnus. *Haridus:* matemaatik, Tartu Riiklik Ülikool 1972, Tartu Riikliku Ülikooli pedagoogikaaspirantuur 1974-77, pedagoogikakandidaat 1978 (Leningradi Täiskasvanute Üldhariduse Instituut), Tartu Ülikooli doktoriõpe 1988-92, Lundi Ülikooli doktoriõpe 1992-93, filosoofiadoktor 1993 (Lundi Ülikool). *Töö:* Tartu Ülikooli Üliõpilaste Kompleksse Teadusliku Uurimistöö Büroo juhataja 1972-74 ja õppejõud (õpetaja, vanemõpetaja, dotsent, professor) 1977-96, Tallinna Pedagoogikaülikooli professor 1997-, EV kultuuri- ja haridusminister 1995, Tallinna abilinnapea 1996-99, IX Riigikogu liige 1999-, aseesimees 2001-. *Ühendused:* Eesti Keskerakond, Briti Haridusfilosoofia Ühing.

Arvo Kuddo, Maailmapanga vanemökonomist

Sündinud 1954 Tartus. *Haridus:* majandusteadlane, Moskva Riiklik Ülikool 1978 (*cum laude*), majanduskandidaat 1981 (Moskva Riiklik Ülikool), täiendanud end 1989 Stockholmis Rootsi Instituudis. *Töö:* ENSV TA Majanduse Instituut 1981-90 (noorem- ja vanemteadur, aastast 1987 sotsiaalpoliitika ja demograafia sektori juhataja), EV sotsiaalminister 1990-91, tööminister 1991-92, Eesti Panga peaspetsialist 1993, Helsingis ÜRO Majandusuuringute Instituudi teadur 1994-95, Maailmapanga ökonomist 1995-.

Maarja Kuldjärv, avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika magistrant

Sündinud 1979 Tallinnas. *Haridus:* avaliku halduse BA, Tartu Ülikool 2001, magistriõpe 2001-. *Töö:* Justiitsministeeriumi haldusõiguse eriosa täiustamise töögrupp 2000-01, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS 2001, ÜRO Arenguprogrammi integratsiooniprogrammi hindamisprojekt 2001, Tartu Ülikooli avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika osakonna õppejõu assistent 2001-. *Ühendused:* Eesti ÜRO Assotsiatsioon.

Julia Laffranque, Justiitsministeeriumi Euroopa Liidu õiguse ja välissuhete talituse juhataja

Sündinud 1974 Tartus. *Haridus:* jurist, Tartu Ülikool 1997, LL.M. 1998 (Münsteri Ülikool, Saksamaa), Tartu Ülikooli doktoriõpe 2000-; täiendanud end Euroopa Liidu õiguse alal Euroopa Komisjoni juriidilises osakonnas ja mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis. *Töö:* Justiitsministeeriumi Euroopa Liidu õiguse ja välissuhete 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.

Daimar Liiv, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS projektijuht

Sündinud 1966 Tallinnas. *Haridus:* jurist, Tartu Ülikool 1998, LL.M. 2000 (Harvardi Ülikool), Tartu Ülikooli avaliku halduse doktoriõpe 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, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS projektijuht 2000-. *Ühendused:* Eesti Reformierakond.

Jüri Luik, kaitseminister

Sündinud 1966 Tallinnas. *Haridus:* ajakirjanik, Tartu Riiklik Ülikool 1989. *Töö:* ajakirja Vikerkaar poliitikatoimetaja 1988-90, Eesti Instituudi anglosaksi riikide referent 1989-91, VII Riigikogu liige 1992, EV portfelli minister, Eesti-Vene läbirääkimistel Eesti delegatsiooni juht 1992-93, EV kaitseminister 1993-94 ja 1999-, välisminister 1994-95, Carnegie Uurimiskeskuse vanemteadur 1995-96, EV suursaadik NATO ja Euroopa Nõukogu juures ning Belgias, Hollandis ja Luksemburgis 1996-99. *Ühendused:* Isamaaliit.

Sven Mikser, Riigikogu liige

Sündinud 1973 Tartus. *Haridus:* inglise filoloog, Tartu Ülikool 1996, magistriõpe 1996-. *Töö:* Eesti Põllumajandusülikooli raamatukoguhoidja 1995-97, Tartu Ülikooli germaani-romaani filoloogia osakonna assistent 1996-99, Eesti Keskerakonna poliitiline sekretär 1998-99, IX Riigikogu liige 1999-. *Ühendused:* Eesti Keskerakond.

Raul Narits, Tartu Ülikooli võrdleva õiguse professor

Sündinud 1952 Järvamaal Amblas. *Haridus:* jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1976, õigusteaduste kandidaat 1987 (Moskva Riiklik Ülikool). *Töö:* Tartu Ülikooli õigusteaduskonna avaliku õiguse instituudi juhataja, dotsent 1988-92, võrdleva õigusteaduse korraline professor 1992-, Münsteri Ülikooli külalisprofessor 1996. *Ühendused:* Rahvusvahelise Õiguse- ja Sotsiaalfilosoofia Ühingu Eesti sektsiooni president, ajakirja Juridica toimetuskolleegium.

Eiki Nestor, sotsiaalminister

Sündinud 1953 Tallinnas. *Haridus:* autotranspordi insener, Tallinna Polütehniline Instituut 1976. *Töö:* Keila Autobaasi osakonnajuhataja 1976-82, autotranspordi- ja maanteetöötajate ametiühingu töötehnika peainspektor 1982-89, transporditöötajate ametiühingu aseesimees ja esimees 1988-92, VII Riigikogu liige, põhiseaduskomisjoni liige 1992-94, EV regionaalminister 1994-95, VIII Riigikogu liige, rahanduskomisjoni liige 1995-99, EV sotsiaalminister 1999-. Tallinna Linnavolikogu 1996-99, Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee sotsiaal-, tervishoiu- ja töökomisjon 1996-99, Hüvitusfondi nõukogu. *Ühendused:* Rahvaerakond Mõõdukad, aseesimees 1996-.

Küllli Nõmm, Tartu Ülikooli avaliku halduse üliõpilane

Sündinud 1980 Pärnumaal. *Haridus*: avalik haldus, Tartu Ülikool. *Töö*: Pärnu Linna Haridusamet 2000, Justiitsministeeriumi haldusõiguse eriosa täiustamise töögrupp 2000-01, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS 2001. *Ühendused*: Eesti ÜRO Assotsiatsioon.

Peeter Olesk, Riigikogu liige

Sündinud 1953 Tallinnas. *Haridus*: eesti filoloog, Tartu Riiklik Ülikool 1977. *Töö*: Tallinna 21. keskkooli õpetaja 1977-78, kirjastuse Eesti Raamat toimetaja 1978-80, ENSV TA Kreutzwaldi-nim Kirjandusmuuseumi vanemteadur 1980-87, Tartu Riikliku Ülikooli eesti kirjanduse ja rahvaluule kateedri õpetaja 1984-90, Eesti TA Kirjandusmuuseumi direktor 1990-93, Tartu Ülikooli rektori nõunik 1991-93, EV rahvastikuminister 1993-94, kultuuri- ja haridusminister 1994-95, Tartu Ülikooli Raamatukogu direktor 1995-99, IX Riigikogu liige 1999-. *Ühendused*: Isamaaliit, Emakeele Selts, Eesti Kirjanike Liit, Eesti Üliõpilaste Selts, Õpetatud Eesti Selts, Eesti Kirjanduse Selts, Estonia Selts, Kaitseliidu Vanematekogu, Akadeemia toimetuskolleegium.

Raivo Palmaru, Akadeemia Nord professor

Sündinud 1951 Pärnus. *Haridus*: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1978 (*cum laude*), ENSV TA aspirant 1978-82, magister 2000, filosoofiadoktor (politoloogia) 2001 (Akadeemia Nord). *Töö*: ajalehe Noorte Hääl, 1983-85, ja ajakirja Aja Puls osakonnajuhataja 1985-88, EKP Keskkomitee analüüsi- ja prognoosisektori juhataja 1988-90, Eesti TV ühiskonnaelusaadete direktor 1990-93, ajalehe Rahva Hääl osakonnajuhataja 1993, ajalehe Eesti Sõnumid erikorrespondent 1994, Sõnumilehe erikorrespondent 1995-97, EV peaministri nõunik, peaministri büroo juhataja 1997-99, ajakirja Luup toimetaja 1999-, Akadeemia Nord lektor, politoloogia õppetooli hoidja 2000-01 ning professor, meedia ja reklaami õppetooli juhataja 2001-. *Ühendused*: World Association for Public Opinion Research (WAPOR).

Merit Palmiste, Karjaküla Sotsiaalkeskuse juhataja

Sündinud 1975 Tallinnas. *Haridus*: sotsiaaltöö eriala, Tallinna Pedagoogikaülikool 1999, magistriõpe 1999-. *Töö*: Karjaküla Sotsiaalkeskuse juhataja 1999-. *Ühendused*: MTÜ TPÜ vilistlaskogu, MTÜ Sotsiaaltöö Vilistlaskogu juhatus, MTÜ Karjaküla Sotsiaalkapital juhatuse esimees.

Marko Pomerants, Lääne-Viru maavanem

Sündinud 1964 Tamsalus. *Haridus*: geoloog, Tartu Riiklik Ülikool 1989, avaliku halduse magister (MPA) 2001 (Tartu Ülikool). *Töö*: Rakvere Looduskaitse Valitsuse juhataja asetäitja 1989-90, Lääne-Viru Maakonna Looduskaitse Talituse osakonnajuhataja 1990-94, Lääne-Viru Maavalitsuse keskkonnaosakonna juhataja 1994-95, Lääne-Viru maavanem 1995-. *Ühendused*: Rakvere Teatriklubi asutajaliige, Eesti maavarade komisjon.

Heiki Raudla, siseministri nõunik

Sündinud 1949 Võhmas. *Haridus*: füüsik, Tartu Riiklik Ülikool 1972. *Töö*: C. R. Jakobsoni nim Viljandi 1. keskkooli, 1972-78, ja Viljandi kaugõppekeskkooli füüsikaõpetaja 1978-85, J. Gagarini nim Näidissovhoostehnikumi füüsika- ja matemaatikaõpetaja 1985-91, Viljandi linnapea 1991-92, VII Riigikogu liige 1992-95, Sakala arvamustoimetaja 1995-99, EV siseministri nõunik 1999-. *Ühendused*: Isamaaliit, Eesti Muinsuskaitse Selts, 29. veebruari klubi, J. Laidoneri Selts.

Marju Rist, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse juhataja

Sündinud 1950 Tallinnas. *Haridus*: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1976. *Töö*: Valgu põhikooli õpetaja 1976-79, Eesti Rahvusraamatukogu 1979-, parlamendiinfo keskuse talituse juhataja 1993-97, keskuse juhataja 1997- .

Ellu Saar, Tallinna Pedagoogikaülikooli dotsent

Sündinud 1955 Tallinnas. *Haridus*: rakendusmatemaatik, Tartu Riiklik Ülikool 1978, filosoofiakandidaat (rakendussotsioloogia) 1983 (Minski ülikool). *Töö*: ENSV TA Ajaloo Instituut 1978-89, Eesti TA Filosoofia, Sotsioloogia ja Õiguse Instituut 1989-92, Tallinna Pedagoogikaülikooli rahvusvaheliste ja sotsiaaluuringute instituudi vanemteadur 1992-, dotsent 2001-. *Ühendused*: Eesti Sotsioloogide Liidu juhatus, Euroopa Sotsioloogide Assotsiatsioon, European Sociological Review' toimetuskolleegium.

Andres Siplane, Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

Sündinud 1974 Pärnus. *Haridus*: sotsiaaltöötaja, Tallinna Pedagoogikaülikool 1999, sotsiaaltöö magister 2001 (Tallinna Pedagoogikaülikool). *Töö*: Pärnu Linnavalitsuse Sotsiaalhoolekandeamet 1995-2000, Riigikogu majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik 2000-. *Ühendused*: Pärnu Lastekaitse Ühing, Pärnumaa Kasuperede Ühing, Eesti Vabatahtlike Keskus.

Ivar Tallo, Tartu Ülikooli avaliku halduse õppejõud

Sündinud 1964 Tartus. *Haridus*: filosoofia ja loogika, Leningradi Riiklik Ülikool 1987, Leningradi Ülikooli loogikaaspirantuur 1990, McGilli Ülikooli (Kanada) doktoriõpe politoloogia erialal 1991-96. *Töö*: EV presidendi välisnõunik 1993-94, McGilli Ülikooli assistent 1991-93 ja 1994-95, Institute for Advanced Studies (Budapest) 1995-96, Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonna õppejõud 1996-, IX Riigikogu liige 1999-2001. *Ühendused*: Rahvaerakond Mõõdukad.

Agu Uudelepp, Eesti Raadio parlamendikorrespondent

Sündinud 1974 Tallinnas. *Haridus*: halduskorraldaja, Tallinna Tehnikaülikool 1998 (*cum laude*), sotsiaalteaduste magister (haldusjuhtimine) 1999 (Tallinna Tehnikaülikool), doktoriõpe 1999-. *Töö*: Eesti Raadio 1996-, parlamendikorrespondent 1998-, Tallinna Tehnikaülikooli lektor.