

Riigikogu Toimetised



RiTo 9 / 2004

Sisukord

I. Essee

<i>Kaido Jaanson</i> – Üks ühine Euroopa Liit ja 25 erinevat Venemaad	5
---	---

II. Poliitiline foorum

TEADMISTEPÕHINE EESTI

<i>Olav Aarna</i> – Teadmistepõhise Eesti poole – miks ja kuidas?	19
<i>Mailis Reps</i> – Hariduse osa teadmistepõhises Eestis	26
<i>Jüri Engelbrecht</i> – Teadmiste vajadusest	33
<i>Ülo Kaevats</i> – “Säästev Eesti 21” – teadmistepõhise Eesti tuumideestik	40
<i>Juhan Parts</i> – Kümme sammu Eesti teadus- ja arendustegevuse edendamiseks	47

III. Põhiseaduslikud institutsioonid

RIIGIKONTROLL

<i>Mihkel Oviir</i> – Riigikontrolli auditipädevus ja strateegilised valikud	55
--	----

IV. Uuringud ja arvamused

AVALIK ARVAMUS JA RIIGIKOGU

<i>Juhan Kivirähk</i> – Avalik arvamus ja X Riigikogu meediauuringutes	65
--	----

VALITSUSE ROLL EUROOPA LIIDUS

<i>Keit Kasemets</i> – Täitevõimu roll Euroopa Liidu otsustusprotsessis	73
---	----

PENSIONID EUROOPA LIIDUS JA EESTIS

Lauri Leppik, Ene-Margit Tiit ja Andres Võrk – Eesti pensionisüsteem

Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide valguses.	81
--	----

OMAAVALITSUSED JA RIIKLIKUD INVESTEERINGUD

<i>Viola Soiver</i> – Kohalikud omavalitsused ja riiklikud investeeringud	91
---	----

KÜBERKURITEGEVUS

<i>Ants Kukrus</i> – Küberkuritegevuse tõkestamine infoühiskonnas	101
---	-----

AVALIK TEENISTUS

Tiina Randma-Liiv – Euroopa Liiduga ühinemise väljakutsed

Eesti avalikule haldusele.	109
---------------------------------	-----

AMETNIKE POLITISEERUMINE

Katri Tammekand – Tippametnike politiseerumine – kas ohu märk või

loomulik areng?	117
-----------------------	-----

EUROOPA LIIDU VASTASED EESTIS

<i>Katri Vallaste</i> – Euroopa Liiduga liitumise vastane liikumine Eestis	123
--	-----

E-VALIMISED

<i>Ülle Madise</i> – Milleks on Eestis vaja e-hääletamist?	130
--	-----

ÕIGUSAKTIDE MÕJUDE ANALÜÜS

<i>Eveli Illing</i> – Õigusaktide mõjude analüüsi areng Euroopas	136
--	-----

KOHTUTE HALDAMINE

<i>Poigo Nuuma</i> – Kohtud ja võimude lahusus	143
--	-----

<i>Margus Sarapuu</i> – Retsensioon / Poigo Nuuma. Kohtud ja võimude lahusus	146
--	-----

EHITUSSEADUS

<i>Enno Oidermaa</i> – Ehitise ja chitamise nõuete õiguslik regulatsioon	147
--	-----

V. Kodanikuühiskond ja riigivõim

KODANIKUÜHISKOND JA EUROOPA LIIT

Aivar Roop – Kodanikeühenduste mõju Euroopa Liidule 159

VI. Parlamendi ajalugu ja rahvusvaheline suhtlus

EUROOPA LIIT, NATO JA EESTI

Markus Meckel – On täitunud sajandi unistus 171

VII. Kirjandus ja andmebaasid

Aare Kasemets ja Eiki Berg – Sada ja üks Eesti poliitilist karikatuuri 177

Piret Viljamaa – Parlamentaarsed uudised 183

Mart Nutt – Retsensioon / Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis.

Statistikat ja kommentaare. 2004 191

Ott Heinapuu – Retsensioon / Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis.

Statistikat ja kommentaare. 2004 193

VIII. Vastukaja

Mikko Lagerspetz – Veel sotsiaalteaduste olemasolust Eestis 197

Ülo Vooglaid – Veel sotsiaalteaduste tasemest Eestis 201

IX. Autoritest 205

X. Contents in English 213

XI. Summaries in English 215

XII. Nimeregister 229

RiTo 9 kunstigalerii

Toomas Kalve – Natüürmort Vene teemadel (1990–1995) 17

Toomas Kalve – Surnud lindude elu (1996) 53

Toomas Kalve – Natüürmort sibulaga (1987–1989) 63

Toomas Kalve – Interjäär kolme asjaga (1992) 157

Toomas Kalve – Interjäär kingadega (1990–1995) 169

Toomas Kalve – Mülleri Sassi tuba (1987–1989) 175

Tarvo Hanno Varres – Päike nr 1 (2002, 80 x 80 cm) 195

Tarvo Hanno Varres – Päike nr 2 (2002, 80 x 80 cm) 203

Tarvo Hanno Varres – Päike nr 3 (2002, 80 x 90 cm) 211

Tarvo Hanno Varres – Päike nr 5 (2002, 80 x 80 cm) 227

Üks ühine Euroopa Liit ja 25 erinevat Venemaad

Kaido Jaanson (RiTo 9), Tartu Ülikooli rahvusvaheliste suhete õppetooli hoidja

Euroliidu riikide erinev suhe Venemaaga ei ole tingitud mitte üksnes geopoliitilisest olukorrast ja majandusest, vaid see sõltub ka igaühe ajaloolisest kogemusest.

Nüüd, mil Euroopa Liit on jõudnud Venemaa piirideni, on aeg küps teha endale selgeks, kui erinevatele eeldustele tugineb Euroopa Liidu 25 riigi ühine Venemaa–poliitika, laiemalt ka nende ühine välis- ja julgeolekupoliitika. Kõik need riigid näevad euroliidu suhteid Venemaaga ja Venemaa tulevikku mingil määral oma mineviku kaudu.

Peamine erinevus, mis kohe silma torkab, on vanad ja uued riigid. Ent mitte see mullune *deus ex machina*, Rumsfeldi Vana- ja Uus-Euroopa. Viimane jaotus tugineb lähiajaloole ja sellesse ma esialgu ei süüvikski, ehkki ka sel on oma ajaloolised juured.

Omavahel erinesid ka vanad, näiteks algsed vanad ja uued vanad. Täpsemalt – esimesed riigid, kuus rajajat ja nendega liitunud. Ka rajajate seas oli erinevusi, näiteks endised impeeriumid ja need, kel pole olnud impeeriume. Viimaseid oli algul ainult üks – Luksemburg –, sest ülejäänud viis olid kõik impeeriume omanud. Mere taga, asumaid. Teine impeeriumita riik oli liri Vabariik (1973), kolmas Kreeka (1981) ja neljas Soome (1995). Seega enne 2004. aastat ainult neli. Ja 11 endist metropoli, merelist või kontinentaalset. Nüüd lisandub impeeriumita riike korraga kuus: Malta, Sloveenia, Slovakkia, Eesti, Läti ja Küpros. Kuid ka neli eksimpeeriumi (kindlasti on seda olnud Ungari, samuti Leedu, ka Poola, mõningase modifikatsiooniga Tšehhi Vabariik, kes on vallanud võõrrahvusega territooriumi Tšehhoslovakkiana). Metropolid jäävad ikka enamusse. Seda ka praeguste kandidaatriikide Bulgaaria, Rumeenia ja Türgi liitudes. Praegu on vahekord metropolide ja mittemetropolide vahel 15 : 10.

Teine vahe oli suured ja väikesed. See vahe on kasvanud eelmisest kiiremini. Euroopa Liidu rajajaid oli pooleks – kolm suurt, kes olnud Euroopa suurriigidki (Prantsusmaa, Saksamaa Liitvabariik ja Itaalia), ja kolm väikest (Holland, Belgia ja Luksemburg). Vahekord oli 1 : 1. Hiljem liitunuist on suured Ühendkuningriik ja Hispaania. Enne idalaienemist oli vahekord 1 : 2 (viis ja kümme). Pärast idalaienemist on suhe 1 : 3,16 (6 : 19). Erinevus, mis vastuoluna pidigi paljastuma just nüüd, itta laienedes, Euroopa Tuleviku Konvendis. Oleks ebaloogiline, kui see olnuks teisiti. Tekkinud eeskätt suurte riikide loominguna, on Euroopa Liit muutunud ja muutub (kuni Türgi liitumiseni) üha enam ka väikeste riikide organisatsiooniks.

Mõistavad teineteise tundeid

Esimene Lääne-Euroopa riik – Inglismaa –, kel oli Venemaa silmis mingi praktiline tähtsus, asus hoopiski Euroopa teises otsas. Vastastikune tõmme tekkis 16. sajandi keskpaiku, mil inglased Indiasse teed otsides jõudsid Arhangelskisse (1553) ning Ivan Groznõi (1533–1584) – meie Johann Julm – pääsemaks Vene tegelikkusest, unistas abiellumisest Elizabeth Esimesega (1558–1603). Moskva esimene saadik jõudis Londonisse aasta enne Liivi sõda ja sellisena oli Inglismaa ainus Lääne-Euroopa riik, kes suhtles Venemaaga sel meie jaoks uut

aega alustanud aastasajal. Tubli kaks ja poolsada aastat olid suhted Moskva ja Londoni vahel järjepannu tihedad ja harmoonilised. Neid sidus kaubandus, millele 18. sajandil liitus Londoni–poolne nägemus Venemaast kui võimalikust vastukaalust Prantsusmaale Euroopa jõudude tasakaalu raames. Vastastikune tõmme kujunes vastastikuseks konkurentsiks Euraasia mandril alles üle-eelmisel aastasajal, 19. sajandil, seda alates Musta mere väinadest, läbi tollase Pärsia ja praeguse Iraani, üle Afganistani ja Tiibeti ning risti läbi Hiina. 20. sajandil ka Eestis. Konkurentsiks, mida peale vastastikuse vaenutsemise saatis vastastikune lugupidamine ja teineteisemõistmine ning mida koos sõdimine on 20. sajandil üksnes tugevdanud.

Alati, kui Moskva on tahtnud Läänega tõsiselt rääkida, on ta üritanud rääkida Londoni kaudu. Oli see siis 1953, kui Beria laskis Churchillil Adenauerile märku anda, et tal on oma Saksamaa–poliitikaga tösi taga, või 1984, mil Mihhail Gorbatšov oma perestroikat suhetes Läänega alustas visiidiga Margaret Thatcherile. Nendele kontaktidele lisanduvad Putini ja Blairi suhted. Ühel mereline, teisel kontinentaalne koloniaalimpeerium. Ühel lagunes impeerium aeglaselt ja järeleandmiste teel, teisel venis lagunemine hilisema aja peale, kuid toimus siis mõningase pauguga. Ent impeeriumist ülesaamine, ka see, kuidas selle ülesaamisega kohaneda, on probleem, milles London ja Moskva mõistavad teineteise tundeid sõnadeta.

Prantsusmaa. Ajal, mil Londoni huvi Venemaa vastu oli küllalt elav, iseloomustas Pariisi praktiliselt huvi puudumine. Esialgne ükskõiksus (saadikuid vahetati ümmarguselt poolteist inimpõlve pärast Inglismaad) vaheldus, et mitte öelda asendus vaenulikkusega. Selle tõsisemaks väljenduseks polnudki võib-olla 1641 Sully hertsogi memuaarides Henri Neljandale (1589–1610) omistatud *Grand Dessein*, mis planeeris Euroopa riikide ühisarmeed, et tungida kallale õigeusklikele (mis Moskvast võib mõnele praegugi tunduda ajakohasena). Kui uskuda de Sullyd, siis tekkinud Henri Neljanda kavand kohe (1607), kui suhted Moskva riigiga olid rajatud. Halb läbisaamine jätkus läbi kogu 18. sajandi, kasvamata küll otseseks rinnutsiseisuseks, see-eest aga kiusas Sankt–Peterburg taga Pariisi traditsioonilisi liitlasi – Rootsit, Poolat ja Osmani impeeriumi. Vastasseis kulmineerus Suure Prantsuse revolutsiooni sõdade ja 1812. aastaga. Samas oli tegemist maaga, mille kultuuri matkis 18. sajandi lõpus euroopastuv Venemaa eliit. Aleksander Esimene (1801–1825) olevat läinud midagi keerukamat rääkides vene keelelt sujuvalt üle prantsuse keelele. Mis polnudki teab mis ime. Temast kõigest veidi varem elanud Preisi kuningas Friedrich Suur (1740–1786) oli olnud prantsuse keeles kirjutav kirjanik. Dekabrist Kljutševski (1841–1911) on öelnud, et nende isad olid olnud venelased, kes tahtsid saada prantslasteks, nemad ise olnud aga prantslased, kes tahtsid saada venelasteks. Kokkuvõttes on Prantsusmaa riik, kellega Venemaa viimati sõdis 19. sajandi keskpaiku (Krimmi sõda) ja kellega teda 19. sajandi viimasest kümnendist alates on sidunud üksnes aeg–ajalt lõdvenenud liidusuhted.

Nagu prügi auklikust kotist

Poolteist sajandit väldanud poliitiline lähedus varjutab meie silmis teist lähedust Euroopa mandril, mis võib muutuda hoopiski tagajärjekamaks. Lähedust, mida vastupidi Venemaa ja Prantsusmaa suhetele on omakorda aidanud deformeerida ka just viimane sajand oma

sõdadega. Prantsusmaa mõjutas Vene eliidi kombeid, haridust üldise euroopastumise kaudu, Saksamaaga on Venemaa sidemed olnud palju spetsiifilisemad. Võiks ka öelda, et Vene eliit oli prantsustunud niivõrd või selle lähedaselt, kuivõrd oli 18. ja 19. sajandi vahetuse paiku prantsustunud ka Saksa eliit.

Algus oli olnud ammu. *Anno Domini* 959 läkitas juba ristitud suurvürstinna Olga (945–969), pihkvalanna, tollal veel Saksa kuninga, kuid peatselt Püha Rooma riigi keisriks hakkava Otto Esimese (936–973) juurde saatkonna palvega saata Kiievisse keegi piiskop. Selles kutses on nähtud ka lääneorientatsiooni soovi. See keegi, munk Adalbert, pidi aga ülepeakaela pagema. Kontakt katkes enam kui pooleks tuhandeks aastaks. Järgmine taaskohtumine oli 1517, mil Moskvasse jõudis Saksa Rahvuse Püha Rooma 28. keisri Maximilian Esimese (1493–1519) saadik Sigismund Herberstein, esimene suurriigi diplomaat, kes Moskvat eesmärgistatult külastas. Käinud Moskvas veel teistki korda, 1526, jättis ta neist külastustest kirjelduse *Rerum moskovitarum commentarii*, mis nägi trükimusta 1549. Selles jutustatud lugu sakslasest relvameistrist Jordanist, kes armastuse märgiks peksis oma naist naise enda soovil, murdes tollel "lõppeks kaela ja jala", on saanud minu jaoks üle aegade ulatuvaks sümboliks, iseloomustamaks Saksa–Vene suhteid II aastatuhande teisel poolel. Probleem, missugune etapp Saksa–Vene suhetes mingil ajaloolisel hetkel on tulekul, kas see, millal nad teineteist armastavad, või see, millal nad teineteist peksavad, on alati tähtis; seda eriti siin, Maarjamaal. Mõlemad situatsioonid võivad olla meile ohtlikud, kumbki eri moodi, ja ma ei ole sugugi kindel, kumb neist "armastuse" vormidest meie jaoks hullem on.

Saksamaa oli see, kellelt Venemaa õppis Euroopat tundma. Kui Herberstein Moskvasse jõudis, olid tunnid juba alanud. Siia see muidu äraleierdatud väljend "Kevadest" sobib. Ees ootas arvukas saksa kogukond, kaupmehed ja käsitöölised. Kindlasti polnud aga massina ei itaallasi, inglasi ega prantslasi. 1700, kui Peeter Esimene (1682–1725) oma reforme alustas, elas Venemaal umbes 18 000 sakslast, neist enamik Moskvas, mille elanikkond oli siis ligikaudu 200 000 inimest. Nüüd aga alles hakkas neid tulema.

Jevdokia Lopuhhina, Peeter Esimese esimene naine, oli viimane põlisest vene soost tsaaritar, liivimaalanna Katariina Esimene (1725–1727) pani aluse juba ülemineku sakslannade juurde. 1730 kustus Romanovite meesliin ja Anna valitsemisajal (1730–1740) "pudenes sakslasi Venemaale robinal, täpselt nagu prügi auklikust kotist...", ei suutnud Kljutševski oma tundeid varjata. 1741. aasta paleepööre hoidis ära, et järgmiseks dünastiaks Venemaal ei saanud mitte Braunschweig–Lüneburg, vaid Holstein–Gottorp, ning Friedrich Suur ei teinud saladust, et tema oli see, kes Peeter Kolmandale sokutas naiseks tulevase Katariina Teise (1762–1796), Preisi feldmarssali tütre, sünninimega Sofia Auguste, Kljutševski sõnutsi "sakslanna sünnilt, prantslanna keelelt, mida eelistas, ja kasvatusel...", sest Preisi Pritsu arvates vastas just see kõige paremini tema riigi huvidele.

Kuni Seitsmeaastase sõjani (1756–1763) oli Venemaa jaoks tema rahvusvaheliste suhete teljeks liitlus Austriaga. Seejärel asendus see Vene–Preisi alliansiga. Preisi tõusis Saksamaal Sankt–Peterburgi toel. Hohenzollernitest said sajandiks Romanovite parimad sõbrad. Üks jõudude tasakaalu kuldreegleid on, et kahest vastasseisjast toeta nõrgemat, kuigi ajapikku

võib see anda soovitud vastupidiseid tulemusi ehk Ajaloo paradokse, et täna õiged otsustused võivad osutuda õnnetuseks homme.

Sõprus jätkus esialgu ka pärast seda, kui Saksamaa oli saanud suurriigiks. Uute rahvusvaheliste konstellatsioonideni jõuti aegamööda, lõhe hakkas vormuma 19. sajandi viimasel kümnendil, kui Saksamaa ühendamisest oli möödunud ligi inimpõlv. Kerkis probleem, kas ja kui palju teineteist suurriikidena üldse tunti. Venemaa Tundmaõppimise Selts asutati Saksamaal 1913. aasta oktoobris. Nii hilja. Baltisakslus vahendajana hakkas kaduma, Otto Hoetsch (1876–1946), seltsi looja, oli tollal üks vähesi Venemaa asjatundjaid mitte-baltisakslasi.

Saksa mõtte alusel

Saksamaaga ei seostunud Venemaal üksnes võim, vaid ka vaim. Ei teostunud küll Johann Gottfried von Herderi (1744–1803) nooruseunistus kirjutada sellest maast monumentaalne teos, kuid tema mõju vene mõttele avaldus üsna varakult. Kui dekabristid olid olnud prantslased, kes tahtsid saada taas venelasteks, siis, parafraseerides Kljutševskit, tahtsid 19. sajandi neljandast kümnendist peale venelasteks saada "sakslased". Vanemaid slavofiile mõjutas enim Joseph von Schelling (1775–1854), nooremaid Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770–1831). Nad ühtaegu armastasid ja vihkasid Saksamaad. Karl Marx (1818–1883) ja Friedrich Engels (1820–1895) ning Vladimir Iljitš Uljanov–Lenin (1870–1924) ja Jossif Stalin (1879–1953) olid selle jada loogiline tulem. Ei inglise ega prantsuse mõte pole nii üheselt vene oma mõjutanud; kui, siis episoodiliselt ja sedagi enamasti vahendatult, ikka saksa kaudu. Nõukogude ühiskonda hakati Venemaal rajama saksa mõtte alusel.

25-aastane marksist Lenin pani oma järelehüüde Engelsile, keda ta kohtama oli rutanud, kirja Kuninglikus Preisi Riigiraamatukogus Berliinis Unter den Lindenil ja organiseeris 1900 Iskra trükkimise Münchenis Schwabingenis Siegfriedstrassel, eeskujuks sakslaste Sozialdemokrat, mida omal ajal üle piiri Zürichist Bismarcki keisririiki sisse oli smugeldatud. Mõttelaadilt lähedasimad fraktsioonid Esimese maailmasõja aegses sotsiaaldemokraatlikus liikumises olid Karl Liebknechti oma Saksamaal ja Lenini mõttekaaslaste oma Šveitsis. Mõlemad mehed olid oma maa töölisliikumise ridades juba (Liebknecht) või veel (Lenin) perifeersed. Ent Saksamaal leidis jõude, kes Lenini, selle Saksamaa 20. sajandi alguse sotsiaaldemokraatliku mõtte ääremaal kujunenud tegelase ette lükkasid. Samas oli Liebknecht Lenini lootus, kui ta 1917. aasta novembris Venemaal võimu haaras, ja ka Saksamaal endal oli Lenini maailmarevolutsiooni kavades eriline koht.

Ambivalentsus mõlemate maade suhetes püsis. Kahetisus ei lakanud ka 1922 alanud Rapallo perioodil, 1923 kustus üksnes Moskva lootus Saksamaa peatsele liitumisele maailmarevolutsiooniga. Armastus jäi. Molotovi–Ribbentropi pakt ehk Stalini–Hitleri sobing moodustas kontrapunkti Saksa–Vene suhetes ja ka DDR ei tähendanud üksnes alluvussuhteid. See oli ka koostöö. Ükskõiksust on nende kahe rahva ja riigi vahel vähe olnud. Lähiajaloolises plaanis lõikas Rapallost kasu küll Moskva, kuid tervikuna lõppes 20. sajandi *dea*/Berliini ja Petrogradi / Moskva vahel esimese võiduga. Ilmselt see nii ka jääb.

Lisades mandri suurriikide sekka veel Itaalia ja Hispaania, ongi vanadega kõik.

Itaalia, mille diplomaat, küll juhuslikult 1476 Moskvasse sattunud veneetslane Ambrosio Contarini oli esimene lääneeurooplane, kes seda riiki kirjeldas. Selle püsivaim jälg Moskvast on 15. sajandi viimase ja 16. sajandi esimese viieteistkümnenda aasta jooksul püstitatud Kreml, mis 1740. aastateni oli mingi kultuuriline mall. Samas on Itaalia riik, kuhu Vene armee kunagi jõudnud ei ole, kui Suvorov välja arvata, aga tema oli seal tõesti abiks. Või vastupidi, Venemaaga sõides on itaallased olnud ikka teiseses, kõrvalises rollis, olgu see Krimmi sõja aegu või Teises maailmasõjas. Euroopa suurriikidest on Itaalia olnud Venemaaga tegemist kõige vähem, ka kõige inimlikumalt, kõige pehmemalt. Riik, mille sisemine arengurütm on olnud sarnane Saksamaaga – Itaaliagi omandas oma ühtsuse pärast killustumist.

Ses suhtes on tema vastand Hispaania, kes omandas oma sisemise ühtsuse umbes samal ajal kui Venemaa, et siis kiiresti üle minna oma merelise impeeriumi loomisele. Felipe Teine (1556–1598) plaanitses 1570. aastail küll saadiku läkitamist Moskvasse, et sõlmida Ivan Neljandaga liitu türklaste vastu, kuid pelgalt plaaniks see jäigi. Maa, kus 1930. aastail toimus kommunistide populaarsuse plahvatuslik tõus, kuid seda erakordsetes tingimustes ja osalt kindlasti väliste mõjurite toimetel, aga jäi ajutiseks, taas väliste mõjurite toimetel. Franco ajajärk (1939–1975) kujutas endast pikka mõttekriipsu ja lõplik vastus küsimusele, kas tema võit kodusõjas oli Hispaaniale kasulik või mitte, saabus alles 14 aastat pärast generalissimuse surma ehk 1989.

Bütsantsi kuulekas tütar

Vahe suurte ja väikeste riikide vahel on euroliidus selge – seni lahutas see kuueteistkümnemiljonilist Hollandit ja neljakümnemiljonilist Hispaaniat (ega muutunud ka Hispaaniaga võrdse Poola liitudes). Seniste vanade väikeste hulgas on võimalik eristada ka vanu vanu (Belgia, Luksemburg, Holland; Taani, Iiri Vabariik; Kreeka; Portugal) ja uusi vanu (Austria, Rootsi, Soome).

Esiteks rajajad, Beneluksi maad. Holland, maa, mis 16. sajandil muutus Lääne-Euroopa õitsvaimaks tööstuspiirkonnaks. Madalmaad, mille valduses 17. sajandil oli 70% Läänemere kaubandusest. Kus Pieter Esimene, Venemaa esimene suurejooneline läänestaja, käis tolle sajandi lõppedes Lääne ja tema tehnoloogiaga kohapeal tutvust tegemas. Kus tema rajatud kunagises pealinnas on tänaseni kunstlik saar kunstliku järvega, nimi Uus Holland. Maa, mille lipuga on Vene trikolooril taas samased värvid. Ja mille keele tahtis see valitseja Venemaal riigikeeleks teha. Venemaaga pole hollandlastel põhjust olnud relvi ristata. Seda enam, et tegemist on riigiga, tänu kelle võitudele saabus vabanemine natside okupatsioonist 1945.

Belgia, kelle olukorda nii Esimese kui ka Teise maailmasõja ajal kergendas kindlasti idas Saksamaaga sõdiv hiiglane, kes astus NATO-sse üldisest solidaarsusest ja mitte Venemaa kommunismi, vaid Saksamaa hirmust tingituna, pärast mitmekordset katsetamist tekkinud arusaamisest, et neutraliteet ei päästa. Nagu Hollandki. Samad sõnad Luksemburgi kohta.

Edasi Iiri Vabariik, kus kommunism on nagu poliitiline töölisliikuminegi tavapäraselt mõjuta olnud. Mille vabadusvõitlejad sel ajal, kui Eesti, lähtudes loogikast, et väiksel riigil oleks

suure riigi vastu võideldes kasulik üks suur sõber eemalt, otsis Inglismaa toetust, lükkasid tagasi Moskva pakutava sõbrakäe. Ma mõtlen aastaid 1919–1921.

Kreeka, Venemaale 988 ristiusu andnud Bütsantsi järglane. Kuni 15. sajandini oli Vene kirik Bütsantsi kuulekas tütar: sealt tulid tema metropoliidid ja piiskopid, kirikuseadused ja –tavad, tolleaegne religioosne kirjandus oli peaaegu eranditult kreeklaste kirjutatud ja ladinavaenulik. 15. sajandil hakkas see autoriteet kõikuma. Kui Tartu kaudu 1439 Firenze kirikukogule siirdunud Moskva metropoliit Isidor, kreeklane, kirjutas seal alla kokkuleppele, mis tunnustas paavsti ülemvõimu, naasis Moskvasse ja palvetas paavsti eest, vangistati ta suurvürsti käsul ja heideti vanglasse, kust pääseses läände pages. Järgmine metropoliit pandi 1448 ametisse juba ilma Konstantinoopoli kinnitusega. Nii lõppes administratiivne side Bütsantsi ja Vene kirikute vahel. Ent Ivan Kolmanda (1462–1505) abielust Bütsantsi printsessi Sofiaga 1472 sai üks Moskva riigi Kolmanda Rooma taotluse põhjendusi ja Kreeka kirik on tänapäeval organiseerunud mallide kohaselt, mida Venemaal rakendas Peeter Esimene. 19. sajandi algul ristusid kaks protsessi: võitluses Osmani impeeriumiga oli Venemaa jõudnud Musta mere väinade vahetusse lähedusse ning kreeklaste rahvuslus, mida esindas nende religioon, oli jõudmas vabadusvõitluse ajajärku. Antonios Kapodistrias, Kreeka esimese vabariigi president (1827–1831), oli aastail 1816–1822 olnud ka Venemaa välisminister. Ja kreeklaste jaoks lõppes Teine maailmasõda 1949, mil õnnestus lämmatada kommunistide juhitud mässuliikumine. Seni ainus õigeusklik riik Euroopa Liidus ja NATO-s. Nüüd saab euoliidus teiseks Küpros.

Ühendajaks neutraliteedipoliitika

Portugal on üks kuuest uusaegse impeeriumiga väikeriigist kümne seas. Maa, mille huviobjektiks on piltlikult öeldes sajandeid olnud kogu maailm, välja arvatud Venemaa. Ja riik, mille elanikkond pärast Kaptenite revolutsiooni 1974 hääletas 1976 maha kommunistid ja võimule sotsialistid. Siis uued vanad või vanad uued – Austria, Rootsi, Soome ehk eksneutraalid, kui kasutada seda sõdadevahelisel perioodil populaarset, küll üksjagu teises situatsioonis sündinud terminit.

Austria on Venemaa kõrval teise suure Ida-Euroopa impeeriumi valdaja. Kunagine valdaja. Kusjuures mõlemad impeeriumid olid klassikalised, sarnased vanaaja impeeriumidega ja erinesid Euraasia läänekalda metropolide kommertslikest ehk meretagustest koloniaalvaldustest. Nii üks kui teine põlvnesid ka ise impeeriumidest, olid olnud varem suurte poliitiliste koosluste ääremaad, Austria Karolingide ja Saksa Rahvuse Püha Rooma riigi, Moskva mongolite impeeriumi perifeeria. Nende varisedes hakkasid nad rajama omi. Seda esiteks. Teiseks, erinevalt riikidest nagu Hispaania, Inglismaa ja Prantsusmaa ei teinud Ida-Euroopa kolossid läbi suhteliselt homogeenset, rahvusele tuginevat arengufaasi. Kolmandaks, mõlemate dünastiad üritasid tuletada oma genealoogiaid Roomast. Neljandaks, kultuurilised erinevused hiidriikide alamate vahel polnud suured ja osa nende alamaid olid kultuurilt kõrgema arengutasemega kui impeeriumi kandev rahvus. Venemaal olid küll vahed suuremad kui Austria impeeriumis. Viiendaks, mõlemal impeeriumil oli rahutu piir, seda sõjas stepirahvaste ja türklastega, Venemaal rahutum. Kuuendaks, mõlemad pidasid end kristluse kaitsjateks, sellel, mitte misjonitegevusel oli oluline roll nende kummagi

impeeriumi kujunemisel. Seitsmendaks, läänestumisel olid mõlemas riigis olulised mitte niivõrd Lääne poliitilised kontseptsioonid, kuivõrd just Lääne tehnika. Austria impeerium hakkas leppima konstitutsionalismiga 1848., Venemaa, sedagi osaliselt, 1905. aasta revolutsiooni tulemusena ehk kaks põlvkonda hiljem. Esimene maailmasõda lõhkus Austria impeeriumi, Moskva impeerium elas korra üle taassünni ja nn sotsialistliku leeri ning sotsialistliku sõprusühenduse kujul oli mõnda aega ka Austria impeeriumi pärija.

Ühendas 1995 liitunud eri ajal, erisugustes tingimustes ja erineva näoga neutraliteedipoliitika. Rootsi oma, liiduvabaduseks defineeritud, oli praktikas kujunema hakanud 19. sajandil. Külma sõja tingimustes iseloomustasid seda tihedad suhted Läänega ja rahvusvaheline aktiivsus, kuid puudusid igasugused rahvusvahelised kokkulepped, mis kohustanuksid Rootsit erapooletu olema. Austria neutraliteet, vastupidi, oli sätestatud mitmepoolse rahvusvahelise lepinguga (1955), millega Viin nõustus, pääsemaks tollases situatsioonis Nõukogude ohust. Soomet, Helsingi nõupidamise organiseerijat 1975 ning Washingtoni ja Moskva suhete silujat, sidus viimasega kahepoolne sõpruse ja koostööleping (1948) ning ta viibis külma sõja ajal olukorras, kus tema poliitikud pidid oma suure naabri silmadest lugema selle soove, riskimata oodata, mil need käskudeks või keeldudeks sõnastusid.

Üks, mis suuri ja väikesi eristab, on kindlasti see, et esimestel on olnud oma, enam või vähem selge Venemaa–poliitika ja suhted Venemaaga. Suhetes Venemaaga on nad olnud ka subjektid. Väikeriikide puhul ei pruugi see nii olla. Vanadel väikestel kui tervikul või kogumil pole nende ajaloos midagi erilist neid ühendavat Vene–vastast. Ega ka geograafias. Või on seda igal juhul vähem kui suurriikidel. Uutel väikeriikidel on nendega otsest Vene–vastast rinnet raske moodustada. Kui, siis väiksuse kui solidaarsuse alusel.

Erinevusi on piisavalt

Süvenemata rohkem erinevustesse vanade ja uute vahel, piirduksin edasi erinevustega uute endi vahel. Neidki on piisavalt. Esiteks need, kes pole kommunismi läbi teinud, saareriigid Küpros ja Malta. Esimest on Venemaaga sidunud religioon, Küprose kirik, idakristluse üks varasemaid autokefaalseid voole, mis on kannatanud nii ladinluse kui ka islami, seejuures rohkem esimese kui teise poolt, ja Kreeka, kelle vabadusvõitlusega rütmis kulges ka Küprose oma, seda koos Enosise (ühinemine Kreekaga) püüdlustega, mis oli jõus 20. sajandi teise pooleni ja omandab alles nüüd ka mingi reaalsuse. Või Malta, kus Vene tsaari Paul Esimese (1796–1801) olemine Malta Ordu suurmeistriks (1798–1799) oli episood. Mõlemad saared on olnud küll Venemaa geopoliitiliste ja –strateegiliste huvide objekt, kuid pole sellest oluliselt kannatanud. Teiseks senised kommunistlikud riigid, mis jagunevad endisteks sotsialismileeri (Poola, Tšehhi Vabariik, Slovakkia, Sloveenia, Ungari) ja sotsialistliku sõprusühenduse riikideks (eelmised miinus Sloveenia) ning endisteks liiduvabariikideks (Leedu, Läti, Eesti). Sotsialismileer oli väljend, mida kasutati 1960. aastate alguseni, kui tekkis lõhe Moskva ja Pekingi vahel, mil NSV Liidu ja nn Ida–Euroopa kommunistlike riikide koosluse tähistamiseks võeti kasutusele sõnapaar sotsialistlik sõprusühendus, mille riigid jagunesid slaavi ja mittedlaavi riikideks.

Viimaseid esindab praegu Ungari, sest DDR on juba euroliidus ja Rumeenia veel pole.

Ungarlased, kes möödusid Kiievest 9. sajandi lõpul, mil Kljutševski sõnul saabus saatuslik ajalooline moment ja algas slaavi ühtsuse lõhkumine, mis kinnistus ungarlaste püsistumisega Doonau keskjooksul 10. sajandil ning purustas idaslaavlaste sideme vendadega läänes ja lõunas. Kui Ungari vabanes Karlowitzi rahu järgi Türgi ikkest, siis järgnes Habsburgide surve, mille vastu Ferenc Rákóczi Teine (1676–1735) otsis vastukaalu Rootsist Türgini. Ainus, kes lahkelt valmis mingeid kohustusi võtma, oli Peeter Esimene, ent temaga sõlmitud salajasest liidulepingust siiski tulu ei tõusnud. "Abi" saabus ligi poolteist sajandit hiljem. Juunis 1849 tungis Vene armee Ungarisse, et Viini palvel suruda maha madjarite ülestõus. "Ungari lamab Teie Majesteedi jalgade ees...", raporteeris selle ülemjuhataja oma tsaarile. Ungari Nõukogude Vabariik, esimene kauakestvam katse juurutada nõukogude süsteemi, küll ilma nõukogudeta, kuid see-eest küllaltki veriselt, väljaspool Venemaa territooriumi. Rängim ülestõus sotsialistlikus sõprusühenduses 1956 ja sellele 1960. aastail järgnenud guljašškommunism. Ent ühtset kogumit pole moodustanud ka slaavi riigid, koosnedes rahvastest, kes pole olnud Vene impeeriumi valduses (tšehhid, slovakiid, sloveeniid) ja kes on seda olnud (poolakad).

Üks Euroopa kolmest *pan`*ist

Neist esimesed on näinud Vene impeeriumis oma aitajat ja pääsemist. Nende seas sündis panslavism, üks Euroopa kolmest *pan`*ist, mis 19. sajandil ajaloole anti (pangermanism, panslavism, panskandinavism). Panslavism oli liikumine, kus rahvuslikud elemendid olid segunenud supranatsionaalsete ja ka imperialistlike trendidega ning mis deklareeris erinevate rahvaste ühtsust üksnes keele alusel, arvestamata nende riiklust ja ajalugu.

Panslavismi arengus 19. sajandil võib täheldada vähemalt kaht suurt etappi: esimene – tekkest kuni 1860. aastateni. Tekkis ta kui mõtte- ja poliitiline vool Kesk- ja Ida-Euroopa intellektuaalide seas Suure Prantsuse revolutsiooni ja Napoleoni sõdade, eriti aga Saksa romantismi ja lingvistilise pangermanismi mõjul. Herder mõjutas panslavismi kaht moodi, nii üldiselt kui ka konkreetselt. 1784 kuulutas ta, et slaavlased on Euroopa tulevased liidrid, kes uuendavad tulevase Euroopa, nagu germaanlased olid omal ajal uuendanud Rooma tsivilisatsiooni.

Slaavlaste poliitiline olukord oli panslavismi tekkides 19. sajandi algul närune. Maailmas oli ainult üks slaavi riik, see oli küll Euroopa suurim ja rahvarikkaim, Venemaa, kui mitte arvestada sajatuhandalise elanikkonnaga Krakovi vabalinna, mis pealegi sattus peagi Austria valdusse, ja kauget Montenegrot, mis nagu polnudki Euroopas. Poola oli kaotanud oma iseseisvuse 18. sajandil, kolme jagamise tagajärjel Venemaa, Preisi ja Austria vahel, Tšehhi (Böömimaa) veelgi varem.

Esimest korda esines termin "panslavism" 1826. aastal slovaki kirjaniku Jan Herkeli Budapestis ilmunud ladinakeelses teoses, mis käsitles slaavi filoloogiat. Panslavismi n-ö isadeks on nimetatud kaht luterlasest slovaki pastorit, kes said äratuse, õppides 1817–1819 teoloogiat Tüüringis: poeet Jan Kolár (1793–1852) ja õpetlane Pavel Josef Šafařík (1795–1861). Nad uskusid, et eksisteerib üks slaavi rahvus ja üks slaavi keel. 1830. aastail ilmuma hakanud František Palacký (1798–1876) viieköiteline "Böömi ajalugu" oli üks tähtteoseid tšehhide eneseteadvuse kujundamisel, mis sõnastas Tšehhi ajaloo mõtte kui ühelt poolt

slaavlaste ning teisalt Rooma ja germaanlaste pideva konflikti. 1848. aasta 2. juulil avati Prahas Palacký ja Šafaříku initsiatiivil esimene slaavi kongress. Delegaate oli üle kolmesaja, enamasti Austria slaavlaste esindajad, pluss mõned poolakad Preisi aladelt. Venelasi oli kohal kaks, üks neist anarhist Mihhail Bakunin (1814–1876). Ühtsust ei saavutatud, planeeritud pöördumised Austria keisri, slaavi maailma ja Euroopa rahvaste poole jäid vastu võtmata. Ennustas see, mis oli tulemas? Panslavism levis ka lõunaslaavlaste juurde. Tekkinud 1830. aastail varem riike omanud horvaatide seas illürismi ehk ühendatud Illüüria ideena, mis sisaldas endas unistust horvaatide ja sloveenide ühendamiseks, seda küll pigem horvaatide juhtimise all. Järk-järgult kujunes sellest jugoslavism. Sloveenias, seni ja kuni 20. sajandi viimase kümnendini ainsas 21. sajandi Euroopa Liidu liikmesriigis, kel on puudunud omariikluse traditsioon, levisid lõunaslaavlaste poliitilise liidu ideed 1870. aastail. 20. sajandil pörkus Suur-Horvaatia unistus kokku Suur-Serbia ideega, mille realiseerimine Jugoslaavia sildi all algas pärast Esimest maailmasõda.

Panslavismi esimesel etapil oli Venemaa religioonist ja legitiimsusest lähtuv poliitika vastuolus panslavismi rahvusluse ja liberalismi põhimõtetega. Kuid Venemaa oli impeerium, kuhu kuulus palju teisigi rahvaid peale slaavlaste, ja ainukesed slaavlased, kelle vastu Venemaa huvi tundis, olid poolakad, kuid nende ja Venemaa suhted olid olnud kõike muud kui sõbralikud. Ülejäänud slaavlased olid Sankt-Peterburgi jaoks – kui neile seal üldse mõeldi – vaesed sugulased, kelle vastu erilist huvi ei tuntud. Olukord muutus 1860. aastail, mil algas panslavistliku mõtte ja liikumise teine arenguetapp. Saksamaa ühendamine Preisi, tugevaima ja idapoolseima Saksa riigi poolt näis kujutavat endast pretsedenti ka slaavi maailmale. Panslavismi raskuskese liikus Prahast Moskvasse. Täpsemalt, panslavism seostus vene messianismiga, olemata seejuures siiski veel mitte niivõrd valitsuse poliitika, kuivõrd ühiskondlik liikumine.

II panslaavi kongress toimus 1867 Moskvas. Kongressil kõneldi külalistele tõemeeli, et slaavi ühtsus nõuab esiteks usu ühtsust, s.t õigeusku, teiseks tähestiku, s.t kirillitsa ja kolmandaks keele ühtsust, s.t vene keele omandamist. Kongressil ei esinenud ühtegi Venemaa ukrainlast, ehkki enamik ukrainlasi elas Venemaal. Olid üksnes mõned russofiilsed ukrainlased Austria–Ungari aladelt ja loomulikult jäid toimuvast täiesti eemale ka poolakad. Ukraina küsimust kongressil ei arutatudki, küll oli aga kõne all Poola probleem. Ent Vene–Poola leppimist peeti võimalikuks üksnes juhul, kui poolakad lõpetavad vastuseisu ja pöörduvad tagasi slaavluse, s.t vene perre, kust nad olid eemaldunud. Antagonism katoliiklike poolakatega tugevdas ortodoksides serblaste populaarsust.

Kommunism purustas ka panslavismi

Nüüd, mil panslavism oli jõudnud Venemaale, lisandusid ka esimesed slaavi riigid: 1878 Bulgaaria ja Serbia (mis 1918 kujunes Serbia, Horvaatia ja Sloveenia kuningriigiks ja 1929 omandas nimetuse Jugoslaavia lootuses, et tekib jugoslaavlaste rahvus). See andis hoogu ja lootust. Esimese maailmasõja eel süvenes vastuolude nägemine Ida-Euroopas läbi germaani ja slaavi rahvaste ajaloolise võitluse prisma, seda eriti Berliini poolt ja just pärast pangermanistide organisatsioonilist vormistumist 1894 ning riigipööret Belgradis, mis asendas Austria–suunalise Obrenovićide dünastia Vene–orientatsioonilise Karadordeviçidega.

Järgmine slaavi riikide laine saabus Esimese maailmasõja lõppedes – 1918 Tšehhoslovakkia (1993 Tšehhi Vabariik) ja Poola.

Esimesele maailmasõjale järgnenud aastail, kui Moskva üritas avalikult maailmarevolutsiooni, iseloomustas Venemaad vastasseis slaavi riikidega. Praha ja Sofia sõlmisid diplomaatilised suhted Moskvaga kümmekond aastat hiljem (1934) kui ülejäänud Euroopa riigid, Belgrad alles 25. juunil 1940. Asi muutus aasta hiljem, pärast Hitleri kallaletungi NSV Liidule. 1941. aasta augustis moodustati Moskvast Pan-Slaavi Komitee ja 1943. aasta jaanuaris hakkas ilmuma ajakiri Slavjane. Teise maailmasõja lõppedes olid slaavlased enam-vähem nõnda ühendatud, nagu seda oli soovinud panslavist ja antieuropist Nikolai Danilevski (1822–1885).

III panslaavi kongress leidis aset 1946. aasta detsembris Belgradis, kus horvaadistunud sloveen Josip Broz-Tito (1892–1980) lõpetas oma kõne Jan Kolárit tsiteerides. See slaavi ühtsus kestis 1948. aasta juunini, mil Jugoslaavia heideti Moskva poolt välja kommunistlikust liikumisest ja samastati fašismiga. Mingi ühtsus taastus pärast grusiini Jossif Stalini surma ning 1956 taastasid Moskva ja Belgrad diplomaatilised suhted, kusjuures tollane Nõukogude riigipea üllatas Jugoslaavia suursaadikut küsimusega, mis usku ta on. Pole võimatu, et surmahoop panslaavlusele anti 1968 Tšehhoslovakkias. Panslavismi kommunistlik vorm varises kokku eelmise kümnendi algul. Kuni 1878. aastani oli slaavi riike olnud üks, 1878 sai neid kolm, 1918 viis. 1991. aasta lõppedes oli neid juba 10 (+ Horvaatia, Sloveenia, Makedoonia, Ukraina, Valgevene), aasta hiljem 11 (+ Bosnia ja Hertsegoviina) ja veel aasta hiljem 12 (+ Slovakkia). Jugoslaavia asemel sai neid viis, NSV Liidust oli tekkinud kolm ja Tšehhoslovakkias kaks slaavi riiki. Euroopa mõlemad pooled hakkasid sarnastuma. Kuni 1989. aastani asus selle mandri 160 etniliskultuurilisest rühmast ja kooslusest 3/5 väljaspool NSV Liitu ja 2/5 NSV Liidu alal. Need 160 ühikut jagunesid 21 suuremaks ühenduseks, milles 15 asetses lääne pool endise NSV Liidu piire ja kuus endise NSV Liidu piires. Nüüd see vahe vähenes. Haihtudes purustas kommunism ka panslavismi.

Nii pangermanismi kui ka panskandinavismi areng oli kinnitanud, et riikide tõelise koostöö peamisi eeldusi on rahvaste sõltumatus. Slaavlased, läbinud omal kombel pangermanistliku arengufaasi (mille apoteoos oli Hitleril olnud Suur-Saksamaa), omandasid selle võimaluse alles nüüd, lähedasena pigem panskandinavistlikule arenguteele, kuid üleeuroopalikus, paneuroopalikus raamistikus.

Nautides Lääne tähelepanu

Lääne- ja idaslaavlaste kokkupõrked algasid (981) siis, kui viimased olid veel paganad, ja jätkusid, kui ka neist olid saanud kristlased. Poola senised suhted Venemaa võiks jagada viide etappi. Esimene etapp Liivi sõjast Smuta ja Vale-Dmitrite kaudu kuni 17. sajandi lõpuni, mil Afanassi Lavrentjevitsš Ordin-Naštšokin (u 1606–1680), zapadnik Pihkvast, unistas rahust või isegi liidust Poolaga ja Venemaa aeglane läänestumine algas Poola kaudu; teine Põhjasõjast kuni Poola jagamiseni (1772, 1793, 1795) Venemaa ja Saksa riikide, Preisi ja Austria vahel; kolmas, mil Poola oma ülestõusudega (1830, 1863) oli Tsaari-Venemaa koosseisus, ja neljas Esimesest maailmasõjast, mille tõeliseks lõpuks oli Poola-Nõukogude sõda 1920, kuni Teise maailmasõjani, mis hakkas ilmet omandama Poola Kommunistliku

Partei kui provokaatorite ja kapitalismi agentide pesa likvideerimisega stalinistliku Kominterni poolt ja MRP-ga; viies see "sotsialistlik", mil Hitleri poliitika oli aidanud Stalinil nihutada Poolat lääne poole, oma 1956., 1970., 1976. ja 1980. aastaga.

Poola oli esimene Läänest tulnud vaenlane, kes jõudis Moskvani, ja ta kuulus esimesse Euroopa riikide koalitsiooni, milles ka Moskva osales (1686). Pole võimatu, et Ordin-Naštšokini unistuse kõikide slaavlaste ühendamisest Moskva ja Poola juhtimise all, millest on kirjutanud Kljutševski, lõhkus Peeter, katkestades 17. sajandil alanud Venemaa aeglase läänestumise. 18. sajandist peale nautisid poolakad, erinevalt näiteks tšehhidest, Lääne tähelepanu ja Poolal oli eriline koht Napoleoni plaanides. Aleksander Puškin (1799–1837) iseloomustas kolmnurka Euroopa–Poola–Venemaa 19. sajandil luuletusega "Venemaa laimajaile":

"Miks, kuldsuud, igal pool me vastu viha peate?
Mispärast Venemaad nii laimate ja neate?
Mis teid siis ärritas? Kas kääriv Leedumaa?
Käed küljest – slaavlastel on omavahel tüli,
need on ju vanad lood, ju muistse vaenu küli,
ei seda küsimust te lahendada saa." (August Sanga tõlge)

1846 vastas talle Victor Hugo (1802–1885), kuulutades, et kaks riiki on viimase nelja sajandi jooksul etendanud omakasupüüdmatut rolli Euroopa tsivilisatsiooni ees: Prantsusmaa, hajutades vaimupimedust, ja Poola, tõrjudes barbaarsust, Prantsusmaa, levitades ideid, ja Poola, kaitstes piire. "Prantslased on tsivilisatsiooni misjonärid Euroopas, poolakad – tema rüütlid."

Puškin püstitas probleemi:

"Kas vene meri kord veel liidab slaavi ojad?
kas kaob ta? – See on küsimus."

Vastust me juba teame. Danilevski jaoks olid poolakad reeturid.

Roomakatoliiklikke riike on kahekümne viiest Euroopa Liidu liikmesmaast 15. Rajajatest olid seda Itaalia, Prantsusmaa, Belgia, Luksemburg ja ka Holland; hiljem lisandusid Iiri Vabariik, Hispaania ja Portugal, Austria; nüüd Ungari, Sloveenia, Slovakkia, Poola, Tšehhi Vabariik ja Leedu. Sümboolikata poliitikat pole: poolakast paavsti seljatagune on tugev ja võib mõista, miks Aleksius II temaga kohtuda ei taha.

Nüüd veel 20. sajandil kujunenud Baltikum. Ühelt poolt Leedu ja teisalt Läti–Eesti.

Leedulased, kelle 13. sajandil tekkinud riik alustas impeeriumi kujundamist aladest, mille esimene riiklus oli olnud Kiievi Russ, ja kelle impeerium 14. sajandil ulatus Musta mereni, impeerium, kus asjaajamise keel oli slaavi keel ja slaavi bojaarid moodustasid osa ülemkihist, ent kelle väed ka 14. sajandi keskpaiku kolmel korral piirasid Moskvat, kinnistudes Puškini mällu Poola sünonüümina.

Kljutševski on veendunud, et 16. sajandi alguseks oleks Leedu muutunud Lääne–Venemaa osaks, kui Leedu poleks 1385 Poolaga uniooni astunud, et Ukraina kasakatel ei olnud 16. sajandil rahvuslikku meelestatust, et see tekkis alles Bresti uniaadi (1596) mõjul 17. sajandi esimesel poolel. Pole võimatu, et tal oli õigus. Igal juhul on Leedul olnud ajalooliselt suur roll idaslaavi ühtsuse lõhkumisel. Kõrvuti Ungariga, kes lõhestas slaavluse üldse. Kiievi riigi põhiosa hakkas kuuluma Leedu koosseisu, linn ise sattus sinna 1362. Aastal 1458 asutati Kiievis Leedu ortodoksi metropoliitkond, see tähendas lõhet Moskvaga, 15. sajandi lõpul omandas Kiiev Magdeburgi linnaõiguse. Leedu ja Poola valduses oli Kiievi linn ligi kolmsada, täpsemalt 292 aastat. Umbes sama kaua, kui ta iseseisva suurvürstiriigi pealinn oli olnud.

Möödunu on proloog

Alles 1569 Rzeczpospolita ajal hakkas leedulaste saatus liikuma tollases olukorras lõplikult sünkroonsena Poola riigi omaga. Poola 1830. aasta ülestõus laienes ka Leetu, nagu 1863. aasta oma. 1840 tühistas Sankt–Peterburg Leedu statuudi ning Vilniuse kubermangus kehtestati Vene kubermangude seadustik ja valitsemiskorraldus. Senine poolakeelne asjaajamine asendati venekeelsega. Venestamispoliitika alguseni Eestimaal, Liivimaal ja Kuramaal oli veel aega.

Leedu näeb Venemaad suurriiklikult ja läbi riikluse kao ning läbi vastasseisu, mis iseloomustas Moskva riigi maadekogumist ning Kuldhordi ja Leedu suurvürstiriigi liitlust, kuid ka läbi Poola jagamiste ja poolakate ülestõusude 19. sajandil, sest need olid ka leedulaste ülestõusud.

Erinevalt eestlastest ja lätlastest, kes 19. sajandil uut ja paremat elu otsides siirdusid itta, arvasid leedulased õnne leidvat läänest. Sellal, kui eestlaste asundusi võis leida Ingerimaalt üle Krimmi, Kaukaasia ja Siberi vaata et Mandžuuriani välja, arvestati leedu päritolu ühendriiklaste arvu juba enne Esimest maailmasõda vahemikus 200 000 – 800 000. On väidetud, et 20. sajandi algul elas kolmandik leedulastest Põhja–Ameerikas.

Välisleedulased olid need, kes 1914. aasta septembris nõudsid Leedule autonoomiat Vene riigi raames ja 1916. aasta märtsis püstitasid Leedu iseseisvuse loosungi. Lätis ja Eestis veel nii konkreetset ei mõeldud. Meil sellist kaotatud riiklust polnud, teatud etapil meie ajaloos oli või vähemalt näis Venemaa vaat et isegi liitlasena meie rahvuslike lootuste ja pürgimuste jaoks, maana, kuhu siirduti õnne otsima, mõisavalitsejaks. Leedulane seda ei teinud, tema lootused olid läänepoolsemad. Seetõttu mõnedel ajaloetappidel, eriti 20. sajandil, on Leedul ka põhjust rinnutsiseisuks Venemaaga vähem. Mitte ainult seepärast, et Vilniust mitu korda tagasi saadud. Kuid ka omariikluse mõte sai Leedus tärgata varem. Nagu Esimese maailmasõja ajal, nii ka 1990.

Vana–Liivimaa piirideni jõudis Moskva suurvürsti võim alles 15. sajandi lõpus. Esmalt Narvani, siis Tartu piiskopkonnani, seejärel tulevase Lätini. Eesti ja Läti olid esimesed Lääne–Euroopa tsivilisatsiooniga alad, täpsemalt protestantlikud alad, mis Venemaa valdusse sattusid (1710). Jäi küll Balti erikord. Latgale Lätis sattus Venemaa koosseisu Poola esimese jagamisega (1772), kuid liideti Vitebski kubermanguga. Viimased lätlastega asustatud territooriumid said Venemaa omandiks kolmanda Poola jagamisega (1795), jäid seal aga

killustatuks eri kubermangude vahel. Eestimaa kubermangus kaotati pärisorjus 1816, Kuramaal 1817, Liivimaal 1819, Latgales 1861.

See osa tekstist, mis käsitles maid senistest kommunistlikest riikidest siiani, käsitleb ühtlasi ka Rumsfeldi Uue Euroopa ajaloolist suhet Venemaaga. Euroopa mõlemad pooled on küll sarnastumas, mis aga ei tähenda, et nad oleksid juba sarnased. Seda, mida Lääne-Euroopa on olnud kaks-kolmsada aastat, ei saa Ida-Euroopa saavutada kolme-neljakümne aastaga.

Nüüd veel Põhjala, kust algaski Euroopa tutvumine Venemaaga. Oma esimesed lepingud Euroopa riikidega sõlmis Moskva 15. sajandi lõpus Rootsi ja Taaniga. Välisele ja sisemisele sarnasusele vaatamata pole erinevustest vaba ka see Baltikumi lähitagala. Piisab, kui võrrelda Taanit Rootsiga. 15. sajandi lõpus Taani ja Moskoovia vahel geostrateegilistel motiividel tekkinud lähedus jätkus lainetena ka edaspidi. Moskva lepingust Taaniga 1562 on kirjutatud, et see oli Moskva riigi esimene leping ühe lääneriigiga, mis oli sõlmitud täieliku võrdsuse alusel. Senine põgus lähedus ja vastuolustus omandas hoopis kindlamad vormid 19. sajandil, mil sakslaste rahvuslik ärkamine võttis suuna ühendamisele. Verstapostideks said Holsteini sõjad (1848–1851) ja 1864, kui Preisi ja Austria löid Taanit ning 1871 sai Taanist poolsaar suurriigi Saksamaa küljes. Riikidevahelisi sidemeid tsementeerisid ka abielusuhed. Kui 1865 Venemaa senine troonipärija surivoodil palus, et tema järglaseks saav vend Aleksander abielluks ta kihlatuga, Taani printsessi Dagmariga, siis sai see ka teoks ja Aleksander Kolmanda abikaasa Maria Fjodorovna sünnitas Venemaa viimase tsaari. Nikolai Teine oli ema poolt taanlane.

Rootsi on läbi aegade näinud Venemaad kui riiki, mis võttis temalt impeeriumi ja 18. sajandil sekkus armutult tema siseasjadesse, luues ohu, et Rootsi võib jagada Poola saatust; millest edaspidi päästis mõistlik erapooletuspoliitika. Sellest võis Stockholm loobuda alles pärast 1991. aastat.

Möödunu on proloog. Ka ajalooõpikutest kustutatuna kajastub see ometi poliitilises kultuuris. Seda endas kandes astume ühiselt tulevikku, kaasas 25 erinevat Venemaad.

Teadmistepõhise Eesti poole – miks ja kuidas?

Olav Aarna (RiTo 11), Estonian Business School'i erakorraline professor

Me vajame kõige laiapõhjalisemat ühiskondlikku kokkulepet selle kohta, et õpi–Eesti on ainuke mõistlik, riigi jätkusuutlikkust ja inimeste kõrget elukvaliteeti tagav arengusuund.

Euroopa Ülemkogu seadis Lissaboni kohtumisel 2000. aasta märtsis eesmärgiks muuta Euroopa Liidu regioon aastaks 2010 maailma kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmistepõhiseks majandusruumiks, mida iseloomustab suurem ja kvaliteetsem tööhõive, stabiilne ja jätkusuutlik majanduskasv ning tugevam sotsiaalne ühtekuuluvus. Selle ambitsioonika eesmärgi suunas liikumine on saanud nimeks Lissaboni protsess. Kõrghariduse vallas nähakse Lissaboni eesmärgi saavutamise ühe vahendina Euroopa ühtse kõrgharidusruumi loomist aastaks 2010 (Bologna protsess). Teadus- ja arendustegevuse vallas on seatud eesmärgiks luua aastaks 2010 Euroopa ühtne teadusruum ning viia teadus- ja arendustegevuse kulutuste osakaal 3%-ni sisemaisest kogutoodangust (SKT). Nagu rõhutatakse EUREKA XIV parlamentidevahelise konverentsi "Uus innovatsioonipoliitika Euroopale" (Kopenhaagen, 23.–24. juuni 2003) lõppdokumendis, on edu nende eesmärkide realiseerimisel olnud tagasihoidlik ning tervikuna on lõhe Euroopa Liidu ja meie peamiste konkurentide (USA ja Jaapan) majanduse tootlikkuse vahel üksnes kasvanud.

2001. aasta detsembris kiitis Riigikogu heaks Eesti pikaajalise arengu seisukohalt tähtsa dokumendi "Teadmistepõhine Eesti. Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002–2006", milles esitatud visiooni kohaselt nähakse tuleviku Eestit teadmistepõhise ühiskonnana, kus uute teadmiste otsingule suunatud uuringud, teadmiste ja oskuste rakendamine ning inimkapitali areng on majanduse ja tööjõu konkurentsivõime ja elukvaliteedi kasvu allikas (RT I 2001, 97, 606). Ka Eesti Teadus- ja Arendusnõukogu (TAN) on nimetatud strateegia elluviimise senise käigu hindamisel kriitiline (TAN 2003). TAN-i aruandes rõhutatakse, et strateegia "Teadmistepõhine Eesti" tähendust ja tähtsust mõistavad nii poliitikud ja ettevõtjad kui ka teadlased ja ühiskond tervikuna puudulikult ja ühekülgselt kui teadus- ja arendustegevuse riiklikku arengukava, mitte kui põhimõtteliselt uute haridus-, ettevõtlus- ja muude strateegiate alust.

Kujunenud on paradoksaalne olukord. Ühest küljest on nii Euroopas tervikuna kui ka Eestis kujunemas konsensuslik arusaam sellest, et teadmiste- ja innovatsioonipõhine majanduse ning ühiskonna arengumudel on ainuvõimalik mõistlik valik. Teisalt ollakse nii Euroopas kui ka Eestis takerdunud muudatuste käivitamiseks vajalike mehhanismide leidmisel. Ilmselt on oluliseks põhjuseks klammerdumine vanadesse mõttemallidesse, vanasse paradigmasse. Väga tähtis on seejuures mõista, et uue paradigma strateegiat ei saa ellu viia vana mõtteviisi järgides (SAK 2004). Seetõttu on tarvis jätkuvalt otsida selgeid vastuseid pealkirjas esitatud küsimustele: miks teadmistepõhine Eesti ja kuidas tõhusalt sellise Eesti suunas liikuda? Sealjuures unustamata, et haridussüsteemil on teadmistepõhise ühiskonna ja majanduse kujunemisel täita võtmeroll.

Paradigmavahetus maailmamajanduses

Ameerika juhtimisguru Joel Barker on öelnud, et visioon ilma tegutsemiseta on ainult unistus, tegutsemine ilma visioonita viidab aega, visioon koos tegevusega võib muuta maailma. Joel Barkeri teeneks peetakse paradigma mõiste ja selle muutmise tähtsuse teadvustamist väljaspool teaduse sfääri. Muutunud paradigma tähendab näha maailma ja oma tulevikku uue pilguga, uues mõistete ja arusaamade süsteemis ja seetõttu senisest tunduvalt erinevana. Vajadus selle järele ilmneb kõige selgemalt siis, kui oleme oma seniste arusaamadega ummikusse jõudnud, kui olemasoleva täiustamine ei tööta loodetud edu.

Maailmamajanduses on aset leidmas tähtis paradigmavahetus. Uut tekkivat sotsiaal-majanduslikku formatsiooni iseloomustatakse mõistetega teadmispõhine, innovatsioonipõhine, koostöövõrgustikel põhinev ja elukestval õppel põhinev. Teadmispõhise majanduse kandepind on teadmispõhine ühiskond, mida sageli ka õpiühiskonnaks nimetatakse.

Vastuse tuum küsimusele, miks siis ikkagi peaks püüdlema teadmiste- ja innovatsioonipõhise ühiskonna poole, peitub vastuses küsimusele: kuidas tekib majandusareng? Juba poliitökonoomia klassiku Adam Smithi töödest selgus, et majanduskasvu allikas on töö tootlikkuse kasv, tootlikkuse kasvu aluseks omakorda tehnoloogia areng, tehnoloogiline innovatsioon.

Majandusarengu paradigma muutuse sisuks on üleminek investeringutepõhiselt arengumudelilt innovatsioonipõhisele (Porter 1990). Analüüsides maailmamajanduse arengut eelkõige 20. sajandi teisel poolel, näeme, et ettevõtted lähtuvad oma strateegia valikul kahest võimalikust alternatiivist. Esimene on kulukeskne, kus püütakse olla turuliider võimalikult madalate kuludega, teine innovatsioonikeskne, kus püütakse pakkuda teistest erinevaid kõrgema kvaliteediga tooteid ja teenuseid.

Sealjuures tõelist edu on maailmas saavutanud need ettevõtted, kes on suutnud pakkuda uudseid tooteid või teenuseid, mida vajatakse massiliselt. Riikide rahvusvaheline konkurentsivõime ja majanduskasv on aga otseses sõltuvuses innovaatiliste (teadmispõhiste) ettevõtete ja sektorite osakaalust majanduses.

Nii meie valitsuse ettevalmistatud arengukava "Eesti edu 2014" kui ka ühiskondliku leppe eelnõu peavad vajalikuks suurendada kümne aasta jooksul inimeste elatustaset kaks korda. Selle aluseks saab olla inimese kohta aastas loodud rahvusliku kogutoodangu (SKT) samaväärne kasv. 2001. aasta andmetel moodustab Eesti töötaja töö tootlikkus umbes 40% maailma arenenud riikide omaga võrreldes. Seda loomulikult ostuvõime pariteeti arvestades.

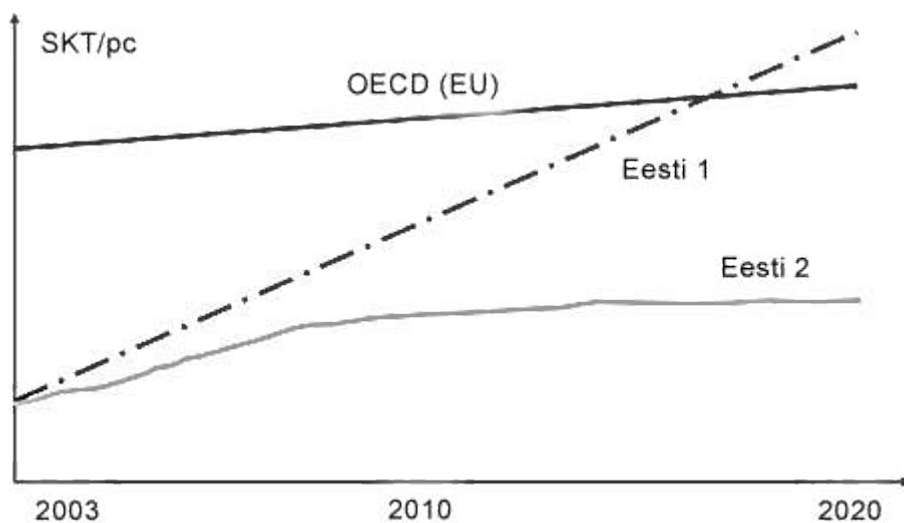
Ammendunud konkurentsieelis

Taasiseseisvumisest alates on Eesti majandusareng lähtunud ettevõtete kulukesksest strateegiast. Selle arengu olulised märksõnad on olnud erastamine, avatud majandusruum ja välisinvesteeringud. Meie arengueelis on olnud odav ja suhteliselt kõrge kvalifikatsiooniga tööjõud. Paraku näitab viimase kümnendi tootlikkuse analüüs, et see konkurentsieelis on

ennast ammendanud või ammendamais (TAN 2003). Enamgi veel, Eesti on tööstuse senise spetsialiseerumise suuna jätkumisel lukustumas madalatehnoloogilistele, madala sissetulekutega aladele.

Vastupidi paljude inimeste lootusele, et suhteliselt edukas majandusareng läheb edasi endises tempos (SKT kasv 5–6% aastas, joonisel 1 – Eesti 1), võib senise arengustrateegia jätkudes prognoosida ainult majandusarengu pöördumatut pidurdumist (joonisel 1 – Eesti 2). Üldjäreldus eeltoodust on meie kõigi jaoks kurb: Eesti ei jõua oma senist tööstuse struktuuri säilitades arenenud riikidele majandusarengus mitte kunagi järele.

Joonis 1. Eesti arengutsenaariumid



Eeltoodust on lihtne järeldada, et Eesti jätkusuutliku arengu aluseks on üleminek ühiskonna ning majanduse teadmiste- ja innovatsioonipõhisele arengumudelile. See järeldus sisaldub ka praeguse valitsuse koalitsioonileppes ja peaks olema aluseks paljude tegevuste kooskõlalisel kavandamisel.

Maaailma arenenud riikide kogemus näitab, et üleminekuks investeeringutepõhiselt arengumudelilt innovatsioonipõhisele on vaja selget riiklikku strateegiat ja sihipärast tegevust soovitud suunas liikumiseks, innovatsioonikultuuri ning ühiskondlikku konsensust kõrge palga strateegia osas. Täna Eestis pole ükski neist tarvilikest tingimustest täidetud. Enamgi veel, ilmselt pole neid tingimusi piisavalt lahtigi mõtestatud.

Eeltoodud kolme tingimust võib kokku võtta märksõnaga rahvuslik innovatsioonisüsteem. Selle süsteemi osised on:

- haridussüsteem, mis peab tagama igale inimesele valmisoleku toime tulla, oma võimed täielikult välja arendada ja elukestvalt õppida;
- teadus- ja arendussüsteem, mis peab tagama uue teadmise loomise ja rakendamise, Eesti rahvusvahelise teaduslase koostöö- ja konkurentsivõime ning rahvusteaduste arengu;

- innovatsiooni tugisüsteem, mis peab tagama süsteemi kui terviku funktsioneerimise, sealhulgas süsteemi eri osade omavahelise koostöö;
- teabesüsteem, sealhulgas raamatukogud, mis peab tagama süsteemi toimimiseks vajaliku teabe hankimise ja levitamise.

Seega on rahvuslik innovatsioonisüsteem võrratult laiem tehnoloogilise innovatsiooni süsteemist, millena seda tavaliselt nähakse.

Haridussüsteem võtmerollis

Innovatsioonikultuuri edendamise võtmerolli peab täitma haridussüsteem, sest teadmispõhise ühiskonna haridussüsteemi missioon on tingimuste loomine iga inimese annete ja loovuse erinevate vormide elukestvaks arenguks.

Maailmas on palju innovatsioonisüsteemi mudeleid. Tegemist on tõepoolest rahvusliku süsteemiga, sest selle kujundamisel tuleb arvestada rahvuslike kultuuri- ja haridustraditsioonide ning väärtushinnangutega, ajaloolise, sotsiaalse, poliitilise ja majandusliku taustaga. Meie lähinaaber Soome on viimasel kümnendil kujunenud maailmas üheks edukamaks, asudes riikide konkurentsivõime edetabelites kindlalt esikolmikus. Selle taga on aga hoopis pikema aja, vähemalt viimase poole sajandi pikkune sihikindel tegevus rahvusliku innovatsioonisüsteemi väljaarendamisel ja täiustamisel. Eesti ja Soome keelelist ning kultuurilist lähedust arvestades oleks meil ülimalt soovitatav tähelepanelikult analüüsida Soome kogemust ja mitte pühendada nii palju energiat Singapuri või Iirimaa kopeerimisele. Igal juhul ei tohiks me püüda ühtki neist pimesi kopeerida.

Ühe esimese katse lahti mõtestada, mida tähendab Eesti kontekstis õpiühiskond, tegi Eesti Haridusfoorumi toimkonna ja Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi ühine töörühm 1998. aastal (Loogma *et al* 1998). Selle töörühma tegevuse tulemuseks oli nelja alternatiivse haridusstsenaariumi läbitöötamine Eesti erinevate arengumudelite taustal.

Need neli stsenaariumi (vt joonis 2) tekkisid sel teel, et kahemõõtmeline ühiskondlike valikute ruum jagati neljaks piirkonnaks. Valikute ruumi koordinaatideks võeti kaks olulist ühiskonna iseloomustajat: ühiskonna sidusus ning ühiskonna ja tema liikmete innovatsioonivõime. Kui kummalgi karakteristikul on kaks võimalikku väärtust – kõrge ja madal –, saamegi neli stsenaariumi.

Joonis 2. Eesti haridusstsenaariumid



Sel viisil tekkinud nelja stsenaariumi võrdleval analüüsil sai selgeks, et Eesti arengu ainus mõistlik alternatiiv on interaktiivse ehk õpi-Eesti stsenaarium, mille tunnusjooned on sidus ühiskond ning ühiskonna ja tema liikmete kõrge innovatsioonivõime.

Liikumisel õpiühiskonna suunas on tähtsad järgmised viis tingimust (Ruus, Loogma 2004):

- õpiühiskonna ideed tunnustavad kõik ühiskonnakihid, sealjuures on eriti tähtis ühiskonna poliitilise, majandusliku ja vaimse eliidi aktiivne toetus ning osalus õpiühiskonna liikumisteede kavandamisel, samuti vastava õigusliku baasi olemasolu;
- avaliku sektori, äri sektori ja kolmanda sektori pidev ja kultuuritraditsiooniks kujunev dialoog ning nende kõigi vabatahtlik ja huvitatud osalus õpiühiskonna loomisel;
- väljakujunenud demokraatlike mehhanismide ja aktiivse, ühiskonna käekäigust huvitatud kodanikkonna olemasolu ning võimumehhanismide areng suurema otsedemokraatia suunas;
- kriitilist piiri ületav majanduslik heaolu ja inimeste piisav ajavaru;
- info kättesaadavus ning ühiskonnaliikmete pädevus teavet otsida, leida, kriitiliselt analüüsida, luua ja edastada.

Väga oluliseks tuleb pidada ka järeldust, et ühiskonda tuleb õppida nägema õppiva organisatsioonina ja teha sihikindlaid pingutusi ühiskonna muutmiseks pidevalt õppivate indiviidide ja organisatsioonide võrgustikuks.

Haridusfoorum ja õpi-Eesti

Eesti Haridusfoorum sündis 1995. aastal ajendatuna soovist kaasata hariduspoliitika kujundamisse ühiskonna erinevad huvirühmad ja muuta meie hariduspoliitika stabiilsemaks ning vähem sõltuvaks haridusministrite, valitsuste ja parlamendi koosseisu vaheldumisest. Neid kahte soovi saab kokku võtta ka taotlusena edendada Eesti kodanikuühiskonna

arengut. Haridusfoorum on püüdnud edendada ühiskonna kõigi kolme sektori koostööd hariduspoliitika sõlmprobleemide määratlemisel ja neile lahenduste leidmisel (Aarna 2004a).

Viimase seitsme–kaheksa aasta jooksul on koostatud üsna mitu haridusstrateegilist dokumenti: Õppiv Eesti (1997), Eesti haridusstrateegia (1998), Eesti haridussüsteemi arengukava aastani 2010 (1999), Eesti haridussüsteemi arengukontseptsioon (2000), Õpi–Eesti (2001). Sellest hoolimata peame tõdema, et lahendamata on kaheksa aastat tagasi püstitatud ülesanne – koostada kõigi huvirühmade osavõtul pikaajaline haridusstrateegia (hariduspoliitika kontseptsioon), mis Riigikogu poolt aktsepteerituna oleks hariduspoliitika kujundamise aluseks. Samal ajal pole Eesti haridusmaastikul aset leidnud ka oodatud paradigmu muutust. Pigem on lõhe kontseptsioonides ja strateegiates esitatud visioonide ja tegelikkuse vahel laiemaks rebenenud, mitmed valukohad aga teravnenud (Aarna 2004b).

Mõningal määral tagantjärele tarkusena tuleb üheks veaks lugeda seda, et Riigikogu jättis 1998. aastal selgelt fikseerimata Eesti tuleviku jaoks väga olulise valiku õpi–Eesti arengutsenaariumi kasuks. Ometi on see valik Eesti tuleviku seisukohalt vähemalt sama tähtis kui Euroopa Liidu või NATO–ga liitumise suhtes tehtud poliitilised valikud.

Me vajame tõepoolest kõige laiemapõhjalist ühiskondlikku kokkulepet selle kohta, et õpi–Eesti on ainuke mõistlik, Eesti jätkusuutlikkust ja inimeste kõrget elukvaliteeti tagav arengusuund. Hariduspoliitiliselt tuleb aga üldisest suunavalikust johtuvalt eelkõige kokku leppida selles, milliseid arenguid tuleks haridussüsteemis vältida. Samuti peame selgelt kokku leppima selles, et välditaks pidevalt algavate haridusreformide, rahvakoolide ja eliitkoolide ning turuhariduse nimelistes stsenaariumides kirjeldatud arenguid.

Sellest vaatenurgast on Haridusfoorum pidanud haridusstrateegiast kui dokumendist olulisemaks strateegia koostamist ennast, s.t protsessi, milles on kujunenud paljusid haridusalaseid ühendusi ja isikuid koondav õppiv organisatsioon. Selles protsessis on suur hulk asjaosalisi koos õppinud ja arenenud, õppinud koos töötama ja ühishuvide nimel kompromisse tegema, mis kõik on samuti üks osa õpi–Eesti kujunemisest.

Kuigi taotluslikult peaksid Haridusfoorumi tegevuses osalema ka erakonnad, on nende osa foorumi senises tegevuses olnud üsna tagasihoidlik. Ometi võiks Haridusfoorum olla hea platvorm erakondade hariduspoliitiliste programmide ja ideede testimisel.

Haridusfoorum on pidanud oma tegevuse oluliseks osaks ka valvekoera rolli täitmist. See tähendab Eesti haridussüsteemi seisundis toimuvate muutuste ja reaalsete hariduspoliitiliste arengute pidevat jälgimist eesmärgiga hinnata nende vastavust valitud suunale.

Lubamatu aeglus

Traditsiooniliselt tähendab strateegia mingi kaugema eesmärgi saavutamiseks koostatud tegevuskava. Kahjuks on Eestis haridusstrateegiana käsitatud (sageli väga detailset) ettekujutust helgest tulevikust. Piisava tähelepanuta on tavaliselt jäänud tegevuste külg: kes peaks mida ja millises järjekorras tegema, et soovitud suunas liikuda ja päralt jõuda. Ja mis

pole vähem tähtis, kuidas seda liikumist mõõta, milliste kuludega on see seotud ning kust tuleb vajalik raha.

Neli aastat tagasi külastas Eestit OECD ekspertrühm, kelle töö tulemusena valmis meie üheksakümnendate aastate hariduspoliitikat analüüsiv aruanne (OECD 2001). Selle dokumendi viimane peatükk kannab tähendusrikast pealkirja "Kavandamiselt tegudele", mis sisaldab kuus soovitusi Eesti haridussüsteemi arengu suunamiseks:

- üleminek kavandamiselt strateegiale ja tegevusele (strateegia realiseerimisele);
- üleminek tippudekeskselt (elitaarselt) süsteemilt kõiki õppijaid kaasavale (egalitaarsele) süsteemile;
- riikliku poliitika ja selle rakenduste ühitamine õpi–Eesti õppijakeskse filosoofiaga;
- haridussüsteemi inimkapitali väljaarendamine;
- olemasolevaid varusid teisiti kasutades rohkema saavutamise;
- haridusministeeriumi uue rolli mõtestamine detsentraliseerimise ja õppeasutuste autonoomia tasakaalustamisel.

Kuigi selle auditi aruande ilmunisest on möödunud neli aastat, oleme nende soovitude lahtimõtestamisel ja rakendamisel liikunud edasi lubamatult aeglaselt. Kohati on mindud isegi soovit(at)ule vastassuunas.

Üleminek elitaarselt haridussüsteemilt kõiki õppijaid kaasavale egalitaarsele süsteemile ning riikliku hariduspoliitika ja selle rakenduste ühitamine õppiva Eesti õppijakeskse filosoofiaga tähendab võrdsete haridusvõimaluste põhimõtte järjekindlat rakendamist. Kui me tunnustame võrdsete haridusvõimaluste printsiipi Eesti haridussüsteemi arengu juhtmõttena, on see ühtlasi kasutatav oluliste hariduspoliitiliste otsustuste lähtekohana ja haridussüsteemi seisundi kõige üldisema mõõdikuna. Võrdsete haridusvõimaluste põhimõttest lähtub ka haridus- ja teadusministeeriumis kavandatav 21. sajandi hariduse programm, et luua kvaliteetse hariduse omandamise võimalused kõigile õpilastele, sõltumata nende elukohast ja sotsiaalsest taustast.

Üleminek kavandamiselt strateegiale ja tegevusele sisaldab kolme omavahel tihedalt seotud osist, milleks on nägemus pikaajalisest eesmärgist, kesk-pikaks perioodiks (neljaks-viieks aastaks) koostatud tegevuskava ning selle tegevuskava realiseerimine regulatsioonide, programmide ja eelarvete kaudu.

Usk loitsimise jõusse

Viimastel aastatel on nägemust pikaajalisest eesmärgist tähistatud märksõnadega õpi–Eesti või teadmistepõhine Eesti. Koostatud on ka seda pikaajalist nägemust täpsustavaid dokumente, millest "Säästev Eesti 21" nime all tuntu on kahtlemata kõige sügavamalt läbitöötatud terviknägemus. Ühiskondliku leppe protsessis on ühtlasi selgunud, et pikaajalise eesmärgi suhtes valitseb meil suur üksmeel. Kui nende eesmärgikirjelduste juures millestki puudust tunda, siis on selleks mõõdikud, mille abil liikumist valitud sihis hinnata.

Kesk-pikaks perioodiks koostatud tegevuskavu on praegu kaks: riiklik arengukava Euroopa Liidu tõukefondide kasutuselevõtuks aastani 2007 ja võimul oleva valitsuse koalitsioonilepe. Esimesena nimetatu sisaldab üsna detailse tegevuste loetelu koos vajalike kulude hinnangutega. Praegune koalitsioonilepe aga ei ole veel tegevuskava. Et muuta see tegevuskavaks, tuleb sinna lisada vähemalt tähtajad, täitjad ja kuluhinnangud. Hiljutise poliitilise kriisi üks põhjusi olidki ilmselt kesk-pika tegevuskava ja seda realiseeriva 2004. aasta riigieelarve koostamisel ilmnunud vastuolud.

Seni puudub meil täpsem ettekujutus haridussüsteemi arenguga seotud kavadest, sealhulgas riiklikest programmidest ja eelkõige tervikust. Seetõttu vajame eelkõige kesk-pika tegevuskava tähenduses haridusstrateegiat, mis tähendab, et peale õigete märksõnadega kirja pandud eesmärkide ja põhimõtete on vaja kavandada ka konkreetseid sammud, määrata tähtajad ja täitjad ning hinnata kavandatava mõjusid ja seda, mis kõik kokku maksma läheb. Ja lõpuks näidata, kust tuleb realiseerimiseks vajalik raha.

Et haridusstrateegia realiseeruks, on vaja ühiskondlikku toetust. See tähendab aga kavandatava kannatlikku selgitamist ja, kui vaja, ka kavade muutmist. Vaja on vastastikusele mõistmisele suunatud ühiskondlikku dialoogi, milles Haridusfoorumil on jätkuvalt oluline roll.

Põhjusi, mis takistavad haridusstrateegilises protsessis edasi liikuda, on kindlasti mitu, neist kõige olulisem on siiski tervikpildi puudumine. Võiks öelda ka nii, et õpi-Eesti stsenaarium on piisavalt lahti mõtestamata. Me ei oska küllaldase sisukusega vastata küsimusele, milline peaks olema sidusa ühiskonna haridussüsteem, mis tagaks ühiskonna ning tema liikmete innovatsioonivõime ja püüdluste kõrge taseme. Kas tänane, pigem elitaarne ja akadeemilisuse suunas kaldu haridussüsteem vastab neile tingimustele?

Töötavate terviklahenduste puudumisel süveneb usk loitsimise jõusse. Ühest dokumendist teise (Õpi-Eesti, Säastev Eesti 21, ühiskondlik lepe, Eesti edu 2014) korduvad õiged tulevikuvisioni kirjeldavad märksõnad igati mõistlikes seostes. Ometi ühendab neid dokumente vähene konstruktiivsus. Operatsionaliseerimata eesmärgipüstitus ei saa aga kanda strateegia nime. Eriti murettekitav on konkreetsemate kavade esitamine üksnes kulupõhisena, ilma vajaliku kapitali (nii inim- kui ka aineliste, sealhulgas rahaliste) hinnanguteta.

Akadeemiline fundamentalism

Reformide olulisi pidurdajaid on kindlasti laialt levinud ühemõõtmeline ja lineaarne mõtlemine. See väljendub lootuses lihtsate üksiklahenduste olemasolul ja rakendatavusse, millega hariduskorraldust veidi muutes kõik asjad oma õigele kohale paigutuvad. Samasse liiki kuulub ka usk nn õigete proportsioonide (nt hariduskulutuste osa SKT-st) võitvasse toimesse.

Mõningal määral paradoksaalsena on Eesti haridussüsteemi arengu takistuseks kujunenud nähtus, mida nimetaksin akadeemiliseks fundamentalismiks. Sellel nähtusel on mitmesuguseid ilminguid, millest kõige paremini paistab silma akadeemilise kõrghariduse

pidamine ainsaks tõeliseks väärtuseks. Hoopis vähem teadvustatud on akadeemiline fundamentalism põhikooli ja gümnaasiumi õppekavas, mis väljendub ainekavade ülesehituses, lähtudes varjatud eeldusest koolitada igaüht kui vastava valdkonna tulevast teadlast. Akadeemilise fundamentalismi kolmandaks ilminguks on laialt levinud alusuuringute ja rakendusuuringu vastandamine, nii et väärtuslikuks peetakse ainult alusuuringutega tegelemist.

Pikka aega on probleemiks olnud ka haridusuuringute tähtsuse alahindamine. Hariduspoliitilisi otsustusi ette valmistades põrkume alati sellega, et meil puuduvad süstemaatilised uuringud koolis toimuva kohta: millised on õpilaste, õpetajate ja lastevanemate hoiakud ning millised muudatused on aset leidnud, kui haige või terve on üldse Eesti haridussüsteem ja selle osad? Et vastuseid nendele küsimustele on alati vaja, kasutame parema puudumisel nn kõhutundel põhinevat isiklikku arvamust. Tahaks siiski loota, et 2005. aastal õnnestub meil haridusuuringute riiklik programm käivitada.

Lõpuks on haridust liialt sageli käsitatud asjana iseeneses, mitte kultuuri funktsioonina. Ka selle kohta on võimalik tuua hulganisti näiteid, mille seast võiks nimetada teistest riikidest ülevõetud hariduspoliitiliste üksiklahenduste introductseerimist Eesti haridussüsteemi.

Kokkuvõttes on Eesti jõudnud oma arengus olulisse pöördepunkti. Senise arengumudeli jätkamine tähendaks majandusarengu pidurdumist ja sotsiaalsete probleemide jätkuvat süvenemist. Ühiskonnas on kujunemas selge arusaam, et rahvusliku innovatsioonisüsteemi osaks oleval haridussüsteemil on arengumudeli muutmisel täita võtmeroll. Selleks, et meil juba õige pea oleks tegevuskavana kasutatav haridusstrateegia, tuleb kõigepealt lõpetada loitsimine tuleviku kavandamisel ning asuda tegutsema: õppida oma viimase kümnendi vigadest ja Soome kogemusest rahvusliku innovatsioonisüsteemi kujundamisel, lahti mõtestada võrdsete haridusvõimaluste printsiip Eesti kontekstis, asetada Eesti haridussüsteemi areng (rahvus)kultuuri ja rahvusliku innovatsioonisüsteemi konteksti ja lõpetuseks muuta hariduspoliitilise protsessi jälgimine Riigikogu regulaarseks tegevuseks analoogiliselt välispoliitilise protsessi jälgimisega.

Kasutatud kirjandus

Aarna, O. (2004a). Mis on saanud / saamas Eesti haridusstrateegiatest? – Maakonna, linna ja valla osa koolihariduses. 5.–6. detsember 2003, Paide. Ettekannete ja artiklite kogumik. Tallinn: Eesti Haridusfoorum, lk 17–27.

Aarna, O. (2004b). Kavandamiselt tegudele. – Haridus, nr 2, lk 4–6.

Loogma, K., Ruubel, R., Ruus, V., Sarv, E.-S., Vilu, R. (1998). Estonia's Educational Scenarios 2015. – Eesti ühiskond ja haridus – 2015. Tallinn, lk 53–61.

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

Porter, M. E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. London: Macmillan.

Ruus, V., Loogma, K. (2004). Liikumine õpiühiskonna suunas: Eesti. – Maakonna, linna ja valla osa koolihariduses. 5.–6. detsember 2003, Paide. Ettekannete ja artiklite kogumik. Tallinn: Eesti Haridusfoorum, lk 28–46.

SAK (2004). Eesti Arengufond. Tark raha. – Strateegiliste Algatuste Keskus. Tallinn.

TAN (2003). Eesti majanduse konkurentsivõime ja tulevikuväljavaated. Tallinn.

Teadmistepõhine Eesti. Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002–2006. – Riigi Teataja I 2001, 97, 606.

Hariduse osa teadmistepõhises Eestis

Mailis Reps (RiTo 9), haridus- ja teadusminister, Eesti Keskerakond

Kuigi viimasel kümnel aastal on koostatud arvukalt strateegiaid hariduse ja teaduse edendamiseks, pole enamik neist leidnud rakendust ning Eesti vajaks uut teadmistepõhist hariduskontseptsiooni.

1998. aasta 19. veebruarist pärineb ühisavaldus, milles öeldakse:

"Vabariigi Presidendi Akadeemiline Nõukogu, arutanud käesoleva aasta kõigil neljal istungil mitmeid Eesti hariduselu külg, pidades silmas meie riigi ja rahva, samuti iga üksiku inimese tulevikku, jõudis järgmistele seisukohtadele: haridus kui rahvuslik rikkus on meie tuleviku ja heaolu peamine allikas, mis tuleb sellisena tõsta ühiskonna hoole ja tähelepanu keskmesse. Meil on võimalus ehitada üles Eesti teadmistekeskse ühiskonnana. Eesti hariduselus on süvenevalt murettekitavaid tendentse, millele on tähelepanu juhtinud mitmed seisukohavõtjad, sealhulgas Eesti Haridusfoorum. Hariduselu valupunktide lahendamine koondub järgmiste märksõnade ümber: efektiivsus, adekvaatsus, kvaliteet ja õiglus. Haridusprobleemide lahendamiseks on vajalik laialdasele ühiskondlikule kokkuleppele tuginev ning selgelt väljendunud poliitiline tahe koos tegusa toimetehhanismiga. Akadeemiline nõukogu teeb ettepaneku arutada hariduse olukorda ja arengukava Riigikogus." (Õppiv Eesti, preambula.)

Kõnealust dokumenti silmas pidades võib väita, et teadmistekeskse ühiskonna ülesehitamiseks ja hariduse riiklikuks prioriteediks tunnustamiseks tehtud töö on taasiseseisvunud Eestis dokumenteeritud 1998. aastast alates piisavalt kõrgel tasemel. Samas on Eestis pärast taasiseseisvumist kogu aeg vaieldud nn hariduse müütide üle, kuid kahjuks pole jõutud kokkuleppele hariduse arengu soovitud suundade osas.

Eesti kooliajalugu põhjalikult tundvate ekspertide väitel on eesti rahvast traditsiooniliselt nimetatud töökaks ja looduslähedaseks maarahvaks, pealegi selliseks, kes väga pikka aega on õppimisest ja tarkusest lugu pidanud ning ka oma teadjamehi ja –naisi austanud. Rahvuslikku identiteetigi on õnnestunud säilitada tänu õppimisele ja haridusele, olenemata vormist ja viisist, kuidas seda on omandatud. Hariduse levikul ning rahvusajaloo ja traditsioonide tundmisel põhines ka meie vastupanuvõime, tänu millele osati ja suudeti taasiseseisvuda vägivalda ja ohvriteta. Paraku on pidevalt muutuv maailm toonud meilegi hulgaliselt muudatusi, millega on kaasnenum nii soovitud kui ka soovimatuid tagajärgi.

Esineb ka teisi seisukohti, mille kohaselt peetakse Eesti hariduslembust liialdatuks või lausa müüdiks ning senist koolikultuuri ja traditsioone vananenuks. Nüüd seisame silmitsi vajadusega selgitada, mida Eesti üld- ja formaalhariduses tervikuna tuleb pidada eesti kultuuri kandvaks osaks ning milline roll on teadustegevusel ja informaalasel õppimisel teadmistekeskse ühiskonna kujundamisel. Oma haridussüsteemi ja selle eesmärged analüüsides ning tulevikuplaane koostades ei saa me kuidagi arvestamata jätta muutuvat maailma meie ümber ning Eesti sotsiaalpoliitilisi arenguid.

Teadmistekeskse ühiskonna alusdokumendid

Kuigi Eesti ajaloos ei leidu oma Zenonit, kellele omistada lauset "õpin (ja kogun teadmisi) seni kuni elan", on meilgi oma maailmaklassik Hilda Taba, kes juba 1932. aastal oma doktoritöös "Hariduse dünaamika" käsitles õppimist kui protsessi inimese kahe seisundi – olemise ja kellekski saamise vahel (Taba 1932, 10–107). Elukestva õppimise ja teadmistekeskse ühiskonna ideed on väljendanud paljud teadlased ja organisatsioonid (Rooma klubi uurimus: J. W. Botkin, M. Elmandjra ja M. Malitza, "No Limits to Learning", 1979; 21. sajandi hariduse rahvusvahelise komisjoni aruanne UNESCO-le "Õppimine – varjatud varandus", Euroopa Liidu hariduse valge raamat jm).

21. sajandi infomaht on tekitanud omamoodi paradoksi – teadmiste hulk on küll plahvatuslikult kasvanud, kuid inimese suutlikkus teadmisi omandada ja rakendada pole osutunud küllaldaseks. Seepärast langetatakse tähtsaid globaalseid, regionaalseid ja kohalikke sotsiaalpoliitilisi otsuseid endiselt piisava põhjendatuseta ehk teisisõnu piisava hulga teadmisteta antud probleemide ohjamiseks. Selliste nn informeerimata otsuste vähendamiseks ning soovimatute tagajärgede vältimiseks loodetakse leida abi teadmistekeskse ühiskonna arengu ideest, mis avardaks kogu elanikkonna võimalusi probleeme paremini mõista ja aitaks aktiivsemalt kaasa rääkida nende lahendamisel. Nii on paljudes riikides kavandatud mitmesuguseid strateegiaid võimalikult suure elanikkonna kaasamiseks eelkõige õppimisse ja ka teadmiste süsteemide koostamisse, mis tänapäevase infotehnoloogia abil on saanud kergesti kättesaadavaks ning muutunud väga mahukaks.

Teadmistekeskse ühiskonna arengu vajadusele viitas juba 1995. aastal Euroopa Komisjoni valge raamat (White Paper, 1995, 1996), mille pealkiri on "Õpetamine ja õppimine teel õpiühiskonna poole". Tegevusjuhtnööridena soovitatakse viit üldeesmärki: "Julgustada uute teadmiste omandamist ja parandada õpilaste mobiilsust, lähendada kooli ja ärisektorit, võidelda väljalangevusega ja pakkuda uusi võimalusi haridustee jätkamiseks, omandada ladus keeleoskus kolmes Euroopa Liidu maa keeles ning käsitleda võrdväärsena materiaalseid investeeringuid ja haridusse investeeringuid." 1996. aasta oli kuulutatud Euroopas elukestva õppe aastaks (White Paper 1996, 9–11) ning mainitud dokumenti on ühel või teisel viisil arvestanud oma arengustrateegiate planeerimisel enamik Euroopa riike.

Teadmistekeskse ühiskonna areng eeldab elukestvat õpet, mis hõlmab kõiki ühiskonna liikmeid nende vanusest ja sotsiaalsest seisundist olenemata. Sellise ühiskonna loomiseks on tarvis muuta inimeste väärtushinnanguid ja arusaamu, mis viib senisest erineva elustiili kujunemisele. 21. sajandi hariduse rahvusvahelise komisjoni aruandes UNESCO-le "Õppimine – varjatud varandus" kirjutab Jacques Delors haridusest kui võimalusest, mis aitab paremini sotsialiseeruda – tulla toime perekonnas, kodanikuna ja produktiivse ühiskonnaliikmena (Delors 1999, 18) ja mis peaks vähendama senist inimkapitali tohutut raiskamist nii suurtes kui ka väikestes riikides. Kuid 21. sajand on rikas vastuolude poolest ning ka Eesti peab arvestama eespool mainitud aruandes käsitletud seitsme vastuoluga, millele lisanduvad veel meie oma probleemid.

Hariduselu lõksud

Esimesed kolm vastuolu liiki – ülemaailmse ja kohaliku vastuolu, universaalse ja individuaalse vastuolu ning traditsioonide ja ajakohasuse vastuolu – on kõik suuremal või vähemal määral seotud identiteedi määramisega, täpsemalt nüüdisaegse inimese paigutumisega identiteetide hierarhiasse. Teisisõnu tuleb määrata, millised on igaühe juured – päritolu, indiviidi ainukordsus, traditsioonid ja kultuuritaust – ning kui tugevad on tiivad. Samuti seda, milline on igaühe motivatsioon toimida maailmakodanikuna ja massikultuuri tarbijana nn globaalses külas. Sellega seonduvad vahetult aruandes kahe viimasena käsitletu – enneolematu teadmiste tulva ja inimese vastuvõtuvõime vastuolu ning vaimse ja materiaalse vastuolu. Delors märgib, et põhihariduse olulisim omadus on õpetada, kuidas teadmiste, katsetamise ja enda arendamise kaudu oma elu paremaks muuta. Samas ta nendib, et seda saab teha üksnes teatud ideaale ja moraalseid norme järgides, mis sageli võib nõuda eneseületamist (Delors 1999, 17).

Samas aruandes märgib Karan Singh, kes propageerib 21. sajandi holistlikku haridusfilosoofiat, et on vaja küll tunnistada isiksuse mitmemõõtmelisust, kuid selle kõrvale on vaja loovat ja mõistvat globaalteadust (Singh 1999, 220–221).

Kui eeltoodud vastuolud on ületatavad pigem indiviidi kui riigi tasandil, siis pika- ja lühiajaliste kaalutluste vastuolu ja konkurentsivõime ning võrdsete võimaluste vajaduse vastuolu on probleem, mida majandus-, sotsiaal- ja hariduspoliitika kujundajad on püüdnud pikki aastaid lahendada. Nii ühes kui ka teises on riiklike reformidega saavutatud mõningast edu (nt haridusreformid Norras alates 1990. aastaist), kuid konkurentsi survele on paljudes riikides süvenenud sotsiaalne kihistumine ja vähenenud ühiskonna sidusus. Jacques Delors soovib tasakaalustada kolme tegurit: konkurentsi, mis tekitab ideesid ja loob ajendeid, koostööd, mis annab jõudu, ja solidaarsust, mis ühendab.

Jürgen Mittelstrass aga hoiatab teaduse, hariduse ja teadmiste allutamise eest majandusele (Mittelstrass 2003). Ta kirjutab: "Iial varem pole olnud nii suurt tarvidust hariduse järele, mis oleks avaram argielus ja kitsalt erialases töös vajaminevast; ühiskonnas, mis peab end avatuks ja kibekiire elutempoga ühiskonnaks, mille kreedo kätkeb endas uuendusi iga hinna eest, lõputut mobiilsust ja kameeleoni kohanemisvõimet. Ilma hariduselementideta hukutaks avatud ühiskonna tema enda muutlikkus... Kui teadmised, informatsioon ja suunitlus üksteisest lahku löövad, kui turust saab kõigi asjade mõõt ja inimene jääb oma majanduslike saavutuste varju, muutub haridus puhtakujuliseks utoopiaks... Kui teadmised kuulutatakse kaduvaks ja nende põhisisuks peetakse informatsiooni, siis ähvardab meid uus oht, et teadmised allutatakse majandusele. Teadmistest, mis kunagi olid inimese mõistuspärase olemuse väljenduseks, saab kaup... Teadmispõhises ühiskonnas on hariduse eelduseks tõhus haridussüsteem, mis peab hõlmama ennekõike teadust ja seega ka kõrgkoole. Samuti kuulub sinna juurde idee vaimsest elust, s.t teadusest kui (haritud) eluviisist" (Mittelstrass 2003, 2635–2641).

1998 – hariduse arendamise tõusuaasta

Taasiseseisvunud Eestis on aastail 1991–2004 koostatud riigi eri valdkondi käsitlevaid pikemaajalisi arengukavasid, mis on alati sisaldanud ka inimeste hariduse ja selle valdkonna uuringutega seonduvat. Arengustrateegiad näevad ette mitmesuguseid muudatusi, mis viiakse ellu reformidena. Ühtki professionaalselt juhitud reformi mis tahes valdkonnas ei kavandata tänapäeval ilma alusuuringuteta. Just sedalaadi uuringute tulemused annavad teadmisi arendamiseks süsteemi tulemuslikuma funktsioneerimise suunas. Teadmistekesksetes ühiskonnas moodustavad ühe terviku reformitava valdkonna taustateadmised, uue kvaliteedi tagavad eesmärgid, nende saavutamiseks vajalikud tegevused ja ajakava ning kapitalimahud. Viimaste hulka kuulub reformidega kaasnev personalikoolitus ehk õppimine vahendamaks teadmisi, mida vajatakse eri valdkondades reformi eesmärkide saavutamiseks ning töö iseloomu pideva muutumise tõttu.

Järgnevalt käsitlen strateegilisi dokumente, mis on kavandatud Eesti haridussüsteemi ja teadustegevuse edendamiseks viimasel kümnendil. Tuleb tunnistada, et kõige aktiivsemalt koostati mitmesuguseid strateegilisi dokumente just 1998. aastal. Käsitlen eraldi rühmadena integratsioonilaseid ja keelestrateegilisi, hariduskorralduslikke, teadustööd korraldavaid ja teisi riigi arengut puudutavaid dokumente, mis ühel või teisel määral toetavad teadmistekeskse ühiskonna kujunemist.

Teadmistekeskse ühiskonna kujunemisel on kõige mõjukamad hariduskorralduslikud dokumendid, mille alusel kavandatakse riiklikke reforme. Niisugused dokumendid on EV haridusministeeriumi koostatud Eesti hariduskontseptsiooni eelnõu novembrist 1997 ja Eesti haridusstrateegia eelnõu. Viimati nimetatud sisaldab kaht osa: esimesest dokumendist ja Eesti Haridusfoorumi 1995.–1997. a materjalidest koostatud "Kontseptuaalseid lähtekohti" ning "Eesti hariduse arengukava aastani 2005". Arengukava sisaldab soovitud muudatusteks 110 põhiseisukohta, seetõttu osutus selle analüüs ja rakendus üksikprojektidena või muus organisatoorses vormis võimatuks.

1998. aasta 19. veebruarist pärinev Vabariigi Presidendi akadeemilise nõukogu ettekanne "Õppiv Eesti" Riigikogule pakub 118 seisukohta eri haridusvaldkondade uuendamiseks ja esitab dokumendi kokkuvõttes osas haridusreformi 10 esimest sammu, millest esimene nägi ette haridusministeeriumi reorganiseerimist ja üleviimist Tartusse. Soovitati ka atesteerida koolijuhid, käivitada radikaalne kutseharidusreform, luua tõhus järelevalvesüsteem, integreerida venekeelne kool Eesti haridussüsteemi ja töötada välja uuele haridusparadigmale tuginev pedagoogide ettevalmistus ja jätkukoolitus. Soovitati tugevdada haridusfoorumi staatust, algatada täiskasvanute koolitussüsteemi loomine, arutada kõrghariduse finantseerimise küsimusi ning asuda realiseerima pedagoogide palgaprogrammi. Suurem osa tollal tähenduslikke uuendustepanekuid pole tänasekski oma aktuaalsust kaotanud, paraku on neid vaid osaliselt suudetud rakendada.

1998. aastast pärinevad ka haridusstsenaariumid (autorid Krista Loogma, Rein Ruubel, Viive Ruus, Ene–Silvia Sarv ja Raivo Vilu), milles esitatakse neli kirjeldust Eestist kui tulevikuühiskonnast. Paraku pole stsenaariumid koostatud ühtse alusstruktuuri ja käsitlusloogikaga, mis muudab nende võrdleva analüüsi võimatuks. Tähelepanuväärne on

autorite selge eelistus stsenaariumile "Õpi–Eesti" ehk "Interaktiivne Eesti". Nimetatud stsenaariumi rakendamisega loodetakse tagada Eesti jätkusuutlikkus.

Hilisemad hariduskorralduslikud ettepanekud

Hariduskorralduslikeks strateegilisteks dokumentideks võib pidada ka Sihtasutuse Eesti Kutsehariduse Reform arengukava aastateks 2002–2006 ning haridusministeeriumi koolivõrgubüroo koostatud riigikutseõppeasutuste võrgu ümberkorralduskava aastateks 2003–2004. Viimati nimetatud dokument sisaldab tegevuskava kolme etappi:

1. 2003–2004: viia läbi koolivõrgu korrastamine nendes õppeasutustes, kus edasine koolitus iseseisva õppeasutuse raames on perspektiivitu (ehk riigivara ja erinevate ressursside kasutamine on ebaotstarbekas);
2. 2005–2006: asutada koolituskontsernid ja valmistada ette piirkondlike koolituskeskuste rajamine;
3. 2007–2008: asutada piirkondlikud koolituskeskused.

Paraku ei haaku nimetatud dokumendid omavahel, seetõttu on kutseharidussüsteemi korrastamine ja tööturu nõudlusega vastavusse viimine endiselt viibinud (Riigikutseõppeasutuste ..., 24).

Teadmiste keskse ühiskonna ülesehitamise kavandamiseks korraldati uuring "Elukestva õppe vajaduste analüüs" (2002), mis omakorda oli üks lähtealuseid täiskasvanute koolituse strateegilise dokumendi koostamisel.

Eesti Haridusfoorum on koostanud mitu haridusstrateegia dokumendi versiooni, millest viimane jõudis ka Riigikokku arutelule, kuid lükati tagasi kui väherakenduslik oma mahuka ja olukorda kirjeldava teksti tõttu.

2002. aasta detsembriks valmis haridusministeeriumi tellimisel Jaan Tõnissoni Instituudis sealse UNESCO õppetooli juhtimisel dokument "Haridus kõigile" (*Education for All*), mida oli vaja eelkõige kohustusliku üldhariduse korralduse arengut kavandava dokumendina. UNESCO Eesti nõukogu tunnistas dokumendi vastuvõetavaks, kuid tänaseni pole haridus- ja teadusministeeriumis seda edasi arendatud ega kasutusele võetud. Selles esitatud seisukohti on rakendatud ühiskondliku kokkuleppe "Taasloov Eesti 2003–2015 lähtealused" hariduse peatüki osas.

Niisugune peatükk on ka strateegilises dokumendis "Säästev Eesti 21", mille ettepanekud on samuti inkorporeeritud ühiskondlikku leppesse. Paraku märgitakse mõlemas dokumendis järjekordselt üksnes vajadust haridusstrateegilise dokumendi järele. Nii tuleb kokkuvõtteks tunnistada, et riiklikult aktsepteeritud dokumenti, mis käsitleks üht terviklikku haridusreformi või astmelisi reforme, mille abil arendada haridussüsteemi erinevaid osi, paraku pole.

Riiklikult heaks kiidetud "Teadmistepõhine Eesti"

Riigi tunnustuse on saanud haridus- ja majandusministeeriumi ühisdokument "Teadmistepõhine Eesti" (2001), mis on Eesti teaduse ja arenduse dokument aastateks 2002–2006. Eesti riigi üldeesmärgist lähtudes on teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni edendamise kaks strateegilist põhieesmärki teadmistebaasi uuenemine ja ettevõtete konkurentsi kasv (Teadmistepõhine Eesti 2001, 15). Põhieesmärgid on seatud Euroopa Liidu haridusdimensiooni järgi, mida käsitlesime eespool valge raamatu põhisuundadena. Strateegiliste eesmärkide seadmisel lähtutakse järgmistest põhimõtetest: ühiskonna sotsiaalselt tasakaalustatud areng, elu- ja looduskeskkonna säästlik areng ning teaduseetilisus (*ibid* 15).

Võtmevaldkondadena käsitletakse kolme Eesti teaduspotentsiaalile jõukohaseks arvatud valdkonda: kasutajasõbraliku infotehnoloogia ja infoühiskonna arengut, biomeditsiini ja materjalitehnoloogiaid (*ibid* 16). Paralleelselt võtmevaldkondade arendamisega tagatakse:

- a) eesti rahva, rahvuskultuuri ja ajaloo seotud uuringute järjepidevus ja edendamine;
- b) Eesti riikluse ja ühiskonna jätkusuutliku arenguga ning rahvusliku julgeoleku kindlustamisega seotud uuringute järjepidevus ja edendamine;
- c) elukeskkonna ja looduse säilitamisega, Eesti loodusvarude säästliku kasutamisega ning maapiirkondade arenguga seotud uuringute järjepidevus ja edendamine (*ibid* 17).

Kõnealust dokumenti eristab teistest omataolistest realistlik sihtide seadmine ning teadusuuringute tasakaalustatud käsitus Eesti inimkapitali ja teiste ressursside seisukohalt. Tunnistades asjaolu, et viimasel kümnendil on paljudes valdkondades seiskunud noorte teadustöötajate järelkasv, on üsna keeruline kavandada ja korraldada soovitud strateegilisi uuendusi. Eriliselt madalseisus on akadeemiline haridusuuringute potentsiaal nii Tallinna kui ka Tartu kõrgkoolides ning kiiremas korras oleks tarvis asuda teadustöötajate sihipärasele koolitusele. Teadmistekeskse ühiskonna ülesehitus eeldab "teadjaid inimesi" meie elu kõikides valdkondades, eeskätt haridussüsteemis endas.

Võistlevad keelestrateegiad

Teadmistekeskse ühiskonna arenguga on vahetult seotud Eestis koostatud keelestrateegilised dokumendid, mis keelte omandamise toetamise kaudu edendavad sotsiaalset ja poliitilist integratsiooni. Keeleõppe probleemide lahendamisel on püütud saavutada kooskõla hariduse eurodimensiooni rakendusega Eesti oludes. 1997. aastal valmis esimene keelestrateegia dokument, et piiritleda põhisuunad eesti keele kui riigikeele tulemuslikuks õpetamiseks üldhariduskoolides ja täiskasvanuile. Strateegia koostati Phare rahalisel toetusel ja arvukate diskussioonide–seminaride kaudu, kus käsitleti nii Eesti demograafilist seisut (Kalev Katus), keeledidaktika põhialuseid (Anne Lill, Jaan Õispuu, Urve Läänemets) ja kodanikuõpetust kui ka keeleõpet toetavat ja kultuuriteavet vahendavat õppekasvatustöö osa (Sulev Valdmaa), eestlaste ja mitte–eestlaste tööhõivet ja sotsiaalset positsiooni Ida–Virumaal ning integratsiooniprotsesside õiguslikke aluseid (Klara Hallik).

Töörühm pakkus välja lisapeatüki teiste Eestis käibel olevate võõrkeelte kasutamise ja õppetöö korralduse kohta ning viitas vajadusele koostada eraldi peatükk eesti keele kui emakeele arendamise kohta, mille esmaversiooni koostas Mati Hint. Kuigi poliitiliste parteide vahel saavutati konsensus, ei saanud strateegia ikkagi riiklikku tunnustust, sest keeleamet, haridusministeerium ja teised projektis osalenud ei olnud ühel meelel. Keeleameti initsiatiivil koostati hoopis "Muukeelse elanikkonna keeleõppe strateegia" (Tallinn 1998), mis tõlgiti ka vene ja inglise keelde, kuid see jäi levitamata konfliktse poliitilise sõnumi tõttu.

Praeguseks on Eesti keelenõukogu koostanud uue "Eesti keele arendamise strateegia (2004–2010)", mis käsitleb eesti keele kui kirjakeele arengu toetamise võimalusi ning keelekorraldust, samuti eesti keelt muukeelses üldhariduskoolis, väliseestlaste eesti keelt, eesti keelt suhetes teiste keeltega ning eesti keele uurimise ja keeletehnoloogia arendamist. Loodetavasti saab kõnealune dokument riigilt tunnustuse koos koostatava samalaadse dokumendiga võõrkeelte õppimiseks ja kasutamise avardamiseks – eriti nüüd, kui Eesti on saanud euroliidu liikmeks.

Vaja on uut teadmistepõhist strateegiat

Eestis on koostatud mitmesuguseid strateegiliste dokumentide staatusele pretendeerivaid kirjutisi, paraku puudub neil omavaheline sidusus ning rakenduslik potentsiaal. Riigikogu kultuurikomisjon soovitas 2004. aasta 4. mail toimunud olulise tähtsusega riikliku küsimuse "Eesti haridussüsteemi areng – probleemid ja lahendused" arutelul analüüsida ja ilmselt ka rakendada 1999. aastal Eesti hariduspoliitika auditi teinud ekspertrühma ettepanekuid. Soovitati üleminekut kavandamiselt strateegiale ja tegevusele ning üleminekut elitaarselt süsteemilt kõiki õppijaid kaasavale egalitaarsele süsteemile; soovitati ühitada riiklik poliitika õppiva Eesti õppijakeskse filosoofiaga; arendada välja inimkapital ja kasutada olemasolevaid vahendeid teisiti ning määratleda haridus- ja teadusministeeriumi uus roll detsentraliseerimise ja õppeasutuste autonoomia tasakaalustamisel. Kindlasti on neis soovitustes palju kasulikku, kuid arvestagem aega, millal ja milleks need soovitused anti – eelkõige "Õpi-Eesti" kui haridusstrateegilise dokumendi toetuseks.

Oleme liikunud viis aastat edasi ning Euroopa Liidu liikmena peame hoopis avaramalt käsitlema teadmistekeskse ühiskonna arendamise kohustust ning võimalusi. Lühikest, konstruktiivset ning rakenduskõlblikku haridusreformide põhisuundi määratlevat dokumenti on kindlasti võimalik koostada ka praegustes tingimustes. Lähtematerjali on ju palju ning uuringute süsteemi taastudes on taas võimalik teha informeeritud otsustusi. Kindlasti tasuks vaadelda kavandatavat haridusreformi kultuurireformina, nii nagu seda tehti omal ajal Norras. Küllap oleks vaja ja võimalik kaasata haridusotsustuste tegemisse nii uusi inimesi kui ka institutsioone – juba see näitaks poliitilist tahet ja suutlikkust kasutada olemasolevaid vahendeid otstarbekamalt.

Kasutatud kirjandus

Delors, J. (1999). Haridus kui varjatud utoopia. – Õppimine – varjatud varandus. 21. sajandi hariduse rahvusvahelise komisjoni aruanne UNESCO-le. Tallinn: UNESCO Eesti Rahvuslik Komisjon, lk 13–31.

Education at a Glance. OECD Indicators 2002.

Eesti Euroopa haridusruumis. (2000). Euroopa Liidu haridusprogrammide Socrates ja Leonardo da Vinci avakonverents, 2. okt. Aruanne. Tallinn: Haridusministeerium, Leonardo da Vinci.

Eesti hariduskontseptsioon. Eelnõu (1997). Tallinn: Haridusministeerium.

Eesti haridusstrateegia.(1998). Eelnõu. Tallinn: Haridusministeerium.

Eesti keel 2004–2010. (2003). Tallinn: Eesti Keelenõukogu.

Eesti keele strateegia. (2003). Haridus- ja Teadusministeerium.

Eesti keeleõppe strateegia 1997. Eesti Keelestrateegia Keskus.

Elukestva õppe vajaduste analüüs (2002). Haridusministeerium.

Loogma, K., Ruubel, R., Ruus, V., Sarv, E-S., Vilu, R. (1998). Eesti haridusstsenaariumid 2015. – Eesti ühiskond ja haridus – 2015. Tallinn.

Mittelstrass, J. (2003). Teadmised kui kaup: teadusest, haridusest ja teadmiste allutamisest majandusele – Akadeemia nr 12/lk. 2634–2647.

Muukeelse elanikkonna keeleõppestrateegia. (1998). Tallinn: Eesti Keelestrateegia Keskus.

Riigikutseõppeasutuste võrgu ümberkorralduse kava aastateks 2003–2004. Projekt.

Sihtasutus Eesti Kutsehariduse Reform. Arengukava 2002–2006 (2002). Tallinn.

Singh, K. (1996). Haridus globaalühiskonna jaoks. – Õppimine – varjatud varandus. 21. sajandi rahvusvahelise komisjoni aruanne UNESCO-le. Tallinn: UNESCO Eesti Rahvuslik Komisjon, lk 219–221.

Säästev Eesti 21. (2003). Strateegia. Tallinn.

Taba, H. (1932). The Dynamics of Education. A Methodology of Progressive Educational Thought. London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co Ltd.

Teadmistepõhine Eesti. Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002–2006 (2001). – Riigi Teataja I, 2001, 97, 606.

Teadus- ja arendustegevus Eestis 2000–2001 (2001). Tallinn: Teadus- ja Arendusnõukogu.

White paper. Teaching and Learning towards the Learning Society. (1996). European Commission.

Õppiv Eesti. Vabariigi Presidendi akadeemilise nõukogu ettekanne Riigikogule (19. veebruar 1998). Tartu–Tallinn.

Ühiskondliku kokkuleppe "Taasloov Eesti 2003–2015" lähtealused (2003). Tööversioon.
Tallinn: Ühiskondliku Leppe Sihtasutus.

Teadmiste vajadusest

Jüri Engelbrecht (RiTo 9), Eesti Teaduste Akadeemia president

Tugev ahel, kus kõrgetasemelised ülikoolid ja teadusasutused loovad kindla põhja teadusmõttele ning teadusmõte saab omakorda toitu alusuuringutest, tagab Eesti tuntuks saamise teadmiste keskmene rahvusvahelisel areenil.

Kirjutan neid ridu Eesti teaduselust kandidaatriigis, teades, et artikli ilmunisel on Eesti juba Euroopa Liidu liige. Tuleb tunnistada, et juba paar aastat tagasi avaldasin mõtteid samal teemal, mõeldes ühinemisele lähitulevikus (Engelbrecht 2001a). Sellele järgnes ühe euroskeptiku ärritunud telefonikõne, kus mind sarjati liigse eurooptimismi eest. Mu optimism on endine, sest ma usun inimestesse ja teadmiste vajadusse. Ja mis kõige olulisem, teadusuuringud ja nende väärtus on tänapäeval alati rahvusvahelise iseloomuga. Sirvisin üle ka oma teised, tulevikuvaadet sisaldavad kirjutised (Engelbrecht 2000; 2001b), sellest siis käesoleva artikli pealkiri. Üht-teist on vahepeal muutunud, visioon on praegu selgem, kuid alles on jäänud palju valupunkte. Euroopa areneb dünaamiliselt ning Eestigi seab oma samme sisemiste vajaduste ja ühishuvide sunnil. Alljärgnevalt mõned mõtted suundumustest üksiku ja üldise raames. Mõlemat on vaja, sest üldine koosneb üksikuist ja üksik ei saa läbi üldiseta. Viimase väite pinnal tekib meil teinekord arusaamatusi, sest ikka ja jälle arvatakse, et Eestis ei kehti üldtunnustatud tavad ja reeglid.

Rääkides teaduselu suundumustest ja teaduspoliitikast üldiselt, tuleks eristada ühelt poolt teadlaskonna arvamusi ja teiselt poolt ametlikke dokumente. Arvamuste kvintessents on formuleeritud Budapestis toimunud maailma teaduskonverentsi deklaratsioonis (WSC 1999) ja saanud värskemana näo samas toimunud maailma teadusfoorumi kokkuvõtetes (WSF 2003). Ainult teadmised viivad ühiskonna uude sajandisse, nenditi 1999. aastal. Teadusfoorumi teemad olid: teadmised ja elukvaliteet, teadmispõhine ühiskond, teadmispõhine majandus, teadmised ja teadus jne. Tihti on need mõisted omandanud võlusõnade staatuse, seetõttu püüdis maailma teadusfoorum (2003) neid lahti seletada. Kogu meie tegevus on tegelikult teadmispõhine ning praegu tavalised asjad on kunagi olnud uudsed, olgu selleks näiteks harkader või raadio, teleskoop või sisepõlemismootor. Tänapäeva teadmispõhise ühiskonna iseloomulik tahk on aga informatsiooni liikumise kiirus ja sellega kaasnev innovatiivsus. Teadmised jõuavad iga ühiskonna liikmeni ja "rikastavad igaüht nii kultuuriliselt kui ka materiaalselt" (WSF 2003). See tähendab rahvusvahelist teadmiste genereerimist, selle jaotust (difusiooni), kasutamist ja kaitset. Probleeme võib seejuures tekitada mitte ainult informatsiooni puudumine, vaid ka üleküllus. Seega kasutab teadmispõhine ühiskond kiiremini kui kunagi varem kõiki teadmiste vorme, rõhutab võrdseid võimalusi info saamiseks ja rakendab ikka rohkem teadmispõhist analüüsi otsuste tegemisel. Päril loomulikult on dialoog ühiskonna ja teaduse vahel tähtsam kui kunagi varem, mis tõstab fookusse hariduse.

Mõistagi tekitab selline intuitiivne teadmispõhise ühiskonna seletus vastuväiteid. Nii kasutavad Gorzelak ja Jałowiecki (2004) mõisteid "teadusühiskond ehk teaduspõhine ühiskond" (*scientific society*) ja "teadmisterikas majandus" (*knowledge-intensive economy*).

Nende põhitees on arusaam, et kogu meie tegevus põhineb teadmistel ja definitsioonidesse tuleks lisada ajategur.

Deklaratsioonid teadmiste tähtsusest on harilikult üldsõnalised, ühiskond peab kokku leppima põhimõtetest. Eesti ühiskond pelgab mõnikord üldisi sõnu ja nõuab kohe konkreetset tegevuskava, meedet ja tulemusi ning tulemuste mõõtmist. Kõike aga ei saa mõõta. 2003. aastal Varssavis toimunud 3. Euroopa dialoogi ja universaalsuse kongress oli pühendatud "tarkadele ja headele inimestele". Kuidas neid omadusi mõõta? Põhimõtted on alati esmased, neile järgnevad hiljem lahenduste ideed ning päris lõpuks tegevuskava.

Alusuuringutest sünnib ühiskonna sünergia

Nüüd aga ametlikest riikidevahelistest kokkulepetest. Euroopa Liidu teadus- ja arendustegevuse suundumustele 21. sajandi algul pandi alus Lissaboni ja Barcelona dokumentides. Ideed Euroopa teadusruumist ja teadmistepõhisest Euroopast üldse on tänaseks saanud selgema väljenduse. Paari probleemi tahaksin siiski rõhutada. Kõik tervitavad sihti jõuda teadus- ja arendustegevuse rahastamisel 3%-ni SKP-st, kuid selleni jõudmine pole kerge. On ilmnunud rida kitsaskohti, millest kõige olulisem on ehk haritud inimeste (teadlaste, inseneride) nappus. Euroopas tervikuna on hinnanguliselt puudu umbes 700 000 haritud inimest, see suunab tähelepanu haridusele. Euroopa raamprogrammide senisest panusest hoolimata on saanud selgeks, et eelkõige rakendusi rõhutades võib pikema aja jooksul kaduda pind jalge alt. Siin on paras koht meelde tuletada Armin Toffleri omaaegset mõtet. Ta kiitis ühiskonda oskuse eest lahendada üksikprobleeme, kuid hoiatas: üksikud tükid tuleb kokku panna tervikuks ja näha arengut (s.o kogu teadus- ja arendustegevust) tervikuna. Seda mõttekäiku saab edasi arendada ühiskonnale kui tervikule. Euroopa Liit on täiesti õigustatult asunud pöörama suuremat tähelepanu alusuuringutele kui ühendavale tegevusele. Euroopa Komisjon on avaldanud oma seisukoha dokumendis "Euroopa ja alusuuringud". Käesoleva aasta veebruaris Dublinis toimunud seminar "Euroopa teel tipptasemel alusuuringutele", millest võtsid osa ka teadusministrid, juhtis Euroopa Komisjoni tähelepanu vajadusele suurendada toetust teadus- ja arendustegevusele tervikuna ja eriti alusuuringutele. See on nii Euroopa Liidu kui ka liikmesriikide ülesanne. Kindlasti aitab Euroopa Liidus tervikuna sellele kaasa Teadusuuringute Nõukogu (*European Research Council*) moodustamine. Kavad 7. raamprogrammi koostamiseks seavad esikohale alusuuringud, teaduse tippkeskused ja integreeritud projektid. Vaid kahte suunda – kosmoseuuringud ja julgeolek – on kavas eraldi arendada.

Eeskujuks Rootsi ja Soome

Kuidas sellega hakkama saada? Euroopa Teaduste Akadeemiate Nõukoda (*European Academies' Science Advisory Council, EASAC*) on avaldanud analüüsi (Towards 3%... 2004), kus tähelepanu all on Rootsi ja Soome kogemus. Teatavasti on mõlemad maad ületanud tublisti Lissabonis seatud 3% sihi. Kui lühidalt kokku võtta, siis on mõlemad riigid käitunud targalt, tõstes fookusse teadus- ja arendustegevuse, suurendades pidevalt rahastamist riigieelarvest, luues paremaid tingimusi teadustööks ning soodustades tööstuse osalemist. Tingimuste loomise alla kannavad soomlased nii hariduse üldiselt kui ka kõrghariduse täppis- ja tehnikateadustele suunamise, rahvusliku kultuuri, rõhutamaks teadussaavutusi, ja

hea haldussüsteemi. Nii vastuoluline kui see ka ei tundu, tuuakse Soome tänase edu üheks põhjuseks 1990. aastate majanduslangust. See käivitas nimelt rahvustunde (võiksime vist rääkida Soome "sisust", s.t jonnist ja visadusest). Nokia näidet on esitatud nii tagajärje kui ka põhjusena, sest omaaegse tehnoloogiaprogrammita "Finnsoft" oleks Nokial olnud tunduvalt raskem oma positsioone saavutada.

Võrdlusena on EASAC-i aruandes ülevaade Ungarist, kes küll hulk maad taga olles püüab samasuguseid samme astuda. Ungari kuulutab ametlikult, et tema siht on tõsta oma riiki teadus- ja arendustegevuse fookusse rahvusvahelises ulatuses. See on tark ettevaatav poliitika, sest Soome alustas oma sihipärasest teadus- ja arendustegevuse poliitikat ligikaudu 20 aastat tagasi.

Euroopa järgib neidsamu põhimõtteid. Hispaania (CORDIS 2004) kavandab rahastamise suurendamist 25% aastas (ettevaatega aastani 2008), Saksamaa suurendab oma teadus- ja arendustegevuse rahastamist eelarvekärbetest hoolimata, Tšehhi koostab uut teadus- ja arendustegevuse strateegiat (planeeritud kasv 0,1% SKP-st aastas), Ungari koostab uusi programme (Towards 3%... 2004) jne. Terava dissonantsina kõlavad Prantsusmaa valitsuse lühinägelikud sammud (Kiik 2004), kes vastupidi Euroopa Komisjoni soovitudele tahaks teadlaste töökohti kärpida. Seda jälgivad hoolega (ja ilmselt ka hea meelega) naabermaad ning USA ja Jaapan, kellele avaneb suurepärane võimalus ajusid sisse tuua. On kerge ennustada, kes on kaotaja.

Kui aga kokku panna "tükid", siis on täiesti selge, et Lissaboni tõuge teadmiste olulisusest oli äärmiselt vajalik. Sihid ja ohud on teadvustatud ja sõltub kõikidest riikidest, kuidas me edasi liigume. Euroopa traditsioonid, kultuuriline rikkus ja potentsiaal loovad arenguks head eeldused.

Eestiski siht tugevale teadusmõttele

Kuidas näeb Eesti teadus- ja arendustegevus välja Euroopa taustal? Alustada tuleks kaugemalt, ligikaudu tosina aasta eest alustatud muudatustest, mis on olnud aluseks tänastele sammudele. Viidates ülevaatele (Engelbrecht 1998), mis esimesi samme kirjeldab, võiks järgmise perioodi olulisteks tähisteks lugeda rahastamissüsteemi viimist kvaliteedipõhiseks ja Riigikogus heakskiidetud Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegiat aastaiks 2002–2006 "Teadmistepõhine Eesti". Strateegia visioon näeb Eestit teadmistepõhise ühiskonnana, kus materiaalsed ja vaimsed (sh rahvuslikud) väärtused sõltuvad teadmistest ja nende rakendamisest. Mõnikord öeldakse, et visioon olevat üldsõnaline. Proovigem aga ülaltoodud lauset eitusega esitada: "Eesti kui teadmistepõhise ühiskonna materiaalsed ja vaimsed väärtused *ei sõltu* teadmistest ja nende rakendamisest." Kas selline tulevik sobib meile? Vaevalt küll. Ja kohe teine küsimus: kas me pole rõhutanud viimasel ajal ülaltoodud visioonis üksnes materiaalsel heaolul? Kas pole püü vaimset heaolu edendada teinekord varjatud hedonismi plastmassõitega?

Vaatame nüüd olukorda konkreetsemalt. Strateegias pole kõik visandatu realiseerunud. Eriti oluline mahajäämus on programmilises tegevuses – programmid võtmesuundades toimuva tegevuse koordineerimiseks ja rahastamiseks pole näiteks realiseerunud. Ometi ütleb

teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus (§ 13) ministeeriumide ülesandeid sätestades, et nende hulka kuulub ka oma valitsemisalale tarviliku teadus- ja arendustegevuse (sh programmide) ning selle finantseerimise korraldamine.

Vabariigi Valitsus on viimasel ajal hoogustanud oma tegevust ning kavand "Eesti edu 2014" visandab tegevuse 10-aastase ettevaatega. SPINNO, infrastruktuuri programm, innovatsiooniteadlikkuse programm, riskikapitali programm jt peaksid soodustama kõrgharidust, teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni. Tahaksin lisada siia mõned mõtted, mis kajastuvad ka Teaduste Akadeemia arvamuses "Eesti edu 2014" kohta. Kavandis oli teadustegevuse ainuke väljund otseselt seotud tehnoloogia ja innovatsiooniga. Kahtlemata on see teadustegevuse üks oluline väljund, kuid mitte ainus. Seetõttu tahaksin täiendada kavandit järgmiselt:

- teaduse roll arenenud riikides haarab üldist teadmiste kasvu kui hea hariduse, konkurentsivõimelise majanduse, kultuuri (laiemas tähenduses) ning riigi kodanike teadlikkuse alust. See tähendab ka teadus- ja arendustegevuses pädevatele inimestele töötamisvõimaluste loomist riigis;
- alus- ja rakendusuringute tihe läbipõimumine on eduka innovatsiooni eeldus ning nõuab teadusstruktuuride paindlikkust ja tihedat koostööd teadlaskonna, ettevõtjate ja üldsuse vahel;
- tugevad ülikoolid ning teadus- ja arendusasutused on nii innovatsiooni arendamise kui ka sotsiaalsete protsesside suunamise eeldus.

Ahelas peavad kõik lülid tugevad olema. Muidu juhtub nii, nagu vanas jutus sõjast Plevna all: alguses ikka laadisime ja lasksime, pärast ainult lasksime. Nii ei tule midagi välja. Tugevad ülikoolid ja teadusasutused annavad tugeva põhja teadusmõttele. Teadusmõtte saab aga toitu alusuuringutest, muidu kaob teadustegevuse potentsiaal ja pole alust heal haridusel. Selline on selge arusaam nüüdisaegses Euroopas ja ka Eesti tippteadlaste hulgas. On hea meel, et kitsastest tingimustest hoolimata on meie teadustulemused täiesti arvestatavad. Küsimus on, kuidas neid kasutada nii, et tulu oleks suurem nii lähemas kui ka kaugemas tulevikus.

Teaduses maksab ainult kvaliteet

Teadustulemuste väärtustamine ja nähtavaks tegemine pole tähtis ainult Eesti ühiskonnas, see on oluline palju suuremas mastaabis. Tuleb tunnistada, et mõlemal suunal on meil palju teha. Kui meie ühiskond hüüab uhkelt, et meil on palju ülikoole ja muid kõrgharidust andvaid institutsioone, siis on see enda ja teiste petmine. Ülikooli teeb ülikooliks teadustöö ja õpetamine koos. Ja siit tulemegi tingimuste ja atmosfääri juurde, mis on vajalik nii teadustööks kui ka õpetamiseks. Teaduse tippkeskuste programmi abil on jää hakanud liikuma, õppekavade akrediteerimise analüüs peaks samuti andma tőuke korraliku ülikoolihariduse paremustamiseks. Oluline on tulemuste nähtavus. Oluline mitte seetõttu, et teadlased erilist aupaistet vajaksid, vaid siin on mängus juba riigi huvid. Hiljutisel Dublini konverentsil kohtusin Nokia asepresidendi dr Tero Ojanperaga. Küsimusele, miks Nokia rajas hiljuti ühe oma teaduslaboratooriumi Budapestis, vastas ta: "Me teadsime, et Ungaris on matemaatika väga heal tasemel." Aga selle taseme saavutamiseks on tehtud kaua tööd. Teise näite võin tuua Tšehhist, kus tööstus panustab teadus- ja arendustegevusse juba rohkem

kui riik (koguprotsent on siiski veel madalam kui Euroopa Liidu keskmine). Kui vaadelda kiretu teadusstatistika järgi koteeritavaid teadustulemusi, siis Tšehhis on parimad nn pörketegurid matemaatikas ja tehnikateadustes. Teiste sõnadega, tehnikateaduste väärtustamiseks on tehnikateadlased teinud tõsist tööd ka rahvusvahelise mõõdupuuga mõõtes. Siit maksab õppust võtta.

Kas oleme teinud kõik, mis meist sõltub, et teadustulemused oleksid tasemel? Seitsme aasta eest juurutatud rahastamissüsteem, kus eksperthinnangud ja kvaliteedikontroll mängisid oma osa, on kindlasti teadustulemuste taset tõstnud. Tuleb rõhutada, et sihtfinantseerimise juures määrati üksnes miinimumnõuded nii täitjate kvalifikatsiooni kui ka uurimisrühma kriitilise massi (täitjate arvu) suhtes. Mitte kõik pole selle süsteemiga kaasa läinud. Oma osa on ka tegematajätmistel – programmid pole käivitunud ning EAS-i (Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus) ja tema eelkäijate roll rakendusuuringute rahastamisel on jätnud soovida. Sellest ka selle suuna rahulolematus. Ometi tahaksin siin tsiteerida Soome Akadeemia arvamust (High Technology Finland 2004): "Ükskõik mis sihiga teadusuuringuid läbi viiakse, nende mõju on nähtav ainult kõrge teadustaseme puhul." Ka Eesti Teaduste Akadeemia välisliige, Nobeli laureaat Richard Ernst ütleb: "Ilma range kvaliteedihindeta on teadusuuringud ajaraiskamine."

Finantseerimispõhimõtetesse külvatud segadust

Haridus- ja teadusministeerium tellis ühelt Manchesteri ülikooli instituudilt (PREST) uuringu Eesti teadus- ja arendustegevuse finantseerimise hindamiseks ja selle parandamise ettepanekuteks (Assessment... 2003). Olen ise olnud hulk aega tegev rahvusvahelise teaduspoliitika areenil ja ütlen täie teadmiseaga: professionaalselt jättis uuring palju soovida ning tulemus oli allpool minu (ja mu paljude kolleegide) tunnustuslatti. Õigupoolest oli see ühe (!) ametniku arvamus, kes eksis paljude nõuete vastu. Et mitte jääda üldsõnaliseks, loen üles mõned eksimused:

- kavandatud süsteemi tegematajätmisi (programmid, rakendusuuringute probleem) polnud analüüsitud;
- vaadeldud oli teadust ainult tehnoloogia mootorina, unustatud aga täppisteadused, meditsiin, põllumajandusteadused, humanitaaria ja sotsiaalteadused ning nende osa ühiskonnas (s.t tervik jäeti kõrvale);
- teadustöö kvaliteedi mõistet ei arvestatud;
- teadlaskarjäär ja haridus kui selle oluline osa oli kõrvale jäetud;
- rahvusvaheline koostöö ja selle mõju oli kõrvale jäetud (Eesti polegi uuringu kohaselt Euroopas?);
- mitmed näited põhinesid emotsioonidel ("inimesed arvavad"), mitte faktidel; selle erinevuse ilmnemisel oleks olnud vaja leida põhjus;
- aruandes polnud esitatud intervjuueeritavate nimesid ega nendega probleeme arutatud.

Kõige selle tulemusena nenditakse, et Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni rahastamise institutsionaalne struktuur on hästi üles ehitatud ja loogiline ning seejärel asutakse seda lammutama. Lõpptulemusena pakub uuringu autor välja ainult ühe süsteemse

võimaluse – kogu rahastamine ühe katuse alla! Siiani pole teada ühtki sellist töötavat süsteemi, Norra kavatseb proovida, kuid teiste maade kolleegid on väga skeptilised. Ka Euroopa Komisjoni Teadusnõukoda (*European Research Advisory Board*, EURAB) soovib vahendite mitmesust ja konkurentsi, eriti uutele liikmesriikidele. Terava kontrastina saan siia kõrvale tuua Soome Akadeemia ja Taani tippkeskuste rahastamisvalvatsioonid, kus tunnustatud teadlaste meeskonnad analüüsisid väga põhjalikult rahastamisskeeme. Kriitilised märkused olid põhjendatud ja tasakaalukad. Ilmselt tehti meil töö tellimisel viga, aluseks võeti nn riigihanke seaduse järgne avalik konkurss ja ei nähtud vaeva ekspertmeeskonna leidmisega, nagu tehti mujal. Soomes näiteks valis ministeeriumi nimetatud juhtkomitee evalveerimiskomisjoni esimehe ja koos valitud esimehega ülejäänud komisjoni liikmed.

Kriitilistest märkustest hoolimata käivitas PREST-i aruanne baasfinantseerimise idee, mida ka poliitikud on aktsepteerinud. Esialgsed vaidlused (raha olevat vaja eelkõige nõrkade teadussuundade arendamiseks) on nüüd kainelt jõudnud kvaliteedinõuete juurde ja lisanud tingimuse Euroopa Liidu projektide kaasfinantseerimiseks. Seda lisaraha tuleb tõesti tervitada, sest olemasolev sihtfinantseerimine töötab "viimase" peal.

Meie teadus- ja arendustegevuse riiklikus rahastamises tuleb järgida kolme suunda (kolleeg Jaak Aaviksoo idee kohaselt):

- järjepidevat ja jätkusuutlikku (siht- ja baasfinantseerimine, infrastruktuuri rahastamine);
- dünaamilist (Eesti Teadusfondi ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse grantid, doktoriõpe, järel doktorite grantid);
- strateegilist (programmid ühiskonna otseste vajaduste huvides).

See on ainult üks osa tervikust, lisada tuleb otsesed ettevõtluse tellimused, mis heal järjel oleva majandusega riikides ületavad riikliku panuse teadus- ja arendustegevusse. See ei tule iseenesest (vrdl eespool Soome kogemust). Peab olema vajadus, huvi, tahtmine, info jms, teiste sõnadega – oluline on teadus- ja arendustegevuse sidusus ühiskonnaga. Hiljutine Teaduste Akadeemia ümarlaua arutelu ettevõtjate ja teadlaskonna vahel tõi esile nii mõnedki kitsaskohad. Mõistagi on vajalik info levik, kuid tihti takerdub koostöö (s.t tööstuse tellimused) vahendite puuduse taha. Samas võiks tuua näiteid, kuidas eraettevõtlus mitte ainult ei telli rakendusuuringuid, vaid toetab ka alusuuringuid. Nii rahastab eraettevõtlus kütuseelementide laborite tööd selge sihiga tulevikku.

Eesti ambitsiooniks kõrge teaduspotsentsiaal

Ühes oma eelmises artiklis (Engelbrecht 2001b) mainisin kolme põhjust, mis pidurdavad meie häid mõtteid. Need on: 1) suutlikkus, sest ei jätku tegijaid ei teadustöös ega selle korralduses; 2) suutlikkus, sest arendustegevus vajab rohkem tegijaid, ja 3) suutlikkus, sest kraadiõpe vajab paremaks muutmist. Mainitud põhjused on endiselt jõus. Teadustegevuses on eriti terav noorte inimeste nappus. PhD-kraadi kaitsnute arvu tõusust hoolimata tuleks otsustavalt tegutseda. Vastupidi kuulnud arvamuste, et avada tuleks ikka rohkem ja rohkem kraadiõppekohti, arvan ma, et eelkõige tuleb pöörata tähelepanu just kraadiõppurite

sisulisele tööle ja nende juhendajatele. Arvamus leidis kinnitust möödunud aastal Teaduste Akadeemias toimunud järel doktorite konverentsil, kus noored inimesed rõhutasid uuringute kvaliteeti, juhendamise taset (s.o teadustöö keskkonda) ja korraliku teadlaskarjääri väärtustamist Eestis. Selle põhjal jõudis Teaduste Akadeemia arvamusse "Eesti edu 2014" kohta viide: tähelepanu tuleb pöörata haritud inimeste töökohtade loomisele, et noored inimesed tahaksid oma eesmärgi realiseerida just Eestis. Kui me seda suudame, siis saame hakkama demograafilisest tagasilöögist ja muudest muredest hoolimata. Kindlasti tuleb aga arvestada Euroopa Liidu kitsaskohaga – haritud inimeste nappusega –, mis Eestit võib lähiaastail tugevalt mõjutada. Seega on vaja tarka ressursside jaotust, eriti inimkapitali osas. Teadagi on vaja pädevaid ametnikke, kuid veelgi rohkem pädevaid tegijaid. See viitab vajadusele hoida häid teaduskollektiive, sest need ei sünni üleöö. Tunnistan, et nii mõnedki ümberkorraldused, uute keskuste loomise ja vanade lõhkumise kavad teevad mind ärevaks. Järjepidevus teadustöös on tähtis faktor ja häid tegijaid tuleb hoida.

Vabariigi Valitsuse kavand "Eesti edu 2014" väärrib tõsist tähelepanu, kuid mitmed asjad tuleb veel selgeks viia. Viimasel ajal kõlavad aga vaidlustes valjuhäälsed keskpärasuse noodid, millega asjade käiku püütakse endale (kellele küll?) mingil moel soodsamale rajale suunata. Eriti kahju on siis, kui aetakse segi reeglid ja tahtmised, teadmised ja teadusuuringud. Sügavamalt mõeldes on arvamuste lahknemise põhjuseks erinev arusaam teaduse funktsioonist. Üks arusaam on seotud teaduse globaalse iseloomuga, mis väärtustab uusi teadmisi igas valdkonnas, olgu selleks füüsika või elav loodus, keeled või ühiskonna arengu seaduspärasused, inimene või tehnika. Uued teadmised loovad soodsa pinna sihipärasteks rakendusteks. Teine arusaam seab piiriks ühe kogukonna väiksuse, rõhutades töötamist hetkevajaduste nimel. Hetkevajadused on aga teinekord seotud üksikisikute huvidega. See on jälle Eesti väiksuse probleem, sest puudub keskmistamise efekt. Siin tuleb tahes-tahtmata meelde põhjajärgi edu üks põhjusi – rahvuskultuur, mis väärtustab teadussaavutusi (vt ka High Technology Finland 2004). Vaidlused teemal, kas üks või teine arusaam on ainuõige, on puhas ajaraiskamine. Teadus areneb maailmas meie otsustest sõltumata ning meie endi probleemid tuleb ka lahendada. Küsimus on selles, kas tahame olla osalised või mitte. Kui tõsine teadustegevus on heal järjel, on loodud head eeldused ka jooksvate probleemide lahendamiseks.

Olen tihti tsiteerinud Friedebert Tuglase ütlust: "Tuleb taotleda suurimat, et saavutada suuremat." Ka siin on see ütlus omal kohal, sest tahaksin lisada meie tulevikuvisionile ambitsioonika eesmärgi. See võiks kõlada nii: "Eesti on omandanud hea teaduspotentsiaaliga riigi maine." Teiste sõnadega, teadmispõhise Eesti sihi kõrval, mis määrab meie tegevuse oma väikeses Eestis, tuleks jõuda selleni, et oleks teada "Eesti teadmiste keskmene". See on nähtavus, see on koostöövõrgustiku sõlm, see on ka Jakob Hurda tuntud mõte uues rüüs.

Kasutatud kirjandus

Assessment (2003): Assessment of the Estonian Research Development Technology and Innovation Funding System. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium.

CORDIS (2004): Spain to Reform Science Policy. – CORDIS focus, 242, pp 2.

Engelbrecht, J. (1998). Scientific Development in a Small Country. – Estonia: Candidate for Membership in the European Union: International Business Handbook. Tallinn: Euroinformer, pp 175–185.

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

Engelbrecht, J. (2001a). Piirideta vaimujõud. – Eurosild. Arvamusi Euroopa Liidu kohta, nr 1, lk 7–12.

Engelbrecht, J. (2001b). Teadus, looming, vajadused. – Riigikogu Toimetised 3, lk 105–109.

Gorzelak, G., Jałowiecki, B. (2004). Illusory Entities in Scientific Research. Dialogue and Universalism, vol XIV, no 1–2, pp 91–106.

High Technology Finland 2004. Helsinki: The Finnish Academies of Technology.

Kiik, K. (2004). Ajud lahkuvad Prantsusmaalt. – Sirp, 16. aprill.

Towards 3%: Attainment of Barcelona Target (2004). – EASAC policy report 01.

WSC (1999). Declaration on Science and the Use of Scientific Knowledge. – Science International, September, special issue, pp 2–6.

WSF (2003). World Science Forum – Budapest. Summaries. Budapest.

"Säästev Eesti 21" – teadmistepõhise Eesti tuumideestik

Ülo Kaevats (RiTo 9), Tallinna Tehnikaülikooli filosoofiaprofessor

Aastail 2002–2003 paljude teadlaste, äri-, tehnoloogia- ja keskkonnanalüütikute ühistööna koostatud jätkusuutliku arengu strateegia "Säästev Eesti 21", sisuliselt teadmistepõhise Eesti tuumideestiku menetlemine on poliitilise tahte nõrkuse tõttu takerdunud.

Sotsiaalteoreetikud on juba rohkem kui kümme aastat täheldanud, et nüüdisühiskonnas kujundatakse tulevikku järjest enam majanduskorporatsioonides ja teadusinstituutides ning parlamentide ja valitsuste osa selles protsessis teiseneb ja väheneb. Selle tingib tehnoloogia muutumine ja infoühiskonna arenguloogika. Mainekas sotsioloog Ulrich Beck iseloomustab olukorda järgmiselt: "Poliitilised instituudid muutuvad administraatoriteks arengule, mida nad ei ole planeerinud ega suuda kujundada, ent mille eest nad ometi peavad kuidagi vastutama. /.../ Progress asendab hääletust. /.../ Tehnilis-majanduslik areng asetub seega poliitika ja mittepoliitika vahele" (Möte 2004, 10–11).

Euroopa Liidu värske liikmena seisab Eestilgi ees sisuline lõimumine Lissaboni protsessiga. Mida see tähendab? Ühiskonna arenguparadigma vahetumist. Kes teadlastest ja poliitikutest suudavad selles mõtlemis- ja tegutsemisviisi muutumises kaasas olla?

Tuletan alustuseks meelde, et Eesti ühiskonna erinevate oleviku- ja tulevikukäsituste lähendamiseks on sotsiaalteadlased korraldanud kaks avalikku dialoogi (missioonikonverentsi) meie juhtivate poliitikutega. Need on poolakadeemilised üritused, kus teadus töötab nii-öelda seestpoolt väljapoole, vahetult sotsiaalse praktika ja poliitika heaks. 2003. aasta maikuu lõpus peetud konverentsil keskenduti just Eesti ühiskonna erinevatele tulevikuteedele. Võrdlevalt analüüsi 3R-koalitsioonilepet ning valitsuse tellimusel ja professor Mati Heidmetsa juhtimisel teadlaste koostatud pikaajalist riigi jätkusuutliku arengu strateegiat "Säästev Eesti 21" (edaspidi SE 21).

Praegu võib juba kindlalt öelda, et mõned olulised ideed, mille teadlased SE 21 väljatöötamise käigus, avalikes keskusteludes ja konverentsi aruteludes esitasid, on jõudnud poliitikute sõnavarasse, osaliselt ka konkreetsematesse poliitilistesse dokumentidesse. Kui Mart Laar nimetas kolm aastat tagasi 26 sotsiaalteadlase kirja veel ideoloogiliste enamlaste rünnakuks, siis hilisemad peaministrid on vähemasti avalikkuse ees ja sõnades olnud teaduselembesemad. Sellega on teadus ilmutanud oma jõudu ja võimu, mis tähendab, et teadus ei ole mitte ainult kirjeldanud Eesti arenguteed, vaid saanud ka osaliseks selle kujundamisel.

Ometi on olukord üsna paradoksaalne. SE 21 näol on meil olemas Euroopa tipptasemel kontseptsioon teadmistepõhise ühiskonna, teadmusühiskonna kohta, nagu on seda arengustrateegiat hinnanud mitmed eksperdid, mida ka käesoleva loo autori arvamus täielikult toetab. SE 21 võinuks avaliku arutelu ja Riigikogus vastuvõtmise järel välja käia riigi positsioonina Euroopa Liitu astumisel. Ajal, kuni Euroopa Liit tervikuna ja liikmesriigid projekteerivad veel põhiliselt teadmistepõhise majanduse mudelit, oleks teadmusühiskonna

mudel tõeliselt suundanäitav ja innovaatiline. Tõsi, esialgu küll läbitöötatud idee ja visioonina, sest praktikas oleme sellel teel vähem edasi liikunud kui paljud meie naabrid.

Järjepidevus ja koostöö katkenud

Kuigi missioonikonverentsil hindasid kõigi parlamendierakondade juhtpersonid (sh peaminister) SE 21 praktiliselt ainuvõimalikuks ja samm-sammult realiseeritavaks arengustrateegiaks, ministriumid andsid sellele kooskõlastusringil (põhimõttelise) kooskõlastuse ning koalitsioonilepinguski on see lubatud avaliku arutelu järel parlamendi otsusega arengustrateegiana kehtestada, on viimase poole aasta jooksul dokumendi menetlemine seisma jäänud.

Novembrikuu keskel alustas küll tööd riigi konkurentsivõime edendamiseks loodud ministrite komisjon, kelle ülesanne oli välja töötada teadmispõhisele ja säästvale majandusmudelile ülemineku strateegia alused ning esitada see valitsusele 2004. aasta 1. veebruariks. Samas ei kaasatud meile teadaolevalt sellesse protsessi ei SE 21 autoreid ega teisi teadlasi. Järjepidevus ja koostöö on katkenud. Maikuu algul puudus ministrite komisjoni tööst igasugune avalik teave.

Hoopis valusamate tagajärgedega Eesti jaoks on see, et enam-vähem samal ajal ministrite komisjoni tööga võttis 3R-koalitsioon aga Riigikogu saalis vastu ajaloolise otsuse, et 17% valimas käinute tahtel viiakse riigieelarvest välja raha, millega uuele arengumudelile üleminekut, väga keerulist ja palju riigi raha nõudvat üleminekuprotsessi toetada. Seega, kui enamik Euroopa riike investeerib haridusse, teadusse, tehnoloogiasse, tootearendusse, disaini, sotsiaalsesse ja tehnilisse innovatsiooni võimalikult suuri täiendavaid summasid, siis meie uus poliitika liigub teises suunas ehk jätkab Reformierakonna vana poliitikat.

Vastuoluliste otsuste põhjuseks paistab olevat kaks asjaolu. Esiteks ei näi koalitsioonipoliitikute eneseuhkus lubavat, et käiku läheks kolmikliidu valitsuse tellitud ja teadlaste koostatud kava tekst. Sestap on koostatud kiiresti "Eesti edu 2014", mil paraku on hägus ja vastuoluline lähteideestik, pealegi on see selgelt ametnike ja võimuloleva koalitsiooni keskne. Nimetatud kava põhimõtteline vastuolu seisneb selles, et poliitilise tahtega on püütud nii-öelda kokku keevitada ühiskonna kahe erineva arenguparadigma – odava tööjõuga allhankeühiskonna ja innovaatilise teadmusühiskonna – põhisisu ja – väärtused. Kontseptuaalses plaanis on kohati tulemuseks "nelinurkne kolmnurk".

Teine põhjus on veelgi olulisem: SE 21 kritiseerib jõuliselt senise arengumudeli alusideoloogiat – majandusfundamentalismi. SE 21 hõlmab kogu ühiskonnaelu, mis esmakordselt lõimib globaalsest konkurentsist tulenevad edukusenõuded jätkusuutliku arengu põhimõtete ja Eesti traditsiooniliste väärtuste säilitamisega. See on järsk murrang majandusfundamentalismi teelt ühiskonna kui terviku ja pehmemate väärtuste suunas. Uusliberaalsed raha võimu erakonnad püüavad kramplikult kinni hoida vanast mudelist. Kui koalitsioonilepingu lubadustes ja mullukevadise missioonikonverentsi ajal võis veel loota pöörde võimalust, siis 12. novembri hilisõhtul Riigikogus tabanud šokk ei jäta kaksipidi mõtlemise võimalust. 2/3 valijate tahte vastased otsused ainult kasvatavad vastasseise ühiskonnas.

Samas perspektiivis saab mõista sedagi, mis juhtus ühiskondliku leppega. Ühiskonna erinevad subjektid soovivad ilmselgelt sotsiaalsemat arengumudelit, aga kaks koalitsioonierakonda esindavad huvirühmi, kelle sooviks on senise arengu jätkumine võimalikult kaua. Nii sündis ühiskondliku leppe tekst, kus on sees vaid "hea pool" ja puudub "paha pool" (Ivi Proos). Ja sellel leppel puuduvad siiani kolm–neli väga olulist allkirja. Tähtis on siiski, et ühiskondliku leppe protsess kogub pisitasa autoriteeti ja jõudu.

Vaesus muutumas päritavaks

Eesti majandusareng on siirderiikide seas olnud kuni viimaste aastateni suhteliselt edukas. Oleme toetunud inimeste haritusele, distsipliini- ja vastutustundele. Majandusfundamentalistliku ühiskonnakorralduse planeerijad ja pooldajad on müünud oma sõnumit edukalt, eriti välismaal ja valijatega manipuleerides. Tuletagem meelde viimaseid parlamendivalimisi! Sotsiaalsema väärtusorientatsiooniga poliitikud, aga samuti enamik (sotsiaal)teadlasi on rõhutanud sellise edu kallist hinda ning eriti seda, et senine arengumudel ei ole jätkusuutlik. See tähendab üldistatud kujundiga öeldes, et kammitsemata raha- ja turuvõim ning odav ja väikese lisandväärtusega töö imeb Eesti jõuetuks, surub meid globaalse turu ääremaaks.

Tõsi, 1990. aastail oli uusliberaalne (turukeskne, nähtamatu käe, vähesekkuva riigi) arengumudel vajalik ja õigustatud. Tollane šokk käivitas väga paljude inimeste ratsionaalse algatusvõime ja individuaalsed ressursid. Aga paljud jäid võidujooksus kohe maha, ühiskond neid abistama ei rutanud. Strateegilistesse valdkondadesse investeeriti vähe, paljud olulised struktuurid lagunesid (nt haridusuuringute, aga ka väikesed teaduse enda teadusliku uurimise üksused). Ühiskonna kui organismi suutlikkus hakkas kaugemas perspektiivis kiduma. Majanduslikust efektiivsusest ja kasumlikkusest said kiiresti pea ainukesed (edu)möödupuud. Kõik järjestikused valitsused realiseerisid väga liberaalseid programme.

Juba 1990. aastate lõpupoole oli paljudele selge, et seda tüüpi majandusedu tuleb ühiskonna enamuse inim-, sotsiaal- ja regionaalarengu arvel. Kümned indikaatorid signaliseerivad teadlastele jt analüütikutele punast tuld. Ühiskonna sidusus on langenud kriitilise piirini, sotsiaalne kihistumine teravneb, vaesus süveneb ja on muutumas päritavaks. Lõhestatust näitav Gini kordaja 0,37 jätab meid kaugelt maha teistest Euroopa Liidu liikmesriikidest. Oma riiki usaldatakse vähe, rahvusvahelised uuringud täheldavad eestimaalaste identiteedi hajumist. Võimu võõrandumine ja eetika kriis on igapäevateemad. Kultuuri immuunsüsteem on mõranemas.

Levivad sotsiaalne apaatia, narkomaania ja joomarlus ning kuritegevus.

Hea haridus ei ole kõigile võrdselt kättesaadav. Õpetajatöö ei ole piisavalt väärtustatud, koolid tunnevad end ebakindlalt, koolivägivald kajastab vastuolusid väljaspool kooli. Teadus- ja arendustegevus on kordades alarahastatud, tehnoloogiline ja sotsiaalne innovatsioon puudulik. Eesti maksumaksja maksab oma maa teadusele 14 korda vähem kui Soome maksumaksja! Akadeemiline haridus asendub üha rohkem ostetud haridusega. Suureneb poolharitlaste arv. Valitsev mõtteviis eirab euroopalikku tööturupoliitikat. Majanduses domineerivad odavad töökohad ja jätkub väikese lisandväärtusega töö.

Konkurentsindexi järgi oleme veel suhteliselt kõrgel kohal (kuigi viimase aastaga langesime mitu kohta!), aga oskustööjõu kvaliteedilt oleme analüüsitud riikidest viimasel kohal. Teadlaste ja inseneride arv kahaneb jätkuvalt, kuigi näiteks Soomega võrreldes on meil neid 1000 töötaja kohta nagunii 3,5 korda vähem.

Maaelu on madalseisus ja puuduvad selged perspektiivid. Põllumeestel on kümne aastaga jäänud saamata umbes 10 miljardit krooni tulu. Nende lootused on seotud rohkem Euroopa Liidu kui oma riigiga.

Demograafilise käitumisega oleme rahvana väljasuremise teel. Rahvuse edasikestmine on eksistentsiaalne valdkond. Väikesest sünnitõusust hoolimata hääbub meie elanikkond kõige kiiremini maailmas. Kurjategijate käe läbi on taasiseseisvunud Eestis hukkunud üle viie tuhande inimese. Igal aastal sooritab enesetapu kuni 400 inimest. Pisut vähem hukkub liiklusõnnetustes. Keegi ei tea, kui paljud on end ise hävitanud narkootikumide, alkoholi, tubaka ja seksihulluse tõttu.

Ideaaliks jätkusuutlik areng

Mis Eestis toimub, millest siisugune enesehävitanine? Kas praegune rahasõda on Põhjasõjast laastavam? küsib ühes listis üks kooliõpetaja. Selle ahastava loeteluga ei seosta ma senist arengumudelit üksüheselt, aga väga tugev seos on selgelt olemas. Järeldus on alarmeeriv ja sunnib otsustavalt tegutsema: me oleme oma peamisi konkurentsieeliseid – inimest ja kultuuri – halastamatult ekspluateerinud, samal ajal neisse liiga vähe investeerinud. Vanaviisi madaltehnoloogilise riigina jätkates oleme ummikteel. Senist arengumudelit jätkates me arenenud ühiskonnaks ei jõuagi.

Tinglikult Rooma Klubi esimesest raportist alates (D. L. Meadowsi jt "Kasvu piirid", 1972) otsitakse arenenud maailma (tehnoloogilise tsivilisatsiooni) uut arengufilosoofiat, – paradigmat, – mudelit, tulevikus ellujäämise ja arenemise teed. Bruntlandi komisjoni raport! ÜRO-le "Meie ühine tulevik" 1987. aastal tõi avalikku käibesse jätkusuutliku arengu (*sustainable development*) mõiste ja paradigma.

Jätkusuutliku arengu paradigma ei ole lõpetatud õpetus, pigem on see kõrgelt väärtustatud ja ratsionaalselt põhjendatud lootus. See on süsteemne ja vastutustundlik ühiskonna arendamise põhimõtete kogum, strateegiline taustsüsteem, mis on pidevas kujunemises. Jätkusuutlik areng on omamoodi sotsiaalne ideaal, nii-öelda liikuv märklaud, aga ka ökoloogiline ja sotsiaalne paratamatus. Analoogia demokraatiaga on üsna kaugeleulatuv. Loomult interdistsiplinaarne, genereerib see vastandlike põhimõtete kokkusulutamise vajaduse tõttu nii praktikas, teoorias kui ka metodoloogias sageli vastuolusid. (Võrdle: vähese rahaga noor pere tahab endale luksuslikku maja mere ja metsa äärde, kuid samas keset linna.) Kasutatakse ökoloogilise, majandusliku ja ka ühiskonna kui terviku jätkusuutliku arengu mõisteid.

Jätkusuutlikul arengul on üldtunnustatult kolm põhilist mõõdet – sotsiaalne, majanduslik ja keskkondlik. Detailsemal vaatlemisel lisatakse mudelisse kultuuriline, institutsionaalne, inimindiviidi, poliitiline, ruumiline, demograafiline vms mõõde. Jätkusuutliku arengu

mõõtmeid saab esitada ka kapitalide teooria abil (nt Pierre Bourdieu, Maailmapank jt). Kapitali mõistet ei tohi seejuures muidugi käsitada kitsalt finantsmajanduslikult.

Eelöeldu alusel esitan kaks määratlust:

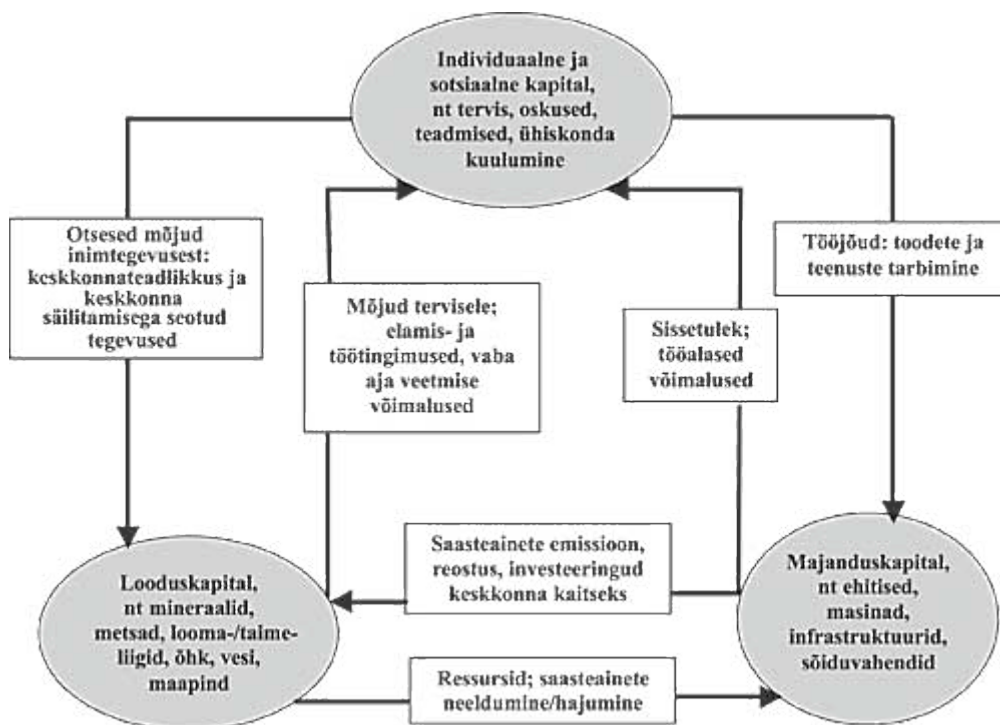
- ühiskonna jätkusuutlik areng tähendab omavahel tasakaalustatud majanduskasvu, loodushoidu ja ühiskonna sidusust;
- jätkusuutlik areng tähendab, et toodetud kapitali, inim- ja sotsiaalse kapitali ning looduskapitali koostoimes loodud rikkus ja heaolu ajas ei vähene.

Eri liiki kapitalide osakaal kogukapitalis on erineva arengutasemega riikide puhul erinev. Siinkohal rõhutame vaid tõsiasja, et inim- ja sotsiaalse kapitali osatähtsus praegusaja arenenud maade kogukapitalis on vahemikus 0,6–0,8. See tähendab, et infoühiskonna tootmisprotsessis tekib valdav osa lisaväärtusest inim- ja sotsiaalse kapitali, mitte aga finants- ja looduskapitali majandamisest. Just intellektuaalse kapitali dünaamika on jätkusuutliku arengu võtmeküsimus.

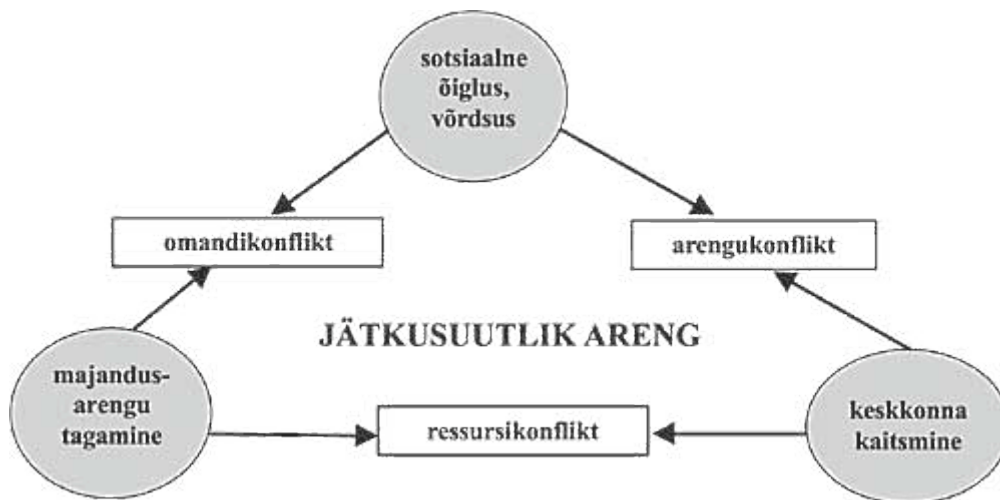
Eesti inim- ja sotsiaalse kapitali määra ja selle dünaamikat meie sotsioloogid veel pädevalt mõõta ei oska, aga nähtavad ja varjatud probleemid on väga suured.

Tagapool toodud skeemid (Keskkonnaeetikast... 2003, 157, 159) ilmestavad jätkusuutliku arengu paradigma ülesehitust (vt joonis 1 ja 2).

Joonis 1. Jätkusuutliku arengu dimensioonide vahelised seosed



Joonis 2. Jätkusuutliku arengu eesmärkide vahelised konfliktid



Terviklahendus üldjoontes olemas

Et Eesti suudaks globaliseerivas maailmas olla arvestatav partner ja konkurent, on meil vaja teistega võrreldavat hästi toimivat demokraatiat, tugevat kodanikuühiskonda, ühiskonna ülimuslikkust riigi suhtes, haldussuutlikku professionaalset riigiparaati, rahvuslike huvide defineerimist ja nende kaitsmist, haritust ja kõrgtehnoloogilist lisandväärtuse loomist, kodumaist tippkompetentsi võtmealadel jpm.

SE 21 analüüsib Eesti kolme arenguvõimalikkust (jätkustsenaarium, konservatiivne ning sotsiaalse partnerluse arengutee) ning leiab, et meie suur šanss on targalt ja koosmeeles ühendada kolme tulevikutee tugevad küljed ning sihiteadliku poliitikakujundusega vähendada ettetulevaid ohtusid. Selleks on selgelt teadvustatud liikumine Eesti kui teadmushiskonna suunas. See on ainus pikaajalise arengukiirenduse tee.

Ainult uus terviklik innovaatiline arenguparadigma – ühtaegu riigi positsioon Euroopa Liidus – võimaldab meil saavutada hädavajaliku arengukiirenduse ja kaitsta väikekultuuri identiteeti. SE 21 näol on meil ainukordne terviklahendus üldjoontes olemas. See on tõhus intellektuaalne tulevikukapital.

Üleminek uuele arenguparadigmale nõuab kogu ühiskonnalt väga suuri pingutusi. Eesmärk on üldises plaanis selge, tegevuskava üksikasjad selginevad alles liikumise käigus. Teatud analoogia on siin 1988. aastal lahvatanud vabadusvõitlusega. Toona oli eesmärgiks iseseisvus ja vabadus. Seekord on muutuste sihtmärgiks väärtussüsteem, õigusruum, riigi asend ühiskonnas, hariduse, teaduse ja tehnoloogia kvaliteet, teadmiste osa otsustamises ja tootmises jms. Samuti ka õiglase(ma) ühiskondliku kokkuleppe leidmine: kes kannab kulud ja kes saab tulud?

Ajastus, välis- ja sisetingimused on meie jaoks suhteliselt soodsad. Soomel, Iirimaa, Singapuril jt riikidel on juba häid kogemusi teadmushiskonnast. Euroopa Liidu ametlik teadmistepõhise majanduse (siiski mitte veel ühiskonna tervikuna!) poliitika toetab meid

igati. Eesti sees on nii kriisi – vanaviisi edasi minna ei saa – kui ka valmisolekut. Valmisolekut teha näiteks sarnaselt pangandussektoriga läbi tihendatud arengufaas.

Paraku on 3R-koalitsiooni eelarve- ja maksupoliitika käsitletava arengumuutuse kindlustamiseks väga muutustevaenulik. Terve mõistusega inimesed, loomulikult ka SE 21 loomises osalenud teadlased ja eksperdid ei suuda kuidagi käsitada Eestit ainsa turumajandusliku võlumaana Euroopas, kus niigi vähese raha vähendamisega avalikus sektoris loodetakse saada kvaliteetsemaid avalikke (tervishoiu-, haridusala, turva- jm) teenuseid, tõsta haldussuutlikkust, tugevdada rahvusriiki, hoida (kultuuri)identiteeti ja keskkonda. Ometi just niimoodi ütles Res Publica rahandusminister Riigikogus 12. novembril 2003: "Tänane koalitsioon on võtnud ... selle suuna, et suuta vähema raha eest rohkem. Ehk tegelikult suuta vähema rahaga pakkuda rohkem kvaliteetsemaid avalikke teenuseid. See on ambitsioonikas eesmärk, me teame seda, aga me oleme valmis selle nimel töötama."

Ambitsioonikas, aga vastuolus turumajanduse loogikaga ja ohtlik Eesti tulevikule. Kui riik teadus- ja arendustegevuse finantseerimist ei suurenda, ei tee seda oluliselt ka erasektor.

Kuidas edasi?

Esmajärjekorras, tegelikult enam-vähem simultaanselt, on vajalik:

- teadmusühiskonna üldideestiku omandamine ja avalikus arutelus täiendatud SE 21 sätestamine ametliku strateegiana. Seda lubab ka 3R-koalitsioonilepe. Olemasolevate umbes 70 arengu- ja tegevuskava uuendamise käigus nende harmoneerimine SE 21 ideestikuga. Rahvusliku arenguvõrgustiku (RA), ühiskonna strateegilise enesejuhtimise instrumendi loomine;
- poliitika kujundamise põhimudelite muutmine. Poliitilise õigustamise kõigi viiside – moraalse, filosoofilise, teadusliku, juriidilise, majandusliku jt – taastamine ja arendamine. Poliitika ei ole ainult (majandus)teaduslike (sh eriti friedmanlike) "tõdede" teostamine, vaid laiapõhjaliste kokkulepete õigustamine. 3R-koalitsiooni ajal on poliitika kujundamise aluste avalik arutelu peaaegu täielikult kadunud;
- eliidi koolitus ja kasvatamine. Uute ideede tutvustamiseks on vaja korraldada arengukonverentside sari ja anda iga taseme otsustajatele koolitust. Naabrite SITRA (*Suomen itsenäisyyden juhlarahasto*) väga positiivne kogemus on olemas. Eriti oluline on meedia kaasatöötamine ühishuvi suunas, selles vallas peab toimuma tõhus kvalitatiivne hüpe, kommertshuvidelt kvaliteetteabe suunas. SAK-i (Strateegiliste Algatuste Keskuse) hinnangul saab strateegia edukalt toimida üksnes siis, kui selle hing ning põhiseisukohad on kinnistunud tippotsustajate enamuse väärtushinnangutesse, kui on saavutatud keskastme otsustajate laialdane poolehoid ning tagatud mõistmine rohujuure tasandil;
- jätkuv uurimis- ja arendustöö teadmusühiskonna kontseptsiooniga (sotsiaalteaduslik monitoring, tõlke- ja algupärase kirjanduse avaldamine). SE 21 on vaid uue paradigma tuum, selle tööosa vajab veel väljaarendamist;
- erakonnaideoloogiate sobitamine "Eesti kui teadmusühiskonna" põhimõtetega. See on väga oluline ühise väärtusruumi loomisel ja tegevusruumi tehnoloogilisel väljaarendamisel. Majandusfundamentalistide sõnavara muutus on siin alles esimene

väike samm õiges suunas. Vana ja uue paradigma populistlik kokkusegamine on Riigikogust lahkunud professor Ülo Vooglaiu hinnangul määratult suurem kuritegu kui viljavargus riigi strateegilistest varudest;

- teadmusühiskonnale vastava riigivalitsemise ümberkorraldamine. Juhtimine toimub edaspidi mitte niivõrd huvide konkurentsi ja arvamuste alusel, kuivõrd teadmispõhiste arengukavade, kooskõlaliste visioonide alusel ja hajutatud otsustamise vormis;
- revolutsiooniline hüpe teadus- ja arendustegevuse ning hariduse, arengumuutuste võtmevaldkonna staatuses – tülikast kuluartiklist põhiliseks arenguinvesteeringuks. Selles vallas on 3R-koalitsioonileppe lubadused kõige lootustandvamad, siit algavad esimesed põhimõttelised otsustused. Esimese eelarvega mingit läbimurret ei toimunud;
- teadmusühiskonna põhimõtete lülitamine ühiskondlikku kokkuleppesse Eesti arengu peamise eesmärgina. Ühiskondliku leppe protsessis peaks jätkuma liikumine nende ellurakendamise suunas.

Eesti sotsiaalteadlastel on suurepärane uurimisobjekt ja probleemsituatsioon: postsovetliku siirdeühiskonna muutumine läbi lausliberaalse arengufaasi teadmusühiskonna suunas, taustaks lõimumine Euroopa Liiduga. Teadlaste aktiivse osaluseta ja suure süveneva tööta arengumudeli viljakat vahetumist ei toimu. Poliitikud peaksid selgelt tajuma oma vastutust Eesti ühiskonna praeguse arengutee muutumisel. Kel on tahet ja suutlikkust kaasa aidata, peaksid seda tegema targalt ja täie jõuga. Kel pole ei üht ega teist, peaksid tagasi tõmbuma.

Kasutatud kirjandus

ourdieu, P. (2003). Praktilised põhjused. Teoteooriast. Tallinn: Tänapäev.

Eesti arengukavad ja ühiskondlik kokkulepe. Ettekannete, artiklite ja dokumentide kogumik. (2003). Tallinn: TPÜ Kirjastus.

Eesti inimarengu aruanne. Kas Eesti on sotsiaalselt jätkusuutlik? (2001). Tallinn: TPÜ RASI.

Keskkonnaeetikast säästva ühiskonna eetikani (2003). Tallinn: SEI.

Mõte. Eesti Päevalehe ühiskondlik-poliitiline ajakiri, 17. märts 2004.

Kümme sammu Eesti teadus- ja arendustegevuse edendamiseks

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

Et Eesti majandus ei jääks ka tulevikus allhanke ja odava tööjõu keskseks, on valitsus kavandanud kümme sammu, mis peavad teadus- ja arendustegevuse edendamise kaudu aitama tõsta meie riigi konkurentsivõimet.

Vähemalt kord aastas peab Eesti peaminister Vabariigi Valitsuse nimel esitama Riigikogule ülevaate teadus- ja arendustegevuse olukorrast ning valitsuse poliitikast selles valdkonnas. Miks me oleme oma seadustesse niisuguse nõudmise kirjutanud? Meie edust selles valdkonnas sõltub kõigi eestlaste heaolu, meie laste palkade suurus, pensionide suurus ning lõputu hulk igapäevase olulisi asju.

Kui ma möödunud aasta 7. aprillil kõnelesin moodustatava valitsuse tegevuse alustest, siis ütlesin, et praeguse valitsuse teine põhiküsimus rahvastiku vähenemise peatamise järel on see, kuidas tagada, et meie lastest ei saaks odav tööjõud. Valitsus kannab vastutust selle eest, et inimeste heaolu realselt paraneks.

Nähtamatu käsi võib juhtida majandust, kui seda nähtamatut kätt juhib reaalne pea.

Ma ei ole kindel, kas me saame ühtmoodi aru ühiskonna võimalikest arengumudelitest ja arengu liikumapanevatest jõududest. Kui ei, siis on viimane aeg selline ühine arusaam kujundada.

Valitsus on oma strateegilisi valikuid tehes lähtunud eeldusest, et elukvaliteedi paranemise alus on majanduse, hariduse ja teaduse struktuurimuutused, loodusvarade tõhus kasutamine ja keskkonnaseisundi parandamine parima võimaliku tehnika rakendamise teel ning ühiskonna sotsiaalse sidususe suurenemine.

Kõik see ei toimu üleöö. Eesti poliitika peamine ülesanne on pikaajaliste terviklike poliitikate kujundamine ja järjekindel elluviimine niisuguste poliitikakeste asemel, mis tärkavad hommikuti unise peaga lehti lugedes.

Esimese sammuna algatas valitsus programmi "Eesti edu 2014". See ei ole valitsuse programm valitsusele ega eliidi programm eliidile. Meie kõigi, haritlaste, ettevõtjate, talunike ja töötajate huvides on, et meie riik oleks tugev, et meie kaubad oleksid maailmaturul konkurentsivõimelised, et suudaksime pakkuda maailmale oma teadmisi ja tuua siia maailma teadmisi.

Vaja on igapäevast panust. Me saame seadusse kirjutada, et peaminister peab tehtust ja plaanitust Riigikogu ees aru andma, saame vastu võtta dokumente, mis kohustavad valitsust ja riiki selles suunas töötama, kuid me ei saa seadusega igapäevast panust nõuda. Selle vajalikkusest arusaamisele peab igaüks ise jõudma.

Kas arusaamisele jõudmiseks piisab analüütikute hinnangust, et senistest arengusuundadest lähtudes peaks Eesti jõudma Euroopa Liiduga sarnasele arengutasemele 30 aasta pärast? Kas niisugune ajahorisont rahuldab meid? Mille eest meile 30 aasta pärast palka makstakse?

Kui tahame, et ka Eesti elanike palgad oleksid vähem kui 30 aasta pärast võrreldavad teiste Euroopa riikide palkadega, milline on siis meie ettevõtjate konkurentsieelis praeguse odava tööjõu asemel? Ütleme lihtsas keeles: mida kauem on meie majandus allhanke ja odava tööjõu keskne, seda kauem tunnevad tööandjad survet hoida konkurentsipüsimeks tööinimeste palgad madalal.

Kümme fakti

Mida intelligentsemaks muutuvad meie ettevõtted, mida targemaks saab meie majandus, seda enam ilmneb suund järjest kõrgemate palgade poole. Peame suutma rohkem ja tegutsema kiiremini kui eespool nimetatud 30 aastat. Ma usun, et meil on selleks eeldused olemas. Üleminekul teadmispõhisele, suuremat lisandväärtust tootvale majandusele on võtmeroll teadusel ja innovatsioonil.

Asugem asja juurde. Neil teemadel on aastaid tehtud palju suuri ja väiksemaid sõnu. Püüan olla konkreetne ning esitan kümme fakti ja kümme valitsuse sammu. Alustame kümnest faktist.

Esiteks. Inimeste heaolu, riigi konkurentsivõime ning teadus ja innovatsioon on omavahel tihedalt seotud. Piisab, kui vaadata kas või üle lahe. Soome edu aluseid viimastel kümnenditel on olnud investeeringud teadus- ja arendustegevusse ning haridusse, mis on kaasa toonud riigi konkurentsivõime hüppelise kasvu ja sellest johtuvalt ka inimeste heaolu paranemise. Seega saavutame kõrgemaid sotsiaalseid standardeid ainult siis, kui majanduse konkurentsivõime tugevneb.

Teiseks. Mitmesugused konkurentsivõime indeksid näitavad Eesti küllalt head hetkeseisu. Näiteks on IMD (*International Institute for Management Development*) koostatud edetabelis Eesti väikese rahvaarvuga riikide seas 17. kohal. Maailma Majandusfoorumi kasvupotentsiaali edetabelis on Eesti 22. ja ettevõtluspotentsiaali edetabelis 28. kohal.

Hiljuti avaldatud Lissaboni protsessi tulemuskaart (Murray 2004) toob Eestit koos Taani ja Rootsi esile kui üht infoühiskonna arendamise liidrit Euroopa Liidus. Ent see ei ole veel Eesti edu, nii nagu Eesti riigi hea koht maailma konkurentsivõime ja kasvupotentsiaalide edetabelites ei ole tuleviku garantii.

Kui analüüsida sügavuti Eesti tugevusi ja nõrkusi, torkab silma meie mahajäämus nii inimkapitali kui ka teadus- ja arendustegevusega seotud näitajate osas ning senise edu alused on eelkõige seotud liberaalse majanduspoliitika rakendamisega ja riigi pingutustega infotehnoloogia valdkonnas.

Kolmandaks. Eesti elanikkonna haridustase on suhteliselt kõrge. Kõigis tööealistes vanuserühmades on alg- ja põhiharidusega inimeste osatähtsus üle kahe korra väiksem kui

Euroopa Liidu maades keskmiselt. Samal ajal hindavad Eesti ettevõtete juhid haridussüsteemi vastavust praegusaja vajadustele 1,8 korda madalamaks kõrgeima hinnangu saanud Soomega võrreldes. Seega oleme küll formaalselt haritud, ent hariduslik potentsiaal ei leia ühiskonnas täit rakendust, sest elanikkonna haridus ei vasta olemasolevate ega tulevaste töökohtade nõuetele.

Kuidas me hindame Eesti ettevõtete vastavust nüüdisaja ja tuleviku vajadustele?

Neljandaks. Eesti ettevõtete kulutused teadus- ja arendustegevusele moodustavad praegu ligikaudu 0,25% SKP-st, mis on peaaegu kuus korda vähem kui Euroopa Liidus keskmiselt.

Ei saa jätta mainimata, et riik on püüdnud arendada väga ettevõttesõbralikku majanduspoliitikat, eriti kui rääkida sellistest märksõnadest nagu maksupoliitika ja regulatsioonide lihtsustamine. Tuleb aga tunnistada, et samal ajal ei ole toimunud märkimisväärseid nihkeid ettevõtete aktiivsuses teadus- ja arendustegevuse kulutuste suunal.

Eestis on kõigest 16% kogu tööstustoodangu müügist seotud uuenduslike toodetega.

Eesti ettevõtjate enamikule tähendab innovatsioon üksnes nüüdisaegsemate tootmisvahendite soetamist. Kui võrrelda Eestit teiste Euroopa Liiduga liituvate riikidega, jääb Eesti innovatsioonivõime indeks alla ainult Tšehhile (Porter, Stern 2001) ning meie innovatsioonipoliitika küpsust ja rakendamist hinnatakse suhteliselt kõrgelt (Innovation Policy... 2001 ja 2003). Samal ajal on Eesti ettevõtete tootlikkuse tase üksnes 27% Euroopa Liidu senise 15 liikmesriigi keskmisest.

Meie ettevõtjatel läheb praegu suhteliselt hästi ja see teeb nad laisaks. Ma siiski ei arva, et ettevõtlusega tegeldakse ikka veel ainult selleks, et ettevõtte esimesel võimalusel kallimalt maha müüa. Seetõttu küsin ettevõtjailt, kas nad ootavad enne muutumist suurt kriisi või piisab väikesest. Kas saaks ka ilma kriisita? Kui Euroopa Liit soovib liikmesriikidel teadus- ja arendustegevuse kulutusi soodustada maksuvabastuste andmisega, siis mida saaks siinkohal veel teha Eesti riik? Ent mingem edasi majanduse üldise struktuuri juurde.

Viiendaks. Eesti majanduse struktuur eri tegevusalade lõikes on praegu üsna sarnane arenenud riikide omaga. Mõningal määral on teeninduse osatähtsus Eesti majanduses väiksem kui OECD riikide keskmine, kuid erinevus ei ole suur. Märksa rohkem erineb arenenud riikidega võrreldes tööstuse kui majanduse kasvumootori struktuur. Eesti Panga andmeil valdavad Eesti tööstuses töäjõumahukamad harud. Lähemas perspektiivis on see muidugi positiivne, sest kindlustab inimesi küll madalapalgalise, kuid siiski palgatööga. Töäjõumahukad tekstiili-, rõiva-, toiduaine- ja puidutööstus annavad ligi poole Eesti tööstuses toodetavast lisandväärtusest. Keskmises OECD riigis on nende osatähtsus üksnes veerand. Eestis on aga OECD riikide keskmisest oluliselt väiksem masina-, elektroonika- ja keemiatööstuse osakaal.

Kuuendaks. Haridusest. Tänavu suuname haridusse 6,5% SKP-st. Seda on rohkem kui OECD liikmesriikides keskmiselt, kus seesama SKP inimese kohta on kaks korda suurem kui meil.

1990. aastail järsult langenud iive tähendab, et järgmise kuue aasta jooksul väheneb kooliõpilaste arv ligikaudu 30%.

Seitsmendaks. Kutsehariduse omandamine on ajaloolises madalseisus, seetõttu läheb kutsekooli õppima ainult 30% põhikooli lõpetanutest. Seevastu iseloomustab kõrgharidust üliõpilaste arvu plahvatuslik kasv: viimase üheksa aastaga on üliõpilaste arv suurenenud 2,5 korda. Samal ajal pole suurenenud keskkoolilõpetajate oskused ega teadmised ning lõppkokkuvõttes kannatab kvaliteet.

Doktoriõppe on lõpetanud vähem kui 40%, see tähendab, et Eestis saab doktorikraadi 75 inimest aastas. Rahvusvaheline tase on 60%.

Kaheksandaks. Eesti teadlastel on piisavalt potentsiaali rahvusvahelises konkurentsisis kaasa lüüa. Eesti osales Euroopa Liidu teadus- ja arendustegevuse viiendas raamprogrammis üle ootuste hästi: 809 projektitaotlusest olid edukad 195 ning seega suutsime oma osavõtutasu peaaegu kolmekordselt tagasi teenida. Viis meie teaduskeskust on saanud Euroopa Liidu tippkeskuse nimetuse. Kuuenda raamprogrammi suund suuremate projektide ja konsortsiumide suunas on esitanud Eesti teadlastele uue väljakutse – suurendada veelgi oma jõupingutusi koostöös.

Üheksandaks. Valitsusel on teadus- ja arendustegevuse rahastamise osas ees suured ülesanded. Viimased ametliku statistika andmed teadus- ja arendustegevuse kogukulude üldmahu ja erasektori vastavate investeeringute kohta pärinevad 2002. aastast. Eesti teadus- ja arenduskulud olid siis 0,81% SKP-st ja erasektori osakaal kogukuludes 30,7%. Need on paremad näitajad, kui oli strateegias ette nähtud, kuid 2003. aasta mitteametlikud andmed viitavad sellele, et on tekkimas mahajäämus strateegias püstitatud 0,9%-st SKP-st.

Kümnendaks. Ettevõtete ning teadus- ja arendusasutuste koostöö näitab kasvutrendi. Alles mõni kuu tagasi otsustasime tehnoloogia arenduskeskuste programmi esimese konkursi tulemusena käivitada kuus tehnoloogia arenduskeskust, kokku 48 miljoni krooni ulatuses. Aastail 2004–2006 planeerib riik investeerida sellesse programmi kokku 300 miljonit krooni.

Taotluste kogumaht oli 855 miljonit krooni, sellest lubasid taotlejad ise arenduskeskusi finantseerida 334 miljoni krooni ulatuses. Kavandatud 136 teadus- ja arendusprojekti elluviimisse planeeriti kaasata rohkem kui 240 doktoranti ja magistranti, esitatud taotlustes osales 70 ettevõtet, 50 teaduspartnerit ning 10 muud asutust (haiglad, erialaliidud, riigiasutused). Eesti teaduse ja ettevõtluse koostöö väljavaadetest rääkides pean seda julgustavaks informatsiooniks.

Kümme sammu

Nüüd ülevaade valitsuse peamistest sammudest eespool mainitud faktide valguses.

Esiteks. Valitsus töötab selle nimel, et saavutada püstitatud eesmärki – viia teadus- ja arendustegevuse kogukulude osakaal SKP-s 2006. aastaks 1,5%-ni ja Eesti edu programmi raames 2014. aastaks 3%-ni SKP-st.

Valitsus töötab selle nimel, et aastal 2008 oleksid erasektori teadus- ja arenduskulud riigipoolsetest kulutustest suuremad. Kui praegu on Eestis erasektori vastav osa ligikaudu 30%, siis Euroopa keskmine on 55% ja eesmärgiks on seatud 65%. Et õhutada erasektorit teadus- ja arenduskulusid suurendama, peame rahastamisprioriteetide määramisel oluliseks toetada eriti rakendusliku suunitlusega uuringuid ja tehnoloogia arendusprogramme.

Valitsus töötab ka selle nimel, et valmiv eelarvestrateegia lähtuks teadus- ja arenduskulude puhul selgest struktuurivahendite lisanduvuse põhimõtte järgimisest.

Haridus- ja teadusministri juhtimisel hakkame veel käesoleval aastal välja töötama teadus- ja arendustegevuse uuendatud strateegiat aastani 2010. Selleks algatame kõigi asjast huvitatute – ülikoolidest ettevõtjateni – vahel laiapõhjalise dialoogi. Valitsus esitab uue strateegia Riigikogule arutamiseks 2005. aasta sügisel.

Teiseks. Riigi ressursside maksimaalse kasutamise ja rahvusvahelise tööjaotuse süvenemise tingimustes on äärmiselt tähtis, et kujundaksime selgemalt välja Eesti teaduse kompetentsid nendes valdkondades, kus me tegelikult konkureerime rahvusvahelisel turul või kus meie teadmised on unikaalsed. Üks esimesi samme on kvaliteedikriteeriumidest lähtuva baasfinantseerimise käivitamine, mis peab tagama tipptasemel teaduse rahastamise stabiilsuse ja suurendama teadusasutuste vastutust teadustöö planeerimisel.

Baasrahastamise sisseviimine peab toetama ka teadlaste koostööprojektide ettevalmistamist Euroopa Liidu teadus- ja arendustegevuse raamprogrammides. Haridus- ja teadusminister on saanud ülesande välja töötada baasfinantseerimise põhimõtted ning sellega seoses läbi töötada Teaduskompetentsi Nõukogu (TKN) ja Eesti Teadusfondi (ETF) vahendite võimaliku liitmise küsimus ning esitada konkreetset ettepanekud.

Kolmandaks. Me peame toetama rahvusteadusi, et kiirete muutuste tuules üha enam globaliseeruvast ning keelelt ja kultuurilt amerikaniseeruvast maailmast mitte unustada oma juuri, oma väärtusi, oma keelt ja meelt. Rahvusteaduste toetamine ei ole meie prioriteet, see on meie kohus. Nii nagu meil on üks lipp, on meil ka üks keel, üks aja- ja kultuurilugu. Valitsuse poliitika toetab igati rahvusteadusi, tegemata samal ajal allahindlust uuringute kvaliteedi suhtes. Peame seejuures arvestama uuringute väljundi ja kvaliteedinäitajate spetsiifikat.

Neljandaks. Teadlaste ja ettevõtjate vahelise koostöö tihendamiseks jätkame nii SPINNO kui ka tehnoloogia arenduskeskuste programmi. Eelmisel aastal käivitatud SPINNO programmi eesmärk on tugevdada ülikoolide ning teadus- ja arendusasutuste teadustulemuste rakendamist ärieesmärkidel.

Valitsus on planeerinud rahastada programmi aastail 2002–2006 kogumahas 100 miljonit krooni, kahel viimasel aastal on programmile eraldatud juba 43,1 miljonit krooni. Arvestades eraldatud vahendite mahtu, peame olema väga nõudlikud kasusaajate suhtes, et investeeringuid tõepoolest tõhusalt kasutataks.

Viiendaks. Et arendada tugevates ning strateegiliselt olulistes teadus- ja arendustegevuse valdkondades välja süsteemne infrastruktuur, oleme ette valmistanud nii strateegiliste aluste dokumendi kui ka "Teadus- ja arendustegevuse infrastruktuuri arendamise programmi". Eeldame, et sellega suureneb teadus- ja arendustegevuse strateegilise arenemise võime, väheneb uuringute ja arendustegevuse killustatus ning paraneb koostöö ja interdistsiplinaarsus. Eesti on väike riik. Meie vahendid on piiratud. Seetõttu ongi programmi raames toetatav infrastruktuur suunatud akadeemilise kõrghariduse, teadus- ja arendustegevuse ning ettevõtetega innovatsioonialase koostöö ühisosa väljaarendamisele.

Programmi esimene etapp hõlmab aastaid 2004–2006. Oleme kavandanud rahastada sel ajavahemikul avalike konkursside kaudu projekte kogumahus 400 miljonit krooni. Programmi põhiosa tuleb ellu viia järgmise riikliku arengukava raames aastail 2007–2013. Selle perioodi hinnanguline maht on 1,5 miljardit krooni.

Kuuendaks. Me võime seada eesmärgi omistada aastas vähemalt 150 doktorikraadi ja viia doktoriõppe edukus rahvusvaheliselt võrreldavale tasemele – 60%-ni –, kuid peame seejuures vastama küsimusele, mis erialade doktoreid meie majandus tegelikult vajab. Kas me suudame ühel ajal suurendada tehnika- ja tehnoloogiavaldkondade osakaalu ning rahvusvahelist koostööd?

Valitsus eraldas möödunud aastal täiendavalt 30 miljonit krooni tipptasemel spetsialistide ja teadlaste väljaõppeks erialadel, kus Eestis ei ole piisavalt kompetentsi ega ressursse. Peale selle kavatseb valitsus sisse seada doktorantide stipendiumide süsteemi, suurendades stipendiumi 6000 kroonini, ning välja töötada doktorikoolide kontseptsiooni teadus- ja arendustegevuse tippkompetentsi kaasamiseks doktoriõppesse.

Seitsmendaks. Me oleme kokku kutsunud kõrghariduse asjatundjate komisjoni, andnud neile konkreetsed ülesanded ja tähtaja – 2005. aasta 1. veebruar. Ja andnud neile märku, et meie ootused nende töö tulemuse suhtes on suured.

Praegu peavad Eesti kõrgkoolid konkureerima erialade laialdase dubleerimise tõttu üsna piiratud turul. Kuidas suudavad kõrgkoolid institutsioonidena teravas konkurentsis vastu pidada? Milliseks peaksid muutuma meie koolitustellimuse põhimõtted? Missuguseid õppesuundi eelisarendada? Kuidas selgelt eristada akadeemilist ja rakenduslikku kõrgharidust? Milline on üldse kõrgkoolide roll teadmistepõhises ühiskonnas?

Need on küsimused, millele otsime vastuseid. Kõik on usutavasti nõus, et oleme valmis investeerima meie kõrgharidusse oluliselt rohkem, kuid ainult siis, kui oleme kindlad, et investeeringud lähevad asja ette. Täna teavad ka rektorid, et meil seda kindlust veel ei ole. Aga me töötame selle nimel.

Valitsuse selge sõnum kõrgkoolidele on, et Eestis jäävad alles ainult need kõrgkoolid, mis on paindlikud ja arenemisvõimelised, eesmärgikindlad ning ambitsioonikad.

Kõik kõrgkoolid praegu nendele tingimustele ei vasta. Kõigi kõrgkoolide üks missioone ei ole ka uute teadmiste ja oskuste rakendamine ning rakendatavus.

Kaheksandaks. Eesti on Euroopa Liidu uutest liikmesriikidest esimene, kes on endale formuleerinud strateegilise plaani Lissaboni eesmärkide saavutamiseks. See plaan on "Eesti edu 2014". Valitsus töötab selle nimel, et jõuliselt toetada Euroopa Liidu algatusi, mis on suunatud Lissaboni protsessi raames väljatöötatud üleeuroopaliste eesmärkide saavutamisele. Euroopa Liidu struktuurivahendite jaotamise järgmise programmi 2007–2013 ettevalmistamisel toetab valitsus aktiivselt ja jõuliselt neid seisukohti, mis suurendavad struktuuritoetuste seas teadus- ja arendustegevusele suunatavate vahendite osatähtsust.

Üheksandaks. Käivitame innovatsiooni soodustava kultuuri kujundamiseks veel käesoleval aastal innovatsiooniteadlikkuse programmi eri sihtrühmadele, arvamusiidritest õpilasteni. Peame mõistma, et innovatsioonivõime areng ei ole mitte niivõrd tehnoloogiline ega finantsiline küsimus, kuivõrd seotud kultuuri, inimeste väärtushinnangute, hoiakute ja tavadega.

Kümnendaks. Kõik ekspertuuringud viitavad sellele, et Eestis ei toimi kapitalituru nišš, mis peaks tagama uuenduslike ja tehnoloogiamahukate äriprojektide käivitamise nende algfaasis. Et suurendada erasektori investeeringuid innovatsiooni, on teadus- ja arendusnõukogu mitu korda arutanud ning valitsus põhimõtteliselt toetanud ideed käivitada veel käesoleval aastal Eestis riskikapitali programm ning selle programmi raames asutada riskikapitalifond, kust oleks võimalik teha investeeringuid erasektoriga pariteetseil alusel.

See oli lühike ülevaade valitsuse sammudest. Peame varuma kannatust: teadus- ja arendustegevus on valdkond, kus täna tehtud investeeringud ei kanna veel homme vilja. Külvata tuleb seda vilja aga täna, seepärast peame juba nüüd teadma, millist vilja millisele pinnasele külvata, sest kui me aasta pärast avastame, et lõikus on piskuks jäänud, siis pole meil ikaldustoetust kelleltki küsida.

Kasutatud kirjandus

Innovation Policy Issues in Seven Candidate Countries. The Challenges (2003). European Commission, DG Enterprise.

Innovation Policy Issues in Six Candidate Countries. The Challenges (2001). European Commission, DG Enterprise.

Murray, A. (2004). The Lisbon Scorecard IV. The Status of Economic Reform in the Enlarging EU. London: Centre for European Reform, March.

Porter, M. E., Stern, S. (2001). Innovation: Location Matters. – Massachusetts Institute of Technology Sloan Management Review.

Riigikontrolli auditipädevus ja strateegilised valikud

Mihkel Oviir (RiTo 9), riigikontrolör

Kuigi Riigikontrollile ei saa anda kohustuslikke auditiülesandeid, arvestab ta oma tööplaani koostamisel võimaluse korral ka Riigikogu liikmete, ministrite ja avalikkuse ettepanekutega.

Põhiseaduse ja Riigikontrolli seaduse järgi on Riigikontroll oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli tegev riigiorgan. Riigikontrolli pädevuses pole teostada riigivõimu ega kedagi karistada. Tema ülesanne on audititega tehtavate ettepanekute abil aidata parlamendil ja valitsusel paremini riiki juhtida ning anda avalikkusele teavet avaliku sektori raha kasutamise kohta.

Riigikontroll on infoallikas, seepärast ei sekku ta ka poliitilisse diskussiooni. Töö algab pärast otsuse tegemist. Siis küsitakse, kas tehtud otsus viidi üldse ellu, kas sealjuures järgiti õigusakte, kas otsus viidi ellu tõhusalt ja tagati riigi huvide kaitse. Põhjaliku analüüsi eesmärk on toota infot uute valikute tegemiseks. Hinnang tehtule pole pelk tagasivaade, vaid mõeldud eeskätt kujundama otsustajate edasisi valikuid: mida jätkata samamoodi, mida otsustatu juures parandada või teha üldse sootuks vastupidine otsus? Kuigi sõltuvalt riigist on riigikontrollil erinevad volitused, täitab enamik neist siiski sõltumatu infoallika rolli.

Parimate tulemusteni avaliku sektori raha kulutamisel peab viima järgmine ahel: Riigikogu annab välja seadusi, väljendades oma tahet; valitsus kulutab seda tahet ellu viies raha ja annab kulutamise kohta aru; Riigikontroll uurib, kuidas täitevvõim on seadusandliku võimu tahet järginud.

Mis vajaks põhjalikumat kontrolli

Riigikontrolli auditipädevus ehk nende organisatsioonide ring, mida Riigikontroll auditeerida saab, on pidevalt muutunud, sõltudes ühiskonna arenemisest ja ootustest Riigikontrollile. Aja jooksul on lisandunud auditeeritavaid valdkondi. Praegu võib Riigikontroll hinnata auditeeritavate finantsaruannete korrektsust, aga ka sisekontrolli tugevust, finantsjuhtimise taset, majandustehingute õiguspärasust ning tegevuse tulemuslikkust. Selle artikli kirjutamise ajal valmistatakse ette Riigikontrolli seaduse muudatust, mis võimaldab auditeerida senisest põhjalikumalt omavalitsusi.

Peamine osa Riigikontrolli tööst on suunatud ministeeriumide ja teiste valitsusasutuste auditeerimisele. Sellele lisandub põhiseaduslike institutsioonide (Riigikogu Kantselei, kohtud, Eesti Pank jt), avalik-õiguslike juriidiliste isikute, riigi huvide ja rahaga seotud äriühingute, sihtasutuste ning mittetulundusühingute tegevuse analüüs. Ka omavalitsusi on Riigikontrollil õigus auditeerida, seni küll ainult nende valdusse antud riigi vara, riigieelarveliste eraldiste ja toetuste kasutamise osas. Omavalitsuste endi vahendite auditeerimist seadus siiski ei luba.

Samal ajal on Riigikontroll alati toonitanud, et avalikus sektoris ei tohiks olla nn kontrollivaba ruumi. Sellest lähtudes on nii avalik-õiguslikud ja eraõiguslikud juriidilised isikud kui ka omavalitsused pälvinud juba mõnda aega Riigikontrolli töös suurt tähelepanu.

Õigus auditeerida kogu raha, mille omavalitsus saab riigilt, annab muidugi alust väita, et omavalitsused ei ole kunagi olnud täielikult väljaspool Riigikontrolli vaatevälja. Samas osutavad audititega leitu ja riskihinnangud sellele, et omavalitsuste kasutatav raha vajaks põhjalikumat kontrolli.

Riigikontroll pole siiski ootama jäänud võimalikku auditipädevuse laiendamist, vaid on kavandanud põhjalikumat kontrolli ka senise pädevuse piires. 2003. aasta lõpus koostatud tööplaanis on ühe omavalitsuse süvaaudit, millega ei auditeerita omavalitsust ainult mõne üksiku toetuse auditi raames, vaid analüüsitakse tema tegevust kõigi riigieelarveliste eraldiste kasutamisel.

Kindlasti ei ole teravdatud tähelepanu eesmärk heita auditeeritavale halba valgust. Omavalitsused peaksid audititest võitma kahel põhjusel. Esiteks peaks põhjalik audit pakkuma ka tavapärasemast põhjalikumat teavet, mille alusel kohaliku elu korraldamise otsuseid teha. Teiseks aitavad sellised auditid luua selgust, kas omavalitsuste sage korruptsiooni võrdkujuks pidamine on põhjendatud või mitte. Positiivne nii-öelda asjad korras hinnang, kui seda on võimalik anda, suurendab nii omavalitsuse auditi kui ka mis tahes muu auditi puhul auditeeritava usaldusväarsust.

Vajalik seadusemuudatus

Omavalitsustega seotud auditite arvu suurendamisest ja Riigikontrolli auditipädevuse laiendamisest maksumaksja raha paremaks kasutamiseks siiski ei piisa. Usaldusväarsuse, läbipaistvuse ja tulemuslikkuse nimel peaks paranema ka omavalitsuste endi kontrollisüsteem. Sinna hulka kuulub kohustusliku eraaudiitorkontrolli ulatuse laiendamine, sisekontrolli ja siseauditi juurutamine ning volikogu revisjonikomisjoni rolli täpsem määratlemine.

Kõigis nimetatud valdkondades on Riigikontrolli arvates märkimisväärsed puudujääke. Eraaudiitorkontroll hõlmab ainult majandusaasta aruande korrektsust, mitte aga tehingute seaduslikkust. Majandusaasta aruande audit pole kõigile omavalitsustele isegi mitte kohustuslik. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ei piiritle linna- ega vallavalitsuse kohustusi sisekontrolli ja siseauditi korraldamisel. Revisjonikomisjonides valitseb huvide konflikt, sest seal on enamuses koalitsiooni esindajad.

Kontroll avalik-õiguslike ning eraõiguslike juriidiliste isikute üle oli 2002. aasta märtsi alguseni kehtinud Riigikontrolli seaduses reguleeritud lünklikult ja vastuoluliselt. Sihtasutuste auditeerimist Riigikontrolli seadus ette ei näinud, küll oli mõne riigi asutatud sihtasutuse põhikirjas märgitud, et sihtasutusele eraldatud riigieelarvevahendite kasutamist auditeerib Riigikontroll. Seadustes avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta oli auditipädevus ette nähtud erinevalt: osa puhul võis Riigikontroll auditeerida kogu majandustegevust, osa puhul aga ainult neile antud riigieelarvevahendite kasutamist.

2002. aasta 4. märtsil jõustunud Riigikontrolli seadus täpsustas meie volitusi auditeerida avalik-õiguslikke ja eraõiguslikke juriidilisi isikuid. See seadusemuudatus oli aktuaalne ja vajalik, sest riskihinnangud ja auditikogemused on näidanud, et neile isikutele on vaja

pöörata suurt tähelepanu. Üks peamisi mureküsimusi langeb kokku omavalitsuste probleemidega. Kuigi riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul on aastaaruande õigsuse kontrollimiseks tellitud audit eraaudiitorilt, ei ole see piisav, sest ei anna ülevaadet tehingute seaduslikkusest, juhtimise usaldusväärsusest ja juriidilise isiku jätkusuutlikkusest ega too kahjumi korral välja selle tekkimise põhjusi. See ei ole etteheide eraaudiitoritele, sest tavapärane järeldusotsus raamatupidamisaruande kohta ei käsitlegi juhtimist. Küll aga on auditi ulatuse laiendamine auditi tellijate, nõukogude pädevuses. Kahjuks pole tellijad, kelle seas on ka riigi esindajad, seda enamasti vajalikuks pidanud.

Kuni õigusaktides ei ole avaliku sektori puhul sätestatud nõuet auditi ulatuse laiendamise kohta ning auditi tellijad seda valdavalt vajalikuks ei pea, tuleb Riigikontrollil ka nende probleemidega tegelda. Seetõttu oleme oma audititega hinnanud kas juriidilise isiku majandustegevust tervikuna või keskendunud mõnele olulisele tööloigule. Tulemused on näidanud, et raamatupidamisaruanne võib küll olla õige, kuid see ei taga mõistlikku finantsjuhtimist.

Strateegilised valikud

Riigikontrolli seadus sätestab, et Riigikontrollile ei saa anda kohustuslikke auditiülesandeid. Riigikontroll otsustab iseseisvalt auditite läbiviimise, aja ja iseloomu ning tema töö aluseks on riigikontrolli kinnitatud tööplaan.

Iga-aastaselt tööplaan koostades lähtub Riigikontroll enda koostatud strateegiast ja põhiseaduslikust kohustusest esitada igal aastal parlamendile ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal. Võimaluse korral arvestatakse ka Riigikogu liikmete, ministrite ja avalikkuse ettepanekutega.

2000. aasta algusest töötab Riigikontroll kolme auditiliigi ja kolme auditiosakonna põhiselt ning koostab selle järgi ka tööplaan. Plaanivõetavate finantsauditite valiku ja ulatuse määrab suuresti riigi vara kasutamise ja säilimise ülevaate kohustuslik osa, riigieelarve seaduse ja Riigikontrolli seadusega sätestatud arvamus riigi majandusaasta koondaruande kohta. Tulemus- ja tegevusriskide auditeid valides lähtutakse põhimõttest, et auditeid tuleb teha valdkondades, kus esineb laiemalt üldistatavaid probleeme.

Tööplaanis pakutavaid konkreetseid auditiprojekte hinnatakse strateegias sätestatud valikukriteeriumide alusel, milleks on näiteks:

- teemaga seotud riigi raha ja varade maht;
- kodanike arv, keda teema oluliselt mõjutab;
- teema haakumine Riigikontrolli kohustuste ja prioriteetidega;
- teema huvipakkuvus Riigikogule, avalikkusele ja auditeeritavale;
- auditi teostatavus Riigikontrolli vahendite ja saadaoleva oskusteabega.

Samuti on Riigikontroll määranud tingimused, mille puhul auditit tööplaanis ei lülitata. Seda ei tehta näiteks siis, kui:

- pole isikut, kellele auditi käigus tekkiv hinnang / info võiks huvi pakkuda;
- hiljuti on tehtud sobivas ulatuses ja usaldusväärne analoogiline audit / uuring;
- protsess areneb liiga kiiresti, mistõttu auditi tulemused võivad aeguda juba enne nende avalikustamist.

Aastaplaanis ei sisaldu sihtauditeid, mida tehakse väga erinevate probleemide uurimiseks võimalikult kohe pärast probleemide ilmnemist. Nende eesmärk on anda juhtunule kiiresti asjatundlik hinnang ja toimunu avalikustada, et tulevikus niisuguseid juhtumeid välditaks.

Vastuvõetud aastaplaanist ja selles toimuvatest muudatustest teatab Riigikontroll – seda näeb ette nii Riigikontrolli seadus kui ka seaduse aluseks olev rahvusvaheline tava – asjaomasele ministrile. Samuti pakub Riigikontroll enne auditit, aga ka selle ajal detailsemat infot auditeeritavale, tutvustades audiitoreid, auditi ajakava, eesmärki ja metoodikat.

Auditi tulemusi ei fikseerita kohe lõpparuandes, vaid esitatakse auditeeritavale eelnevalt tutvumiseks. Pärast täienduste ja paranduste tegemist oodatakse asjaomase valdkonna eest vastutava ministri kirjalikku seisukohta ning plaani, mille järgi on kavas hakata Riigikontrolli tehtud ettepanekuid rakendama. Lõplik auditiaruanne avalikustatakse koos ministri vastusega.

Finantsaudit

Finantsauditite eesmärk on saavutada korrektne ja täielik finantsaruandlus, mis võimaldaks parandada kogu avaliku sektori finantsjuhtimist ning looks ühtlasi parimad eeldused tulemuslikkuse auditeerimiseks.

Finantsauditiga alustades kontrollitakse, kas asutuste finantsaruanded kajastavad nende majanduslikku olukorda adekvaatselt. Tänavu antakse esimest korda hinnang ka majandustehingute seaduslikkusele. Edaspidi on kavas finantsauditi ulatust veelgi laiendada, andes hinnangu ka kuluinfole, finantsjuhtimisele, sisekontrollisüsteemile ning tegevusaruannetes esitatud info õigsusele.

Auditeeritavateks asutusteks on igal aastal kõik ministeeriumid, valikuliselt nende olulisemad allasutused ja valikuliselt ka põhiseaduslikud institutsioonid. Valikuliselt hinnatavaid asutusi auditeeritakse üpris kindla intervalliga, mis tähendab, et ükski olulisem ja suurem asutus ei jää tähelepanu alt välja. Samuti auditeeritakse riigi majandusaasta koondaruande kohta arvamuse avaldamiseks igal aastal muude selle aruande koosseisus esitatavate aruannete (nt ravikindlustus ja pensionid) õigsust.

Viimastel aastatel on Riigikontroll teinud keskmiselt 40 finantsauditit aastas.

Tegevusriskide audit

Tegevusriskide auditiga hinnatakse selliste kontrollisüsteemide toimimist riigiasutustes, mis peavad tegema minimaalseks raha seaduslikku ja sihipärast kasutamist ohustavad riskid. Erinevalt traditsioonilisest finantsjuhtimise auditist ei uurita tegevusriskide auditiga mitte

ainult seda, kas kontrollisüsteem tagab tehingute seaduslikkuse, vaid ka seda, kas see tagab tehingute otstarbekuse, s.t seaduse mõtte järgimise. Sageli antakse hinnang ka tegevuse säästlikkusele ja tõhususele ning loomulikult selgitatakse välja konkreetsed eksimused ja rikkumised. Niisiis ühendab tegevusriskide audit endas nii finants- kui ka tulemusauditi lähenemist, alates ühe või teise toetuse, tegevusloa või riigihanke eesmärgipüstistamisest ning lõpetades konkreetse tegevuse või rahakasutuse hindamisega.

Tuginedes senisele kogemusele ja viidetele riskialtimate tegevuste kohta, on Riigikontroll võtnud erilise tähelepanu alla riiklikud toetused, tegevusload ja riigihanked.

Toetuste auditis tugineb Riigikontroll järgmistele põhiküsimustele:

- kas regulatsioon määrab üheselt, mis eesmärgiga, keda ja millistel tingimustel toetatakse;
- kuidas kontrollitakse taotleja õigust toetust saada;
- kuidas toimitakse siis, kui toetusesaaja või ametnik on tingimusi rikkunud;
- kas info toetuse väljamaksmise tingimuste ja saajate kohta on avalikkusele kättesaadav;
- kas sisekontrollisüsteem võimaldab hiljem hinnata väljamaksja toimingute seaduslikkust ja piisavust.

Tegevuslubade audit käigus hindame:

- kas regulatsioon määrab loa rakendamise eesmärgid ja juhud;
- kas taotlejatele esitatavad nõuded on piisavad, täitmaks loa rakendamise eesmärgi;
- kas ametnikud kohtlevad loataotlejaid ja –omanikke võrdselt;
- kas on tagatud järelevalve loaomanike tegevuse üle ja vajaduse korral rakendatakse sanktsioone;
- milline on loata tegutsemise tõenäosus ja kuidas seda riski on maandatud.

Riigihangete audit puhul on töö aluseks järgmised neli põhimõtet:

- hanke ökonoomsus – hangitav asi (töö, teenus) peab vastama ostja vajadustele, hangitu hind turuhinnale hanke korraldamise ajal või olema sellest soodsam, ostja peab saama hangitu talle vajalikul ajal;
- pakujate objektiivne kohtlemine – kõik pakkujad peavad saama ostja soovide ja toimingute kohta ühesugust teavet, ostja ei tohi pakujatele seada põhjendamatult suuri nõudmisi;
- hanke läbipaistvus – ostja toimingud ja otsused peavad olema pakujatele arusaadavad ja objektiivselt põhjendatud;
- hanke kontrollitavus – hankemenetlus peab olema dokumentide alusel tagantjärele taastatav.

Viimastel aastatel on Riigikontroll teinud keskmiselt 25 tegevusriskide auditit aastas.

Tulemusaudit

Tulemusaudit on keskendunud kolmele avaliku halduse aspektile – säästlikkusele, tõhususele ja mõjususele.

Säästlikkust ehk eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist Riigikontroll üldjuhul eraldi ei hinda, küll aga võidakse hinnang säästlikkusele anda tõhusust uurides. Tõhusust hinnates analüüsib Riigikontroll, kas ja kuidas oleks samade ressurssidega võimalik tegevuse tulemust parandada või saavutada sama väiksemate kuludega. Mõjusust hinnates analüüsib Riigikontroll:

- õigusaktides ja planeerimisdokumentides deklareeritud eesmärkide saavutamist;
- tegevusega tegelikult saavutatud mõju võrrelduna soovitud mõjuga.

Riigikontrolli huvitab ka see, millised on tõhususe ja mõjususe eeldused. See tähendab analüüsi, kas avalik sektor lähtub oma tegevuse planeerimisel ja elluviimisel heast juhtimistavast ning arvestab ühiskonna tegelike vajadustega. Et riigi juhtimine avaldub konkreetsetes eluvaldkondades, ei uuri Riigikontroll tulemusaudititega riigi juhtimist abstraktselt, vaid konkreetsete valdkondade kaudu. Juba mõnda aega on tööd tehtud probleemipõhiselt, nähes selle plussina, et riigi tegevuse vaatlemine mingi üksikisiku tasandil avalduva probleemi lahendamiseks võimaldab analüüsida asutuste tegevust sisulisemalt, kui seda võimaldaks eri asutuste formaalse töökorralduse uurimine. Nii on kaardistatud ka ministeeriumide piirjoonte vahele jäävat eikellegimaad ning osutatud ministeeriumide vastuolulisele ja kulukale topelttegemisele.

Praegu tehakse auditeid neljas valdkonnas: ettevõtluskeskkond, keskkonnakaitse, iseseisev toimetulek, tervishoid. Ettevõtluskeskkonna uurimise eesmärk on toetada riigi tegevust ettevõtluse arendamisel, sealhulgas aidata riikliku toe ja piirangute abil kontsentreerida kapitali ja tehnoloogiat Eesti majanduskasvu kiirendamiseks. Keskkonnakaitse valdkonnas on praegu tähelepanu all eelkõige ohtlike jäätmete käitlemine ja nende tekke vältimine. Toimetulekut uurides keskendutakse küsimusele, kas riik on loonud küllaldased eeldused, et kindlustada lapse põhivajaduste rahuldamine ja tema arendamine kuni nooruki tööturule sisenemiseni. Erilist tähelepanu pööratakse nn riskilastele. Tervishoiuvaldkonnast on vaatluse all raviteenuste kättesaadavus ja kasutamine kolmel tasandil: perearst, eriarst ja haigla. Viimastel aastatel on Riigikontroll teinud keskmiselt 10 tulemusauditi aastas.

Auditorialased suhted parlamendiga

Ajaloolistest, kultuurilistest ja poliitilistest mõjuritest tulenevalt on riigikontrollide ja parlamentide suhted riigiti erinevad: riigikontroll võib olla täitev- või seadusandliku võimu osa või neist sõltumatu. Eesti Riigikontrolli sõltumatus ei tähenda mingil juhul huvipuudusega võrdsustatavat ärarippumatust. Me oleme Riigikogu tähelepanust väga huvitatud, sest oleme veendunud, et parlamendi tähelepanu auditi tulemustele aitab oluliselt kaasa probleemide kõrvaldamisele ja maksumaksja raha kasutamist tõhustavatele arengutele.

Enamikus riikides arutavad parlamendikomisjonid kuni pooli saadud aruannetest – eelkõige kokkuvõtvaid aruandeid, mille parlamendiarutelu on kohustuslik, samuti aruandeid, mis tutvustavad nende endi tellitud auditite tulemusi.

Eestis on juba pikemat aega arutatud, mis saab Riigikontrolli auditiaruannetest. Riigikogu roll Riigikontrolli auditiaruannete arutamisel oli kuni Riigikontrolli praeguse seaduse vastuvõtmiseni reguleerimata. Riigikontroll saatis küll parlamendile auditiaruandeid ja käis neid aeg-ajalt teemast olenevalt asjaomastele alatistele komisjonidele tutvustamas, kuid seda pigem omal algatusel.

2002. aasta märtsis muutusid kontaktid regulaarsemaks. Uus Riigikontrolli seadus sätestas, et Riigikontroll esitab oma aruanded rahanduskomisjonile. Seeläbi tekkis Riigikontrollile püsiv koostööpartner. Jätkati siiski auditite tutvustamist ka teistele alatistele komisjonidele.

2004. aastast alates saadetakse kõik Riigikontrolli auditiaruanded ja ülevaated parlamendi erikomisjonile – riigieelarve kontrolli komisjonile. Komisjoni ja Riigikontrolli koostöö eesmärk on tagada, et valitsus jälgiks riigieelarve täitmist ning kasutaks riigi vara ja eelarveraha säästlikult, tõhusalt, mõjusalt ja õiguspäraselt. Komisjoni töö reglemendis on auditiaruannete arutamine, aga ka diskussioon avaliku sektori auditeerimise põhimõtete ja riigikontrolöri tõstatatud oluliste küsimuste üle. Vajadusel korraldab erikomisjon ühisistungeid parlamendi alatiste komisjonidega.

Koostöö uue komisjoniga on väga värske ja Riigikontroll loodab sellest parimat. Peame oluliseks eristuda senisest valdavast Ida- ja Kesk-Euroopa praktikast, kus parlamendikomisjonid küll arutavad auditiaruandeid, kuid ei võta vastu mingeid otsuseid. Riigikontroll püüab komisjoni tööle igati kaasa aidata, tutvustades komisjoni liikmetele mitte ainult aruandeid, vaid lisades ka Riigikogu pädevuses olevad otsustuskohad, mida tuleks audititulemustest lähtudes silmas pidada. Sisult käsitlevad need enamasti seaduste muutmist ja ministrite tegevuse arutamist. Loodame, et side kujuneb võimalikult mõlemapoolseks. Ootame, et komisjon teatab Riigikontrollile probleemidest, mis jõuavad komisjoni liikmeteni ameti- ja eraisikutega suheldes, ning koondab parlamendiliikmete ettepanekud Riigikontrolli tööplaani täiendamiseks.

Uuele koostööle lisanduvad senised kokkupuutepunktid. Aasta jooksul tehtud auditite põhjal koostab Riigikontroll parlamendile põhiseaduses sätestatud kokkuvõtliku aruande – ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal, mille riigikontrolör esitab parlamendile ühel ajal riigi majandusaasta koondaruande arutamisega parlamendis. Samuti esitab Riigikontroll Riigikogule aastaaruande oma tegevuse kohta hiljemalt kuu pärast audiitori järeldusotsuse saamist. Riigikontrolli tegevust auditeerib igal aastal Riigikogu määratud audiitor, kellel on Riigikontrolli tegevuse auditeerimiseks samasugused õigused nagu Riigikontrollil oma auditite läbiviimisel.

Auditalased suhted valitsusega

Valitsusega on Riigikontrollil tööalaselt kõige tihedam seos. Mis tahes aruannet, tegevust või sõlmküsimust auditeerides käsitleme seda alati nii-öelda kellegi omana, kellegi vahetu

kohustusena muretseda ja vastutada. Muidugi on vahetult kohustatud vastutama auditeeritava asutuse või ettevõtte juht, kuid juba mitu aastat oleme rõhutanud ministri vastutuse põhimõtet. Peame enesestmõistetavaks ning efektiivseks kitsaskohtade lahendamise viisiks, kui teeme enamiku ettepanekuid valitsemisala kõrgeimale juhile, kes ka siis, kui tal pole probleemiga isiklikku seost, on ikkagi lõppvastutaja kogu ministeeriumi valitsemisalas toimuva eest. Ministril on hoovad probleemide süsteemseks lahendamiseks: lihvida mitte ainult oma asutuse juhtimisnüansse, vaid viia asjade arutamine valitsusse, anda välja paremaid korraldusi ja määrusi, mis reguleerivad mitme asutuse tööd, algatada seaduseelnõusid.

Riigikontroll eeldab, et minister peab oma haldusala korraldamisel silmas kolme aspekti.

Esmalt tuleks tal seada eesmärgid, milleni tahetakse jõuda ministeeriumis ja kogu haldusalas tervikuna. Enamasti tähendab see Riigikogu poolt vastuvõetud seadustes nimetatud eesmärkide ja piirangute täpsustamist. Täpsustamine sisaldab muu hulgas mõõdetavate tulemusnäitajate seadmist, tähtaegade määramist, rahajagamise detailsete kriteeriumide väljatöötamist. Kahjuks seisneb paljude auditite peamisi tõdemusi selles, et seadusandja tahte täpsustamine, järgides seaduse vaimu, on piisaval tasemel tegemata jäetud.

Teise aspektina ootame ministrilt eesmärkide ellurakendamiseks vajalike eelduste loomist. See hõlmab eelkõige vajalike struktuuride ja ressursside määramist eesmärkide täitmiseks. Riigikontroll hindabki oma auditites seda, kas püstitatud eesmärgid on võimalik täita nende vahenditega, mis ministeerium on kavandanud.

Kolmandana tähtsustame ministri vastutust sisekontrolli loomisel. Sisekontrollisüsteem hõlmab kindlasti selgeid ja üheselt järgitavaid protseduure. Riigikontroll hindab, kas haldusalas on olemas kokkulepitud protseduurid ehk seda, kas ametnikele ei ole jäetud suurt erandite tegemise ja läbipaistmatu otsustamise võimalust. Samuti hõlmab see aruandlust. Riigikontroll hindab, kas minister on loonud süsteemi, mis tagab talle adekvaatse ja piisava tagasiside haldusalas tehtava kohta.

Oluline on ka audit. Riigikontroll hindab, kas minister on loonud oma haldusalas süsteemi, mis tagab kontrolli protseduurireeglite järgimise üle, ning kinnitab, kas esitatavad aruanded on õiged või mitte. Just siseauditi arengus näeme Riigikontrolli töö tõhustamise ja maksumaksja raha efektiivsema kasutamise võtit. Seni oleme siseaudiitorite tööle saanud tugineda vähesel määral. Kui toimib aga usaldusväärne siseaudit, on halduse nüüdisajastamise teel astutud pikk samm.

Avalik arvamus ja X Riigikogu meediauuringutes

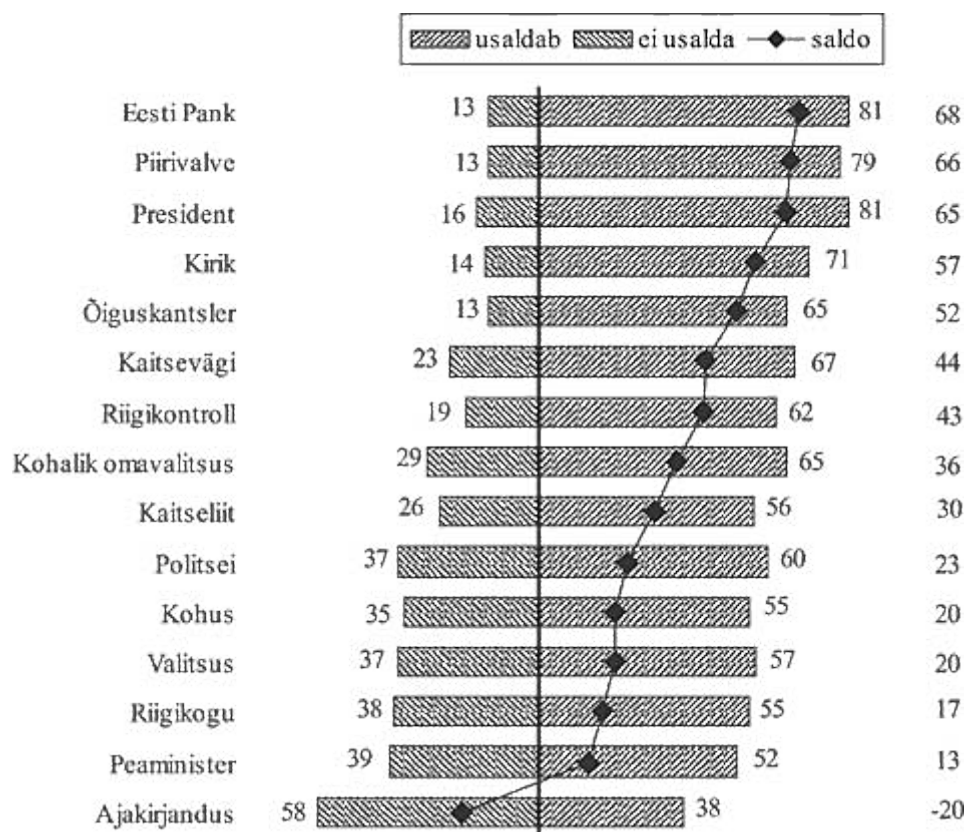
Juhan Kivirähk (RiTo 9), Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse vanemteadur

Kuigi ajakirjanduses on ilmunud arvukalt kriitilisi artikleid, ei ole parlamendi usaldusväärsuses põhimõttelisi muutusi esimese aasta jooksul aset leidnud.

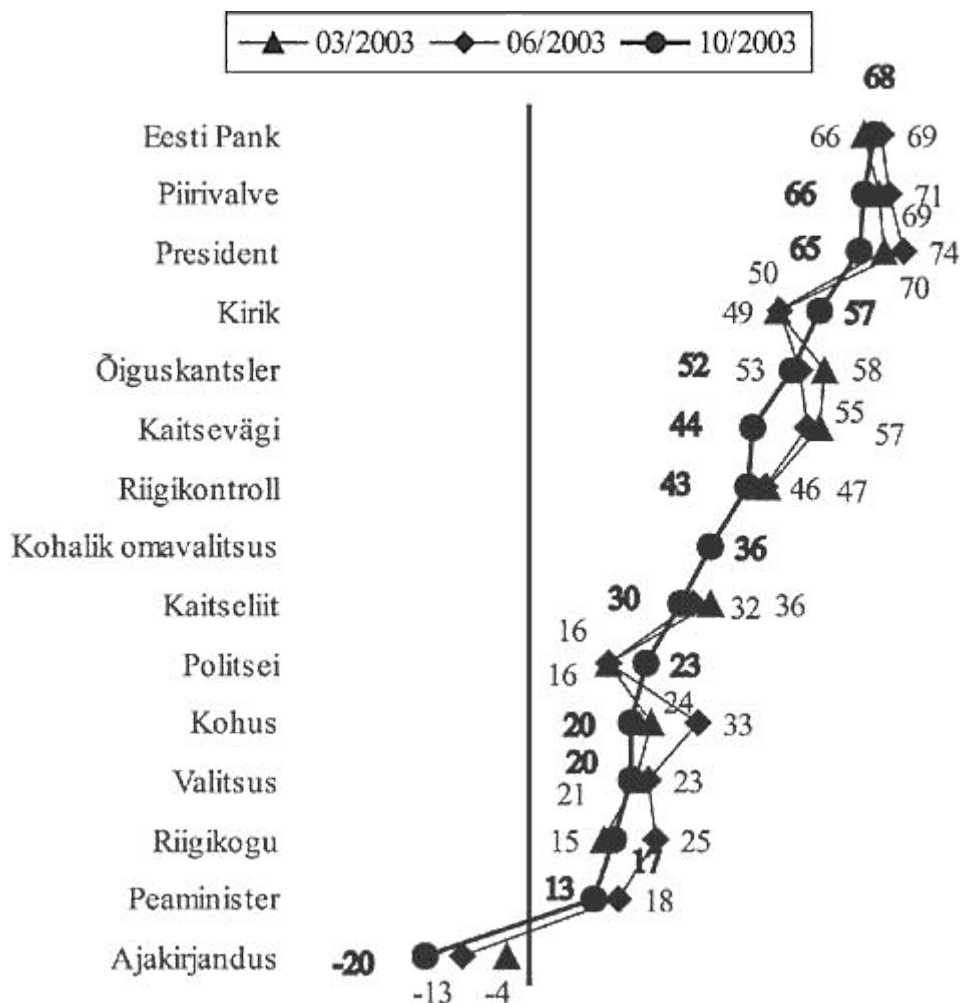
Riigikogu kujutab endast riigi kõrgeima võimukandja, Eesti kodanikkonna valitud esindust. Riigikogu eduka tegutsemise olulisi kriteeriume on tema usaldusväärsus rahva silmis.

Riigiorganite usaldusväärsuse uuringuil on küllaltki pikk traditsioon – tegemist on poliitiliste sotsiaaluuringute klassikalise teemaga. Usaldusväärsuse küsimust on esitatud peaaegu kõigis Riigikogu ja valitsuse tellitud avaliku arvamuse monitooringutes, sellel teemal on uuringuid teinud TNS Emor, ES Turu-uuringute AS ja OÜ Saar Poll. Viimase pooleteise aasta kestel on riigi institutsioonide usaldusväärsust uurinud ka OÜ Uuringukeskus Faktum.

Joonis 1. Usaldus riigi institutsioonide vastu 2003. aasta oktoobris



*Joonis 2. Muudatused riigi institutsioonide usaldamises 2003. aastal
(positiivsete ja negatiivsete hinnangute saldo)*



2003. aasta veebruaris hindasid küsitletavad IX Riigikogu. 2003. aasta juunis oli märtsis valitud uue, X Riigikogu reiting veel küllaltki kõrge (teda usaldas 60% ja ei usaldanud 35% elanikkonnast). 2003. aasta oktoobris oli Riigikogu usaldusväarsus juba pisut kahanenud. Riigikogu liikmete kuluhüvitiste teema ajakirjandusliku käsitlemise mõju Riigikogu reitingu langusele võib siinkohal ainult oletada, uuringuandmete põhjal sellele kinnitust leida pole võimalik. Kui selline mõju oligi, siis igatahes mitte püsiv: 2004. aasta veebruaris oli usaldus Riigikogu vastu endiselt 57% (mitteusaldajate osakaal 40%).

Tuleb märkida, et tõsisel kriisil on kriitilisi teemasid tõstatava ajakirjanduse enda maine: oktoobris ei usaldanud ajakirjandust 58% küsitletuist. See muidugi ei tähenda, et madala usaldusväarsuse tõttu kriitilised materjalid poliitikute mainet ei ohustaks – ajakirjandusest veelgi madalam reiting on erakondadel, keda veebruaris pidas usaldusväärseks ainult 25% küsitletuist.

Riigikogu mainega tegelejal tasub silmas pidada, et avalikkus ei tee eriti hästi vahet Riigikogul ja valitsusel, hinnangud nende usaldusväarsusele suures osas kattuvad. Tuleb

silmas pidada, et parlamendi usaldusväärsust mõjutab riigi poliitiline elu tervikuna, mitte üksnes Toompea lossi seinte vahel toimuv.

Ilmselt kehtib ka praeguse Riigikogu puhul üldine seaduspärasus: tegevusaja kestel hakkab tema usaldusväärsus (veelgi enam valitsuse oma) paratamatult langema. Praegusel Riigikogul on käsil alles esimene tegevusaasta, seega pole usaldusväärsuse langusfaasi veel jõutud.

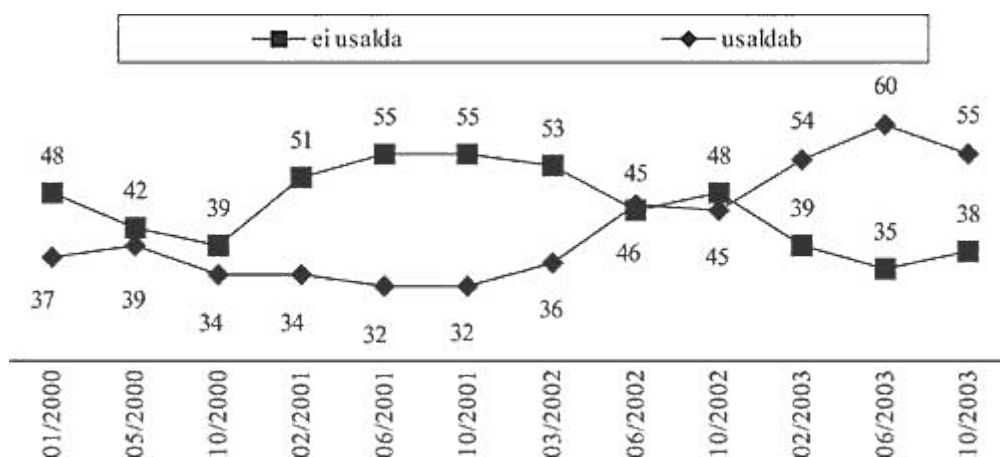
Pilk minevikku

Aastail 1995–1998 turu-uuringufirma Saar Poll korraldatud küsitluste põhjal püsis Riigikogu täielikult või pigem usaldavate vastanute osakaal pidevalt 40 protsendist kõrgemal, tõustes eestlaste hinnangutes aeg-ajalt ka üle 50% (koguni 57–58%-ni). Selline muutlikkus oli tingitud valitsuskoalitsioonide vaheldumisest. Kui võimule sai uus valitsus, lisandus ka Riigikogule täiendavat usalduskrediiti. Kõige rõõmustavam oli riigivõimu reiting Mart Siimanni peaministriks oleku ajal – KMÜ vähemusvalitsus ei hiilanud küll teguderohkusega, kuid mõjus avalikkusele sellegipoolest turvaliselt ja usaldusväärselt.

Aastail 1999–2002 oli kolm aastat järjest võimul kolmikliidu valitsus. Usaldus Riigikogu vastu jäi sel perioodil pidevalt alla 40%, valitsuse käsi käis aga kriitilisematel hetkedel veelgi hapramini: 2001. aasta kevadel pildiskandaali ajal ja suvel elektrijaamu *NRG-Energy*le maha müüa üritades langes see 30%-ni.

Üheaastase KeRe koalitsiooni võimuloleku ajal püsis usaldus nii Riigikogu kui ka Siim Kallase valitsuse vastu kõrgel – teatud sarnasust võib selles fenomenis näha Mart Siimanni peaministri-perioodiga.

Joonis 3. Usaldus Riigikogu vastu aastail 2000–2003 (%)



Riigikogu usaldusväärsus sotsiaal–demograafilistes rühmades

Riigikogu reiting on kõrgem neis rühmades, millesse kuulujail on põhjust riigi poliitikatega rohkem rahul olla. Madalam staatus (väiksem haridus, madalam sissetulek) toob kaasa suurema rahulolematuse riigis toimuvaga, mis väljendub ka suuremas usaldamatuses Riigikogu ja valitsuse tegevuse vastu.

Tabel 1. Riigikogu usaldajate ja mitteusaldajate suhe elanikkonna rühmades (%)

	2003 veebr	2003 mai	2003 okt	2004 veebr
Eestlased	56:41	59:37	56:39	55:42
Mitte-eestlased	50:35	62:31	53:36	61:32
15-19-aastased	63:32	71:27	62:31	60:38
20-29-aastased	51:46	58:36	54:37	60:38
30-39-aastased	58:35	53:40	50:45	53:42
40-49-aastased	56:38	63:33	58:34	57:37
50-59-aastased	49: 44	58:37	55: 40	53: 45
60-74-aastased	55:39	61:34	55:39	58:37
Alg- või põhiharidus	57:38	62:33	55:40	58:38
Keskharidus	53:39	57:37	52:40	53:42
Kõrgem haridus	57:39	69:28	64:32	69:32
Kuni 1000 krooni	48: 45	50: 48	48: 43	46: 48
1001-2000 krooni	54:38	62:34	55:36	53:42
2001-3000 krooni	57:40	59:38	56:36	58:40
3001-4000 krooni	66:31	58:31	49:47	58:40
Üle 4000 krooni	50:46	67:28	62:35	68:31

Eestlaste ja mitte-eestlaste suhtumisi võrreldes näeme ennekõike, et Riigikogu usaldajaid on muulaste seas eestlastest kohati rohkemgi, mitteusaldajaid aga püsivalt vähem. Samas on aga "ei oska öelda" vastanute osakaal muulaste hulgas suurem.

Riigikogu usaldavad rohkem kõige nooremad vastajad, kõige kriitilisemalt suhtub Riigikogu töösse pensionieelsesesse ikka kuuluv vanuserühm.

Kõrgharidusega vastajate seas on usaldus Riigikogu vastu kõrge. Kõige rohkem usaldavad parlamenti need, kelle keskmine sissetulek ühe pereliikme kohta on suurim. Mitteusaldajate osakaal on aga suurim kõige väiksema sissetulekuga vastanute seas.

Tabelist näeme, et pärast kevadisi Riigikogu valimisi kasvas Riigikogu usaldusväärsus peaaegu kõikides vastanute rühmades. Oktoobriks aga taastus enamikus vastanute

rühmades valimiste–eelne usaldus (mis on tegelikult kõikide varasemate Riigikogu koosseisudega võrreldes pretseedenditult kõrge).

Oktoobrikuuga võrreldaval tasemel püsis usaldusväarsus ka 2004. aasta veebruaris.

Riigikogu usaldusväarsus erakondade toetajate hulgas

Tulenevalt hinnangute tugevast korreleerumisest valitsuse tegevuse vastu on usaldus Riigikogu vastu suurem valitsuskoalitsiooni erakondade toetajate seas ning madalam opositsiooni pooldajate hulgas.

Tabel 2. Riigikogu usaldajate ja mitteusaldajate suhe erakondade toetajaskonnas (%)

	2003 veebr	2003 mai	2003 okt	2004 veebr
Keskerakond	53: 45	57: 42	40: 51	52: 43
Rahvaliit	60 :38	49: 51	59:36	44: 54
Reformierakond	75 :23	73 :23	70 :30	73 :27
Isamaaliit	63 :35	67 :28	58:35	67 :32
ESDE	64 :36	72 :19	63 :34	51: 49
Res Publica	49: 59	66 :31	62 :34	70 :30

Nagu näeme, olid Res Publica valijad enne 2003. aasta märtsi valimisi Riigikogu suhtes kõige kriitilisemalt meelestatud. 2004. aasta veebruaris hindavad nad aga Riigikogu usaldusväarsust Reformierakonna pooldajate järel teisena.

Kriitilised olid ja on selleks ka jäänud Keskerakonna valijad, kelle toetatav erakond oli ometi 2003. aasta veebruaris valitsuses.

Küllalt kriitiliselt suhtuvad praegusse Riigikogusse ka Rahvaliidu valijad – usaldusväarsuse näitajaid vaadates võiks arvata, et tegemist on opositsioonierakonnaga. Läbivalt on antud perioodil Riigikogu usaldusväärseks pidanud Reformierakonna valijad. Riigikogu suhtes on enamasti positiivselt meelestatud ka Isamaaliidu poolehoidjad. Mõõdukate / sotsiaaldemokraatide toetajad on pärast nimevahetust muutunud Riigikogu suhtes kriitilisemaks, varem nad pigem usaldasid parlamenti.

Nii ehk teisiti on suhtumine Riigikogu töösse seotud inimeste poliitiliste eelistustega. Need, kelle toetatav erakond on võimul ja suudab seal olles ka oma taotlusi realiseerida, peavad parlamendi tegevust üldiselt usaldusväärseks. Opositsioonierakondade toetajad või need, kelle lemmikerakond on koalitsioonis siseopositsioonis (Rahvaliit), tunnevad parlamendi tegevuse vastu väiksemat usaldust, kui ei näe seal realiseeruvat oma poliitilisi taotlusi. (Vastupidi Rahvaliidu valijatele on Isamaaliidu valijad erakonna opositsioonis asumisest hoolimata riigi praeguse poliitilise kursiga valdavas osas rahul ning toetavad nii valitsuse kui ka parlamendi tegevust.)

Riigikogu usaldusväärsus päevalehtede lugejaskonna hinnangul

Tabel 3. Riigikogu täielikult või pigem usaldajate osakaal pidevate ajalehelugejate ja mittelugejate hulgas (%)

	2003 veebr		2003 mai		2003 okt		2004 veebr	
	lugeja	mitte-lugeja	lugeja	mitte-lugeja	lugeja	mitte-lugeja	lugeja	mitte-lugeja
Eesti Ekspress	62	57	61	60	67	48	70	53
Eesti Päevaleht	58	57	62	53	64	47	68	50
Postimees	55	57	62	60	64	48	58	52
SL Õhtuleht	55	55	56	58	53	53	54	57
Maaleht	64	56	56	61	54	56	57	56
Äripäev	66	56	75	57	69	51	73	50
Sirp	50	57	82	58	68	55	57	54

Nagu tabelist näeme, ei ole Riigikogu usaldusväärsus peamiste päeva- ja nädalalehtede eestlastest lugejate seas märkimisväärselt langenud. Oktoobrikuus aset leidnud kuluhüvitiste teemalise diskussiooni mõju võib hea tahtmise juures leida ainult SL Õhtulehe lugejate hulgast. Olulise usaldusvääruse languse on Riigikogu läbi elanud ka Sirbi lugejate silmis, kuid see sihtrühm on liialt väike, et põhjapanevaid järeldusi teha. Eesti Ekspressi ja Eesti Päevalehe püsilugejate seas on Riigikogu usaldusväärsus hoopis kasvanud.

Tegelikult ei näi lehe lugemine või mittelugemine oluliselt Riigikogu usaldusväärsust diferentseerivat, üksnes Äripäeva puhul on spetsiifilise lugejaskonna tõttu kindel tendents, et lugejad usaldavad Riigikogu mittelugejatest rohkem. Siiski on eriti oktoobrikuust alates märgata, et need, kes loevad regulaarselt Eesti Päevalehte, Postimeest või Eesti Ekspressi, usaldavad Riigikogu rohkem kui neid väljaandeid mittelugevad vastajad. Võib arvata, et regulaarne lehelugemine on märk suuremast poliitilisest kompetentsusest, mis suurendab lugejate isiklikku otsustusvõimet ja paneb inimest ühiskonnas paljude kanalite kaudu levivat kompromiteerivat informatsiooni kriitilisemalt hindama.

Ajakirjanduse sügisese poliitikute pihta suunatud turmtule järel on kannatanud hoopis ajakirjanduse enda usaldusväärsus.

Tabel 4. Ajakirjandust täielikult või pigem usaldajate osakaal pidevate ajalehelugejate hulgas (%)

	2003 veebr	2003 mai	2003 okt	2004 veebr
Eesti Ekspress	49	36	39	47
Eesti Päevaleht	42	46	33	44
Postimees	43	40	38	44
SL Õhtuleht	42	44	36	44
Maaleht	53	46	39	48
Äripäev	46	35	26	42
Sirp	34	56	45	68

Stereotüübid Riigikogu tegevuse hindamisel

2001. aasta lõpul viis ES Turu-uuringute AS läbi fookusgrupi-uuringu, mille tulemused võimaldavad paremini mõista Riigikogu ja poliitikute tegevuse mõtestamise loogikat.

Põhiliseks Riigikogu tegevusvaldkonnaks peab avalikkus enamasti seadusandlust. Kuna Eesti seadusloome näib lähtuvat eeldusest, et mida arusaamatum see tavakodanikele on, seda parem, jääb ka inimeste ettekujutus Riigikogu tegevusest teiste institutsioonidega võrreldes kahvatumaks.

Eesti elanike poliitilise universumi keskmes asub Vabariigi Valitsus. Kuigi Riigikogu paigutatakse selle paremale käele, on ta otsuste tegemisel vähem oluline ja vähem intensiivne kui valitsus. (Tulemus on saadud projektiivse meetodikaga, kus fookusgrupis osalejad pidid eri suuruse ja värvusega ringe tahvlile paigutades osutama eri võimuinstitutsioonide olulisusele ja mõjujõule ühiskonnas. Valitsust kujutati sageli suure punase sõõrina, mille kõrval väiksema sõõrina – kuid mitte kunagi punasena – asus Riigikogu.)

Enamasti valitseb keskmise haridustasemega ja poliitikast vähe huvitatud vastajate hulgas ettekujutus Riigikogu liikme ametist kui hästi tasustatud, kuid vähese töökoormusega "soojast kohast". Riigikogu liige / poliitik on selliste kodanike nägemuses riiakusele kalduv inimene, kes ei osale just eriti meelsasti oma otseste tööülesannete (see tähendab vastajate arvates eelkõige istungitel osalemist) täitmisel.

Üks fookusgrupis osalenu kirjeldas oma arusaama Riigikogu liikme tegevusest järgmiselt: "[...] mõni lausa tukub seal [...] lehti loevad, vahepeal jääb mulje, et ainult uimerdavad [...] kaklemist on väga palju – just omavahelise jagelemise peale läheb palju aega, vahel ootad, et ikka mõni otsus ka sünniks."

See, et Riigikogu liige töötab ennekõike komisjonides ning et tööks on ka fraktsiooni tegevuses osalemine või koguni välislähetuses käimine, oli paljudele fookusgruppides osalenutele uudis.

Eeltoodud kirjeldust kinnitavad ka 2002. aasta suvel korraldatud küsitluse tulemused, mis iseloomustavad elanikkonna informeeritust riigi institutsioonide tegevusest.

Riigikogu tegevusest pidas end hästi või väga hästi informeerituks 38% elanikest, halvasti või väga halvasti informeerituks enam kui pooled – 54%.

Seejuures nii Riigikogu fraktsioonide kui ka Riigikogu alatiste komisjonide tegevusest on halvasti informeeritud 77%, hästi üksnes kümnendik elanikkonnast.

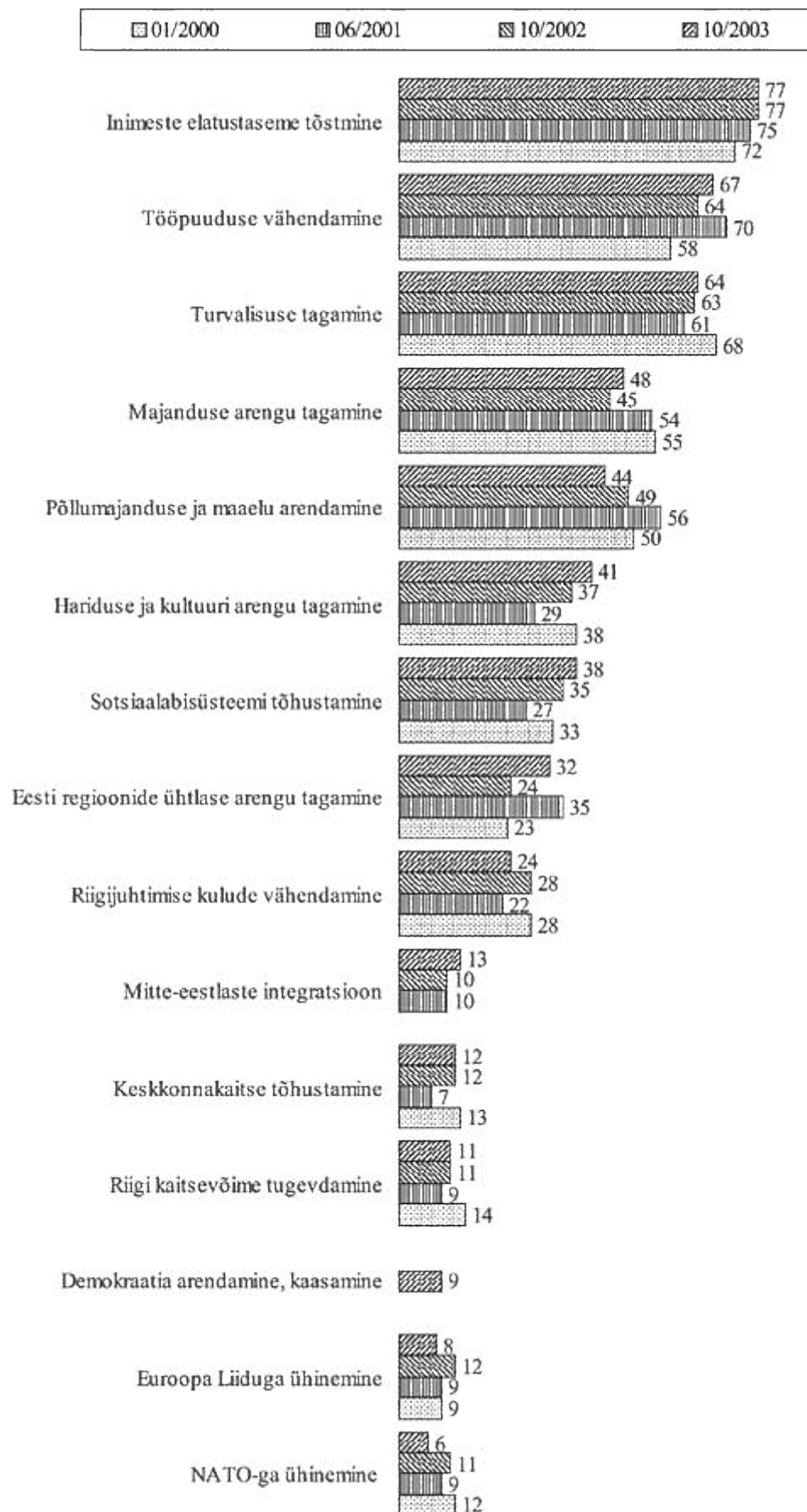
Paremat informeeritust Riigikogu tegevusest peaks vajalikuks 73%, fraktsioonide ja komisjoni tööst pool küsitletuist.

Samas on selge, et Riigikogu tegevust jälgides ja selle kohta oma arvamust kujundades ei vea kodanik näpuga järke põhiseaduses, et arvesse võtta kõiki Riigikogule seadustega pandud funktsioone. Kodanike huvide esindamise edukuse kriteeriumiks seatakse otseselt inimeste elujärje paranemine.

Avalikkuse ootused riigivõimult

Riigi ees seisvad välispoliitilised ülesanded ja isegi demokraatia arendamise vajadus jäävad tagaplaanile, kui nende tähtsust mõõdetakse ühes nimistus elatustaseme tõusu, tööpuuduse vähendamise ja turvalisuse tagamisega. Kaitseministeeriumi tellitud uuringus "Avalik arvamus ja riigikaitse" on neli aastat uuritud, mida peavad inimesed kõige olulisemateks riigivõimu poolt lahendamist vajavateks probleemideks; tulemused on joonisel 4.

Joonis 4. Olulisimad riigivõimu poolt lahendamist vajavad probleemid aastail 2000–2003



Riigikogu töö kohta avalikkusele avaldatavad materjalid peaksid keskenduma just Riigikogu tegevuse seotusele inimeste igapäevaprobleemide lahendamisele, tutvustama mehhanisme, mille vahendusel avalikkuse ootused ja huvid jõuavad Riigikogu ette. Kõrk deklareerimine, et tähtsaid riiklikke otsuseid tehes polegi vaja avaliku arvamusega arvestada, ei aita kaasa meie demokraatia arengule. Riigikogu ja valitsus ei pea alati tegema nii, nagu rahvas tahab, kuid ta ei tohi kunagi teha nii, nagu rahvas ei taha. See tähendab, et ebapopulaarsetele otsustele peab eelnema nende arusaadav põhjendamine.

Kui vaadata eelneval joonisel esitatud ülesannete prioriteete, on selge, et kui Eesti kaitsekulutuste suurust põhjendada välispoliitiliste või riigikaitse vajadustega, ei osutu teavitustöö nii edukaks kui siis, kui kulutusi seostada igapäevase turvalisuse paranemisega või elanikkonna heaolu küsimustega.

Suur usaldus

Võib öelda, et praegune, X Riigikogu on nautinud oma tegevuse algusest peale seniolematut suurt valijaskonna usaldust. Kõikide varasemate Riigikogu koosseisude usaldusväarsuse lähtetase oli madalam ning pärast aastast tegevusperioodi ei õnnestunud neil enamasti säilitada enam kui poole elanikkonna usaldust.

Ilmselt ei ole tegemist erakordselt võimeka Riigikoguga, vaid pigem ühiskondliku arvamuskliima muutumisega, avaliku arvamuse suurema küpsusega (tajutakse selgemalt parlamendi võimalusi). Tähelepanuväärne on see, et ajakirjanduses ilmunud küllalt arvukatest kriitilistest artiklistest hoolimata ei ole parlamendi usaldusväarsuses põhimõttelisi muutusi esimese aasta jooksul aset leidnud.

Kahtlemata ei ole õige ajakirjanduse mõju Riigikogu usaldusväarsusele uurida ainult trükiajakirjanduses ilmunule keskendudes. Eelnevast käsitlusest ilmnes, et regulaarselt trükiajakirjandust lugevad küsitluses osalenud ei kuulunud sugugi Riigikogu kõige kriitilisemate hindajate hulka. Kirjutavas pressis esile tõstetud teemad peegelduvad ühiskonda tagasi paljude meediakanalite vahendusel, nende mõju pole kindlasti üksüheselt taandatav sõnumi vastuvõtule retsiipiendi poolt.

Täpsemate seoste fikseerimiseks meedia mõjus avaliku arvamuse kujunemisele peaks suurendama jälgitavate kanalite arvu ning mõõtma usaldusväarsust sagedamini kui kolm korda aastas. Uuringuid tuleks läbi viia paralleelselt ja sarnast mõistesüsteemi kasutades.

Täitevõimu roll Euroopa Liidu otsustusprotsessis

Keit Kasemets (RiTo 9), Riigikantselei strateegiadirektor

Euroopa Liidu liikmesus annab Eesti valitsusaparaadile uued võimalused Euroopas tehtavate otsuste mõjutamiseks.

Keskne roll riigi huvide esindamisel Euroopa Liidus on täitevõimul. Eesti esindajail on võimalik osaleda Euroopa Komisjoni komiteede ning Euroopa Liidu Nõukogu töös. Kuigi nõukogus ja osalt ka komisjoni komiteedes on Eestil olnud osalemisõigus alates ühinemislepingu allkirjastamisest 16. aprillil 2003, annab alles täisliikmesus meie täitevõimu esindajaile õiguse osaleda kõigis otsustamise etappides hääleõiguslikult. Edukas osalemine on uutele liikmesriikidele suur väljakutse, mis eeldab aktiivsust euroliidu küsimustes ning kiiret kohanemist toimuvate muudatustega.

Kuna Euroopa Liidu otsustusprotsess on täitevõimukeskne, suureneb Eestis nüüdsest eelkõige valitsuse roll nii Riigikogu kui ka presidendi institutsiooniga võrreldes. Peamine seadusandlik institutsioon on Euroopa Liidu Nõukogu, mille tööst võtavad osa valitsusametnikud, Eesti esindaja Euroopa Liidu juures ja ministrid. Nõukogu saab poliitilised suunised Euroopa Ülemkogult, mille töös osalevad riikide täitevõimude juhid, Eesti puhul seega peaminister. Ka Euroopa Komisjoni komiteede töös osalevad peamiselt liikmesriikide ametnikud.

Valitsusele avab liitumine võimaluse mõjutada Euroopa Liidus tehtavaid otsuseid. Ühinemisläbirääkimiste faasis oli ühinevate riikide valitsuste peaülesanne Euroopa Liidu õigustiku ülevõtmine ja rakendamine, täisliikmena tuleb mõjutada võimalikult palju Euroopa Liidu õigusaktide sisu meile olulistes küsimustes. Euroliidu küsimustega on seotud hinnanguliselt ligikaudu 80% liikmesriikide õigusloomest. See tähendab rõhuasetuse muutust otsustusprotsessis ning suurema tähelepanu pööramist Euroopas toimuvale. Hea tulemuse saavutamise eeldus on selgete eesmärkide olemasolu ja valitsusliikmete valmisolek aktiivselt Euroopa Liidu küsimustega tegelda.

Kuna Euroopa Liidu otsustusprotsessi ülesehitus ja tempo erinevad liikmesriikide õigusloomesüsteemide korraldusest, tuleb otsuste tegemise mehhanismid kohandada uute vajadustega ja ehitada üles riigisisene euroliidu küsimustega tegelemise süsteem. Liitumine seab uued väljakutsed nii koordineerivate institutsioonide kui ka teiste valitsusasutuste ette. Hästi toimivad koordinatsiooni- ja kooskõlastusmehhanismid on eriti tähtsad väikeriigile, kelle ressursid on piiratud.

Muutub otsuste tegemise iseloom

Liituva riigina olid peamised otsustamisteljed Eesti-sisesed (valitsus ja ametnikkond – kodanikud ja ettevõtjad). Edaspidi tuleb otsuste tegemisel läbi rääkida 24 liikmesriigiga. Eesti seisukohtade kujundamisel tuleb esmajärjekorras arvesse võtta Eesti huve, kuid samal ajal arvestada ka teiste liikmesriikide ning Euroopa Liidu üldisi eesmärke. Seega muutuvad protsessis osalevaile ametnikele esitatavad nõuded ning nende töö iseloom. Järjest enam

tuleb tegelda kõrvuti nii riigisiseste kui ka euroliidu küsimustega, mis eeldab head keelte- ja läbirääkimisoskust, rahvusvahelise suhtlemise kogemust ning kontakte teiste liikmesriikidega.

Liikmesriikide valikud täitevvõimu töö koordineerimisel on erinevad. Euroopa Liidu poliitika on rohkem sise- kui välispoliitika, sest Euroopa Liidu tasandil vastuvõetud õigustikul on otsene mõju riigi kodanikele ja ettevõtetele. Toimiva koordinatsioonisüsteemi ülesehitamine on oluline seetõttu, et valdkonnad, kus Euroopa Liidul on otsustuspädevus, on omavahel tihedalt seotud. Samas on riigisisised pädevused nendes küsimustes jaotatud ministeeriumide vahel. Peale selle tegeldakse Euroopa Liidu tasandil paljude horisontaalsete küsimustega (nt konkurentsivõime suurendamine Lissaboni protsessi raames), mis puudutavad mitut ministeeriumi ja valdkonda korraga. Seetõttu seab liikmesus täitevvõimule kohustuse koordineerida riigis Euroopa Liiduga seotud küsimusi.

Tõhus koordineerimine peab tagama Eesti kodanike ja ettevõtete huvide kaitstuse Euroopa Liidus. See tähendab riigi seisukohtade õigeaegset, laiapõhjalist ja legitiimset kujundamist Euroopa Liidu seadusandlike algatuste suhtes, selle tagamist, et riigi esindajad kõneleksid n-ö ühel häälel ning võetud kohustused Euroopa Liidu seaduste rakendamiseks riigis oleksid korrektselt ja õigeaegselt täidetud (Spence 1999, 395).

Liikmesriikides kasutatavaid koordineerimissüsteeme võib üldjoontes jagada tsentraliseerituks ja detsentraliseerituks. Viimased on kasutusel eelkõige föderatiivsetes riikides (Belgia, Saksamaa, Austria), unitaarriikide koordineerimissüsteemid on suuremal või vähemal määral tsentraliseeritud. Tsentraliseeritud süsteemide eripära on see, et neil on ühtne koordineerimiskeskus, mis allub tavaliselt kas peaministri või välisministri poliitilisele juhtimisele. Les Metcalfe'i väljatöötatud poliitika koordineerimise skaala kohaselt (vt tabel 1) eeldab tsentraliseeritud süsteem vähemalt kuuenda astme tegevusi ehk ministeeriumidevaheliste erimeelsuste lahendamist koordineeriva üksuse poolt.

Tabel 1. Poliitika koordineerimise skaala

9. Valitsuse strateegia.
8. Kesksete prioriteetide määramine.
7. Ministeeriumide otsustuspädevuse piiramine.
6. Erimeelsuste lahendamine.
5. Ühtse seisukoha kujundamine asjaomase ministeeriumi juhtimisel.
4. Ministeeriumidevaheliste erimeelsuste vältimine.

3. Konsulterimine teiste ministeeriumidega.

2. Informatsiooni vahetamine teiste ministeeriumidega.

1. Kogu otsustuspädevus on ministeeriumidel, kes langetavad otsuseid iseseisvalt.

ALLIKAS: Metcalfe 1994, 281.

Peaministri roll suureneb

Kui ühenduse algusaastail kasutas ainult mõni üksik liikmesriik (Prantsusmaa, Suurbritannia) tsentraliseeritud süsteeme, siis integratsiooni süvenemisega on ka liikmesriikide koordineerimissüsteemid muutunud järjest tsentraliseeritumaks, sest Euroopa Liidu pädevuse laienemine nõuab täitevvõimult üha suuremat kontrolli riigi seisukohtade kujundamisel ja kaitsmisel. Tsentraliseeritud koordineerimissüsteemiga riigid on oma huvide kaitsmisel Euroopa Liidu otsustusprotsessis olnud üldjuhul edukamad, sest riigisisised erimeelsused lahendatakse tsentraliseeritud koordineerimissüsteemides võimalikult varakult, mis lubab kaitsta Euroopa Liidu tasandil oma huve ühtse rindena. Samuti peavad tsentraliseeritud koordineerimissüsteemiga riigid Euroopa Liidu tasandil võetud kohustustest paremini kinni kui detsentraliseeritud süsteemiga liikmesriigid (Lepassaar 2001, 52). Euroopa Liidu seaduste puudulik ja hilinev rakendamine võib aga riigile tuua rahatrahve või sanktsioone, mis kahjustavad riigi ettevõtete ja kodanike võimalusi Euroopa Liidu liikmesusega kaasnevate õiguste kasutamisel.

Koordineerimissüsteemide tsentraliseerimisele lisaks on kõigis liikmesriikides tugevnenud peaministri ja peaministri tugistruktuuride roll Euroopa Liidu küsimuste juhtimisel. Seda mitmel põhjusel. Esiteks on Euroopa Liidu pädevuse laiendamisega kaasnenud vajadus rakendada senisest tõhusamat poliitilist kontrolli riigi seisukohtade kujundamise üle. Kuna Euroopa Liidu tasandil vastuvõetud seadustel on otsene mõju riigi kodanike ja ettevõtete tegevusele, on loomulik, et täidesaatva võimu juht, kes vastutab valitsuse poliitilise programmi elluviimise eest, suunab ühtlasi riigi Euroopa Liidu poliitikat.

Teiseks on suurenenud valitsusjuhte koondava Euroopa Ülemkogu roll liidu otsustusprotsessis. Kuigi Euroopa Ülemkogu otsused ei ole juriidiliselt siduvad (ei liikmesriikide ega Euroopa Liidu institutsioonide jaoks), annab ta poliitilisi suuniseid Euroopa Liidu Nõukogu tööks. Praegu veel eelnõu staatuses olev põhiseaduslik leping näeb samuti ette Euroopa Ülemkogu rolli tugevdamise, muutes ülemkogu eraldiseisvaks institutsiooniks ning tema lõppjäreldused Euroopa Liidu Nõukogu suhtes siduvaks.

Ülemkoguga seotult täidavad Euroopa Liidu otsustusprotsessi suunajana tähtsat rolli valitsusjuhtide kahe- ja mitmepoolsed kohtumised, kus tihtipeale arutatakse erinevaid pakettlahendusi (nt läbirääkimised Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu, uue

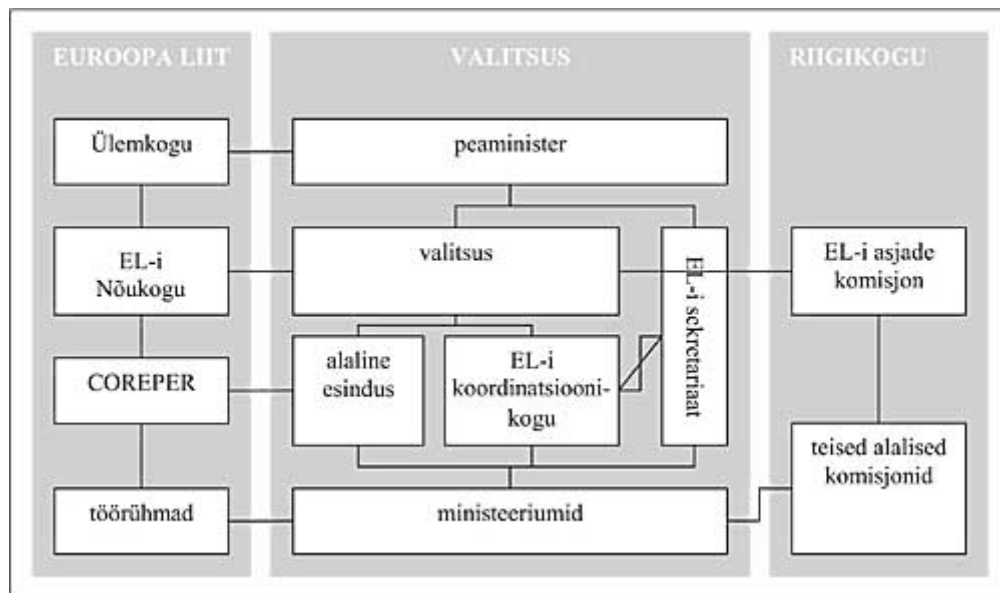
eelarveperspektiivi, põllumajanduspoliitika reformi jms üle). Peaministritel on valitsusjuhtidena tähtis roll prioriteetide määramisel, mis on pakettlahenduste oluline osa.

Eestis süsteem paika loksumata

Kuigi üldjoontes saab koordineerimisskeeme jaotada tsentraliseerituiks ja detsentraliseerituiks, on niisuguse liigituse puhul tegemist ideaalmudelitega. Liikmesriikide süsteemid on kõik veidi erinevad ning jäävad kahe ideaali vahele. Erinevused ilmnevad ennekõike peaministri rollis, koordineerivate struktuuride ülesannetes, ministeeriumide pädevuses ja parlamendi rollis. Kõik süsteemid lähtuvad riikide varasematest halduskogemustest ja valitsemissüsteemi ülesehitusest. Seetõttu ei olnud Eestil võimalik ühtegi olemasolevat süsteemi kopeerida. Tuli leida meie valitsemiskorralduses toimivad lahendused ning kasutada liikmesriikide parimaid kogemusi.

Eesti koordineerimisskeemi Metcalfe'i skaalat hinnates võib väita, et Eesti tegutseb kõikidel astmetel. Valitsusel on olemas selge poliitika Euroopa Liidu küsimustes, millest ministrid seisukohtade kujundamisel lähtuvad ning tähtsates asjades võetakse otsused vastu valitsuse tasandil. Samas on selge, et verivärske liikmesriigina ei ole Eestis Euroopa Liidu küsimuste koordineerimissüsteem veel päriselt paika loksunud. Seetõttu saame praegu rääkida eelkõige eesmärgist või ideaalmudelist, milleni valitsus tahab jõuda. Eesmärgi kohaselt soovib valitsus rakendada koordineerimissüsteemi, kus sisuline vastutus Eesti seisukohtade väljatöötamise ja kaitsmise osas lasub ministritel / ministeeriumidel ning peaministril on üldine koordineeriv ja protsessi juhtiv roll (vt joonis 1).

Joonis 1. Eesti Euroopa Liiduga seotud küsimuste koordineerimissüsteem



Kirjeldatud mudel eeldab, et Eesti seisukoha kõigi Euroopa Liidu algatuste suhtes kujundab koostöös teiste asutuste ja huvirühmadega enne tööühma kohtumiste algust vastutav ministeerium. Kui ministeeriumide vahel on eriarvamusi, kooskõlastatakse seisukoht Euroopa Liidu koordineerimisnõukogus ja esitatakse heakskiitmiseks valitsusele.

Ministeeriumidevaheliste eriarvamuste lahendamise ja Euroopa Liidu õigusaktide rakendamise järelevalvega tegeleb Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat. Viimane korraldab ka Euroopa Liidu koordinatsioonikogu tööd ning valmistab koos Riigikantselei teiste struktuuriüksustega ette euroliidu küsimusi käsitlevaid valitsuse istungeid. Välisministeerium vastutab ministeeriumide töö koordineerimise eest Eesti seisukohtade ettevalmistamiseks COREPER-i (*Comité des représentants permanents*) kohtumistel. Seisukohti esitab COREPER-is Eesti esindus Euroopa Liidu juures (europoliitika koordineerimise korralduse reformikava, Vabariigi Valitsus 10.12.2002).

Valitsusel lasub samuti kohustus tutvustada Riigikogule kõigi oluliste algatuste suhtes väljatöötatud seisukohti, kus parlamendi seisukohtade kujundamise eest vastutab Euroopa Liidu asjade komisjon. Valitsuse seisukohti arutatakse ka valdkonnakomisjonides ning Riigikogu komisjonide kujundatud arvamus on valitsuse esindajaile siduv.

Ministeeriumidel erinev koormus

Loomulikult on ministeeriumide koormus Euroopa Liidu otsustusprotsessis erinev. Komisjoni esitatavad seadusandlikud algatused, mida 2004. aasta nelja esimese kuu jooksul on olnud 183, ei jagune ministeeriumide vahel ühtlaselt. Samuti erinevad algatused oma liigilt ning sisult. Tabelis 2 ja 3 on toodud komisjoni esitatud algatuste liigid ja nende jaotus valdkondlike nõukogude kaupa.

Tabel 2. Komisjoni esitatud algatused ajavahemikus 1.01.2004–30.04.2004

Algatuse liik	% algatustest		Kokku (%)
	vähem olulised	olulised	
Direktiiv	5,26	22,68	14,68
Kodifitseerimine (liitmine)	6,58	0,00	2,86
Määrus	21,05	43,30	33,14
Nõukogu akt	1,32	0,00	0,57
Otsus	26,32	14,43	20,57
Raport	1,32	0,00	0,57
Soovitus	2,63	3,09	2,87
Teatis (kommunikatsioon)	35,53	16,49	24,57
Kokku	100,00	100,00	100,00

ALLIKAS: Euroopa Komisjoni andmete põhjal Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat.

Tabel 3. Komisjoni esitatud algatused ajavahemikus 1.01.2004–30.04.2004

Juhtiv nõukogu	% algatustest		Kokku (%)
	vähem olulised	olulised	
Kalandus- ja põllumajandusküsimuste nõukogu	23,94	3,06	11,83
Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu	8,45	18,37	14,20
Keskkonnaküsimuste nõukogu	8,45	4,08	5,92
Tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervishoiu ja tarbijakaitse nõukogu	11,27	6,12	8,28
Hariduse, noorsoo ja kultuuriküsimuste nõukogu	2,82	3,06	2,96
Üld- ja välisküsimuste nõukogu	19,72	28,57	24,85
Justiits- ja siseküsimuste nõukogu	11,27	5,10	7,69
Konkurentsivõime nõukogu	7,04	9,18	8,28
Transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetikaküsimuste nõukogu	7,04	22,45	15,98
Kokku	100,00	100,00	100,00

ALLIKAS: Euroopa Komisjoni andmete põhjal Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat.

Tabelist 2 selgub, et peaaegu pool algatustest on otsekohalduvad määrused. Algatatud direktiivide üldmaht on küll võrdlemisi väike, kuid nad moodustavad neljandiku olulisematest algatustest. Tabelist 3 selgub, et suurim koormus on välisministeeriumil, kelle pädevusse kuuluvad harilikult üld- ja välisküsimuste nõukogus arutatavad küsimused. Kuna üld- ja välisküsimuste nõukogus arutatakse ka Euroopa Liidu ühise väliskaubanduspoliitikaga seonduvat, on nende eelnõude puhul üks kandev osapool majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Sama ministeeriumi all on ka telekommunikatsiooni, transpordi-, energeetika- ja konkurentsivõimega seonduv ning osa majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu päevakorrapunktidest. Euroopa Liidu küsimustega on tihedamalt seotud veel rahandus- ja põllumajandusministeerium.

Peale toimiva administratiivsüsteemi eeldab Euroopa Liidu küsimuste edukas koordineerimine valitsuse strateegiat, mis määrab riigi poliitilised eelistused Euroopa Liidu pädevuses olevates küsimustes ning visiooni Euroopa edasisest arengust. Ühtseid Euroopa Liiduga seonduvaid poliitikadokumente on ennekõike koostanud tsentraliseeritud

koordineerimissüsteemi rakendavad riigid, näiteks Iirimaa, Soome ja Tšehhi. Ka Eestil on selline dokument olemas.

Valitsus kinnitas 2004. aasta 22. aprilli istungil "Valitsuse Euroopa Liidu poliitika aastatel 2004–2006", mis sätestab euroliidu poliitika aluseks olevad põhimõtted ning määrab Eesti seisukohad ja arengunägemused nendes Euroopa Liidu pädevusse kuuluvates küsimustes, mida valitsus Eestile tähtsaks peab. Valitsuse Euroopa Liidu poliitika raamdokument on aluseks Eesti seisukohtade kujundamisel valdkondlikes üksikküsimustes ning sellest juhenduvad Eesti esindajad Euroopa Liidu otsustusprotsessi kõikides etappides. Seega tagab ühtne poliitika Eesti esindajate kõnelemise nii-öelda ühel häälel, mis on eriti tähtis väikeriigi puhul.

Eesti europoliitika neli põhimõtet

Eesti Euroopa Liidu poliitika sätestab neli põhimõtet (väärtust), millest valitsus lähtub. Need on: 1) võrdsete võimaluste loomine ja hoidmine kõigi liikmesriikide, nende kodanike ja ettevõtete suhtes, turgu moonutavate toetuste vältimine ning ausa konkurentsi toetamine; 2) lihtsus ja kodanikulähedus; 3) heaolu ja ettevõtlikkus, mille alusel Euroopa Liit peaks soodustama ettevõtlust ja sellega ka heaolu tõstvate meetmete juurutamist ning vastuvõtmist; 4) nõudlikkus ja konstruktiivsus, mille all peetakse silmas eelkõige nõudlikkust liikmesriikide ja Euroopa Liidu institutsioonide suhtes võetud kohustustest kinnipidamisel.

Samas ei peegelda need väärtused ainult täitevvõimu seisukohti, vaid on kujunenud laiapõhjalise arutelu tulemusena. Enne dokumendi heakskiitmist läbis valitsuse Euroopa Liidu poliitika avaliku arutelu, mille käigus esitasid oma ettepanekuid ja kommentaare sotsiaalpartnerid, avalikud organisatsioonid ja mittetulundusühingud. Poliitikat arutati 6. aprillil 2004 ka Riigikogus olulise tähtsusega riikliku küsimusena.

Algatuste suur arv tähendab valitsuse suuremat töökoormust ning peaministri vastutuse suurenemist. Seisukoha kujundamiseks tähtsate algatuste suhtes ei piisa ministri poliitilisest otsusest. Seisukoht tuleb võtta valitsuse tasandil, sest olulised algatused toovad endaga kaasa Eesti seaduste muutmise või kutsuvad nende rakendamise esile laiaulatuslikke sotsiaalmajanduslikke tagajärgi.

Seisukoht tuleb pärast algatuse esitamist võimalikult kiiresti valitsuses kinnitada, sest Euroopa Liidu õigusakti eelnõu on kõige rohkem võimalik mõjutada tööühma faasis. Tööühma tasandil otsustatakse hinnanguliselt 75–80% küsimustest ning Euroopa Liidu otsustusprotsessi põhimõtted eeldavad, et madalamal tasandil kokkulepitud küsimusi hiljem enam uuesti ei avata. Seega, kui seisukoht on kujundatud alles siis, kui algatus on jõudnud COREPER-i või Euroopa Liidu Nõukogusse, ei ole sellest enam suuremat kasu.

Liitudes hüppas Eesti liikuvale rongile. Valitsusasutuste koormus kõigi Euroopa Liidu eelnõude läbitöötamisel on väga suur. Peame viima ennast kiiresti kurssi keerukate ja mahukate küsimustega, mida liikmesriigid on arutanud juba aastaid. Seetõttu ei olegi veel kõiki olulisi küsimusi valitsusele heakskiitmiseks esitatud. Küsimusi arutatakse enne Euroopa Liidu Nõukogu kohtumisi ning ministrid teevad nõukogu aruteludest regulaarselt ülevaateid,

kuid seisukohti algatuste suhtes, mis on alles töörühma faasis, on valitsus arutanud vähestel juhtudel. Samas on siht seatud sellele, et kõik olulised algatused jõuaksid valitsusse seisukoha kujundamiseks juba töörühma faasis. Eesti täitevvõimu suutlikkus Eesti huvide kaitsmisel Euroopa Liidu otsustusprotsessis kasvas märgatavalt viimastel liitumiseelsetel kuudel, seetõttu võib väita, et üldjoontes on valitsuse töö Euroopa Liidu küsimuste arutamisel käivitunud hästi.

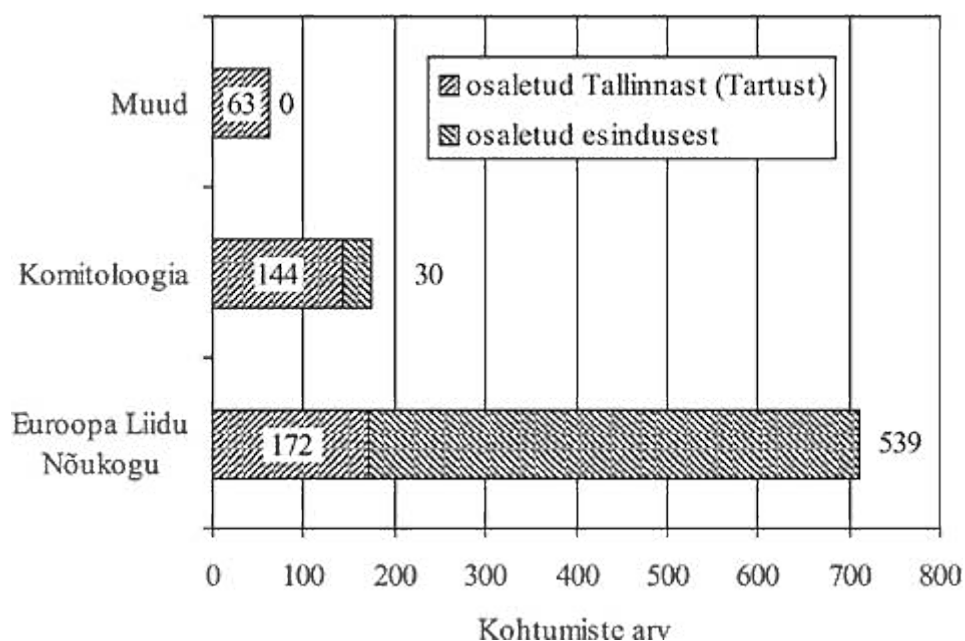
Ministeeriumidel suured kohustused

Valitsuse istungitele jõuab ainult ligikaudu 10% Euroopa Liidu otsustusprotsessis käsitletavatest küsimustest. Protsessis osalemise põhiraskus jääb endiselt ministeeriumide kanda, kellel lasub juhtroll nii algatuste kujundamises kui ka kaitsmises.

Ajavahemikus 1. maist 31. detsembrini 2004 on eesistujariikide poolt jagatud kohtumiste kalendrisse märgitud 985 Euroopa Liidu Nõukogu töörühmade kohtumist, millele lisanduvad iganädalased COREPER-i kohtumised kahes formatsioonis (ning neid ettevalmistavad töökohtumised Antici ja Mertensi formaadis), pluss loomulikult ministrite ametlikud ja mitteametlikud kohtumised. Just ministeeriumidel lasub kohustus esindada Eesti seisukohti kõigil töörühmade kohtumistel (peale selle veel komisjoni komiteedes). Riigi huve esindavad töörühmades ministeeriumide ametnikud ning Eesti esinduses töötavad atašeed. Praegu kannab Eesti seisukohtade kaitsmise põhiraskust Eesti esindus Euroopa Liidu juures.

Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi ja ministeeriumide koostöös 2003. aasta novembris korraldatud uuring näitas, et Brüsselis töötavad atašeed on osalenud 75,4% töörühmade kohtumistes (vt joonis 2).

Joonis 2. Ministeeriumidest ja esindusest saadetud esindajate suhtarv



Kuna ministeeriumide Brüsseli esindajad peavad tegelema väga paljude küsimustega ja Eestit ei esinda Euroopa Liidu Nõukogu töörühmades tihtipeale oma ala eksperdid pealinnast, ei suuda meie esindajad detailsetes küsimustes kaasa rääkida, veel vähem arutelu Eestile soodsamasse suunda juhtida. Atašeede töö muudab raskeks asjaolu, et Eesti seisukohti sisaldavaid juhiseid koostavad ministeeriumides ametnikud, kellel puudub Euroopa Liidu läbirääkimiste kogemus. Seetõttu on koostatud juhiste kvaliteet madal. Eesti seisukoht on sõnastatud liiga kitsalt, pahatihti ei piiritleta läbirääkimisruumi (jäetakse täpsustamata Eesti jaoks minimaalne ja maksimaalne oodatav tulemus) ning juhiste koostajal puudub täpne ülevaade teiste riikide positsioonist. Loetletud puudujäägid on loomulikud, sest meie ametnike kogemused rahvusvaheliste otsuste tegemisel on väga lühiajalised. Kogemuste lisandumisel paraneb ka Eesti seisukohtade kvaliteet.

Eesti kui väikeriigi probleem Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemisel on ka vahendite nappus, mis ei lubagi kõigist kohtumistest osa võtta. Sealjuures pole mitteosalemise peapõhjus mitte lähetusteks planeeritud raha nappus, vaid kvalifitseeritud ekspertide vähesus ja nende ülekoormatus. Niisugune olukord on kahjuks paratamatu, sest meie avalik teenistus on suurte liikmesriikidega võrreldes väikese arvuline. Eesti avalikku teenistust Prantsusmaa vastavate teenistustega võrreldes näeme, et kogu Eesti valitsusadministratsioonis töötab seitse korda vähem ametnikke kui Prantsusmaa majandus- ja rahandusministeeriumis, arvud vastavalt ligikaudu 23 000 ja 180 000. Samas peab meie valitsusaparaat täitma suurte liikmesriikide aparaatidega sarnaseid ülesandeid. See tähendab, et Eesti ainus eduvõimalus on keskendumine olulistele teemadele.

Uued väljakutsed ametnikele

Euroopa Liiduga ühinemine on toonud endaga kaasa uusi väljakutseid kõigile ministeeriumidele. Muutunud on iga ametniku roll ja vastutuse suurus. Kui Euroopa Liidu ühinemisläbirääkimistega oli hõivatud väike osa Eesti ametnikkonnast, siis otsustusprotsessis osalemine hõlmab sisuliselt kõigi ministeeriumide enamikku osakondi. Euroopa Liidu sekretariaadi tellimusel 2002. aastal tehtud koolitusnõudluse analüüsi kohaselt on Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemisega otseselt seotud üle 500 Eesti ametniku. Peale otsuste tegemises osalejate peavad Euroopa Liidu küsimustega kursis olema ka need ametnikud, kes Eesti seisukohti ministeeriumides ette valmistavad.

Seisukohtade kujundamises osalevad ametnikud peavad nägema kaugemale Eesti huvidest, analüüsima teiste liikmesriikide seisukohti ning asetama Eesti huvid Euroopa Liidu laiemate eesmärkide konteksti. Samuti peavad ametnikud arvestama otsustusprotsessi kiire tempo ja suurenenud töökoormusega ning vajadusega aktiivselt konsulteerida nii teiste ministeeriumide kui ka huvirühmadega. Euroopa Liidu küsimustega tegeleval ametnikul peaks olema järgmised oskused: ta peab mõistma läbi rääkida ja rahvusvaheliselt suhelda, valdama keeli, tundma Euroopa Liidu toimimispõhimõtteid, õigussüsteemi ja otsustusprotsessi, oskama planeerida ja töörühmasid juhtida ning omama väga häid valdkonnaspetsiifilisi teadmisi.

Koolitusnõudluse analüüs näitas, et ametnikud peavad süvendama keelteoskust, õppima tundma Euroopa Liidu õigussüsteemi, liidu otsustusprotsessi ning arendama läbirääkimisoskust.

Euroopa Liidu uue liikmena on loomulik, et Eesti ametnikkond alles õpib orienteeruma otsustusprotsessi nüanssides ning suurendab kogemuste ja kontaktide hulka. Viimase aasta jooksul, kui Eesti on otsustamisel osalenud vaatlejaliikmena, oleme saanud hindamatuid kogemusi, mille najal on nii meie nähtavus kui ka seisukohtade kvaliteet märkimisväärselt paranenud.

Väikeriigina on edukas osalemine Euroopa Liidu otsuste tegemises Eesti täitevvõimule suur väljakutse. Valitsuse võimalus kaasa rääkida Euroopa otsuste kujundamisel on toonud kaasa suurema vastutuse ja uued kohustused. Põhjalikult on läbi arutatud valitsuse europoliitika ning tehtud vajalikke halduslikke muudatusi: on üles ehitatud Euroopa Liidu küsimuste koordineerimise skeem ja töötatud välja seisukohtade kujundamise õiguslik raamistik. Samuti hakkab vormuma edukaks osalemiseks vajalik otsuste tegemise rutiin. Võime uue liikmesriigina kindlalt väita, et täitevvõim on Eesti huvide edukaks esindamiseks Euroopa Liidus hästi valmistunud.

Kasutatud kirjandus

Euroopa Liidu õigusloomes Eestit esindavate ametnike koolitusnõudluse analüüs. ESKO Koolitus ja Konsultatsioonid. 17.06.2002. – <http://www.eib.ee/pages.php/010402>.

Lepassaar, J. (2001). Effective Operating within the European Union: National Co-ordination of EU Affairs. Bakalaureusetöö, Tartu Ülikool.

Metcalfe, L. (1994). International Policy Co-ordination and Public Management Reform. – International Review of Administrative Sciences, vol 60, no 2, June, pp 271–290.

Riigisisese koordineerimise vajadus ja süsteem Euroopa Liitu kuuluvas Eestis. Vabariigi Valitsuse europoliitika koordineerimise korralduse reformikava, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse istungil 10.12.2002.

Spence, D. (1999). The Co-ordination of European Policy by Member States. – M. Westlake (ed). The Council of the European Union. London: John Harper Publishing, pp 344–363.

Valitsuse Euroopa Liidu poliitika 2004–2006, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse istungil 22.04.2004.

Westlake, M. (ed) (1999). The Council of the European Union. London: John Harper Publishing.

Eesti pensionisüsteem Euroopa Liidu ühiste pensionieesmärkide valguses

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

Ene-Margit Tiit (RiTo 9), Tartu Ülikooli emeriitprofessor

Lauri Leppik (RiTo 9), Tallinna Ülikooli professor

Septembris 2002 esitasid viisteist senist Euroopa Liidu liikmesriiki Euroopa Komisjonile oma riigi pensionistrateegia. Uue liikmesriigina tuleb nüüd ka Eestil samasugune strateegia välja töötada.

Euroopa Liidus on pensionipoliitikate kujundamine olnud liikmesriikide pädevuses. Aastate jooksul on tehtud katseid Euroopa Liidu pädevust selles valdkonnas laiendada, kuid seni on Euroopa Ühenduse asutamislepingust ja Euroopa Liidu lepingust tulenev sotsiaalpoliitikate ühtlustamise õiguslik baas ahtake ning mitu liikmesriiki on olnud tugevalt Euroopa Liidu õigusliku pädevuse laiendamise vastu. Seetõttu on viimastel aastatel suunatud rohkem tähelepanu nn pehmetele meetoditele liikmesriikide pensionipoliitikate koordineerimisel.

Sellel protsessil on kaks peamist tõukejõudu. Esiteks mõjutavad suured sotsiaalpoliitilised süsteemid nagu pensionisüsteem paratamatult ühisraha kasutusele võtnud liikmesriikide eelarvepoliitikat. Teiseks vananeb Euroopa rahvastik ja liikmesriikide ühine mure on, kuidas tagada pensionisüsteemide jätkusuutlikkus.

Liikmesriikide pensionialane koostöö tugineb nn avatud koordineerimisele, mida varem on rakendatud tööhõive ja sotsiaalse kaasatuse valdkondades: lepatakse kokku ühised eesmärgid, nende eesmärkide saavutamise aeg ja liikmesriikide olukorra ning arengu hindamise näitajad. Seejärel töötab iga liikmesriik ühiste eesmärkide alusel välja oma strateegia. Järgneb liikmesriikide strateegiate ühine hindamine, kogemuste vahetamine ja arengu jälgimine.

Euroopa ühiseesmärkide alusel

Euroopa Liidu Laekeni 2001. aasta tippkohtumisel lepidi kokku üksteist eesmärki, millele liikmesriikide pensionisüsteemid peaksid vastama. Need eesmärgid kajastavad kolme keskset põhimõtet:

1. pensionide adekvaatsus – pensionisüsteemide võime täita neile seatud sotsiaalseid eesmärgid, sealhulgas vältida eakate vaesusriski, säilitada varasem elatustase ning põlvkondadevaheline ja põlvkonnasisene solidaarsus;
2. pensionisüsteemi rahaline jätkusuutlikkus – pensionisüsteemi finantsaluse tugevdamine tööhõive suurendamise, varajase pensionile siirdumise võimaluste vähendamise ja eelfinantseeritavate erapensioniskeemide kaudu;
3. pensionisüsteemide nüüdisajastamine – pensionisüsteemi reformimine nii, et see oleks läbipaistev, tagaks meeste ja naiste võrdse kohtlemise ning kohanduks demograafilise olukorra, tööturu ja majandusolukorra muutustega.

Euroopa Liidu lähenemine pensionipoliitikale on tähelepanuväärne seetõttu, et üritatakse saavutada tasakaalu mõneti vastandlike eesmärkide vahel. Kitsamalt võttes on näiteks eakate vaesuse leevendamine ja varasema elatustaseme säilitamine vastassuunalised eesmärgid: esimese eesmärgi puhul oleks eelistatav pensionide väiksem diferentseeritus, teise puhul aga suurem diferentseeritus varasemate töötasude alusel. Samuti on kitsamas käsitluses vastandlikud pensionide taseme adekvaatsuse ja pensionisüsteemi finantsilise jätkusuutlikkuse eesmärgid: esimene eeldaks kõrgemaid pensionikulusid, teine madalamaid. Laiemal tasandil võib aga pensionisüsteemi kui terviku jätkusuutlikkuse seisukohalt oluliseks pidada just erinevate aspektide tasakaalu.

Euroopa Liidu ühiseesmärkide alusel esitasid 15 senist liikmesriiki 2002. aasta septembris Euroopa Komisjonile oma riigi pensionistrateegia. Euroopa Komisjon ja Euroopa Nõukogu hindasid liikmesriikide strateegiaid 2003. aasta märtsis ilmunud ühisraportis (vt http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/2003jpr_eu.pdf). Euroopa Liidu liikmesriigina tuleb ka Eestil osaleda avatud koordineerimissüsteemis ning 2005. aastal välja töötada oma riiklik pensionistrateegia.

PRAXIS-e uurimus püüab pakkuda taustinformatsiooni Eesti pensionistrateegia väljatöötamiseks Euroopa Liidu avatud koordineerimismeetodi raames.

Uurimuses kasutati nii administratiivselt kogutavaid registriandmeid kui ka valikuuringute andmeid – sotsiaalkindlustusameti riikliku pensionikindlustuse registri ja Eesti väärtpaberite keskregistri andmeid riikliku pensionikindlustuse ja kogumispensionide kohta ning statistikaameti leibkonna eelarve uuringu ja tööjõu-uuringu andmeid. Nende andmete põhjal arvutati Euroopa Liidu pensioniindikaatorite väärtused Eesti jaoks. Projekti raames töötati välja ka simulatsioonimudel pensionisüsteemi tulude ja kulude arengu prognoosimiseks, analüüsiti Eesti pensionisüsteemi puudutavate õigusaktide sätteid ning võrreldi Eesti pensionisüsteemi Euroopa Liidu seniste liikmesriikide ja liituvate riikide omadega.

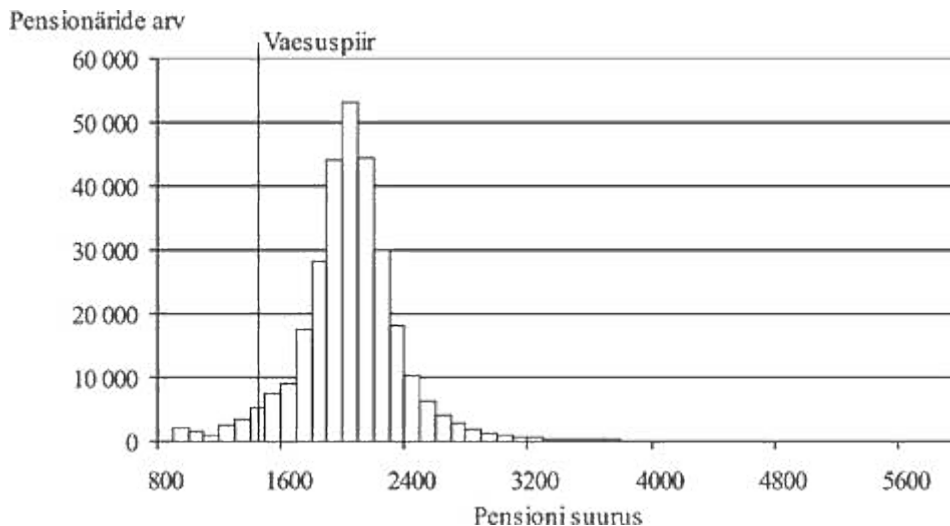
Käesolevas artiklis esitatakse uurimuse põhitulemused pensionide adekvaatsust ja finantsilist jätkusuutlikkust puudutavate Euroopa Liidu pensionieesmärkide kohta (eesmärgid nr 1, 2 ja 6). Pensionisüsteemi ja tööturu vahelisi vastasmõjusid käsitlevaid Euroopa Liidu pensionieesmäärke (eesmärgid nr 4 ja 5) puudutavaid tulemusi on tutvustatud ajakirjas Sotsiaaltöö nr 6, 2003 ([http://www.sm.ee/est/HtmlPages/Sotsiaalto20036/\\$file/Sotsiaalto20036.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/Sotsiaalto20036/$file/Sotsiaalto20036.pdf)).

Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vältimine

Vaesusriski hindamisel on Eurostat ja Euroopa Liidu sotsiaalkaitse komitee otsustanud kasutada suhtelist vaesuspiiri – 60% leibkondade mediaantulust. Vaesusriskis olevaiks loetakse isikuid, kes elavad sellistes leibkondades, kus leibkonna kogutulu jääb alla nimetatud piiri. Riikidevahelises võrdluses võimaldab suhteline vaesuspiir analüüsida eeskätt seda, millistel ühiskonnarühmadel on erinevates riikides kõrgem ja millistel madalam vaesusrisk. Eurostat ja Euroopa Liidu sotsiaalkaitse komitee soovivad vaesuspiiri arvutamisel kasutada tarbimiskaale 1:0,5:0,3 (Atkinson *et al* 2002).

PRAXIS-e uurimisrühm leidis, et Eesti tarbimisstruktuuri arvestades on meie oludes siiski põhjendatum kasutada tarbimiskaale 1:0,7:0,5, sest madalama elatustaseme tõttu on Eestis isikliku tarbimise, eriti toidukulude osatähtsus leibkonna kogutarbimises suurem kui Lääne-Euroopa riikides. Sellisel viisil statistikaameti leibkonna eelarve uuringu andmete põhjal arvutatud suhtelise vaesuspiiri väärtus oli 2002. aastal 1427 krooni tarbimisühiku kohta kuus. Kuna see summa on väiksem enamiku vanaduspensionäride sissetulekust, osutub eakate vaesusrisk Eestis suhteliselt väikseks (vt joonis 1).

Joonis 1. Vanaduspensionide jaotus ja võrdlus suhtelise vaesuspiiriga



ALLIKAD: sotsiaalkindlustusamet, statistikaamet, autorite arvutused.

Vanaduspensionina on siin käsitletud kõiki vanuse alusel määratud pensione: üldist vanaduspensionit, riiklikku eripensionit, väljateenitud aastate pensionit, rahvapensionit vanaduse alusel.

Vanaduspensionide suurused 2003. aasta seisuga, suhteline vaesuspiir (60% mediaanist tarbimiskaaludega 1:0,7:0,5) 2002. aasta seisuga.

Joonise paremaks esitamiseks on sellelt välja jäetud 292 üle 6000-kroonise eripensionit saajat.

Pensionide suuruse vähese diferentseerituse tõttu jääb enamiku vanaduspensionide suurus alla leibkonnaliikme keskmise netosissetuleku, mis 2002. aastal oli 2500 krooni kuus. Seda peegeldab ka 65-aastaste ja vanemate inimeste sissetulekute kõrgeima ja madalama kvintiili suhe (vt tabel 1 viimane veerg) ning vanaduspensionide jaotuse hajuvust väljendava Gini koefitsiendi suhteliselt väike väärtus – 0,08 aastal 2003.

Samas on kõigi leibkondade sissetulekute varieeruvus kordades suurem (Eestis oli Gini koefitsiendi väärtus 2003. aastal 0,36). See osutab, et kuigi nooremate liikmetega (tööealiste ja lastega) leibkondade sissetulek on keskmiselt suurem, on nende hulgas arvestatav hulk peresid, kelle sissetulekud tarbimisühiku kohta jäävad allapoole vaesuspiiri. Kõrgeima

vaesusriskiga ühiskonnarühmad Eestis on töötute leibkonnad, üksikvanema leibkonnad ja lasterikkad pered. Selletõttu on Eestis kuni 65-aastaste inimeste vaesusrisk kõrgem kui 65-aastastel ja vanematel.

Erinevate vanuserühmade suhtelise vaesusriski võrdlus teiste Euroopa riikidega näitab, et 65-aastaste ja vanemate isikute suhteline vaesusrisk Eestis on madalam seniste Euroopa Liidu liikmesriikide keskmisest ning erinevalt paljudest senistest Euroopa Liidu liikmesriikidest on Eestis 65-aastaste ja vanemate vaesusrisk madalam alla 65-aastaste vaesusriskist (vt tabel 1).

Tabel 1. 65-aastaste ja vanemate inimeste sissetulekud ja suhteline vaesusrisk Euroopa Liidu liikmesriikides ja Eestis

	Vaesusriskis elavate isikute osakaal (%)				65-aastaste ja vanemate ning kuni 65-aastaste isikute sissetulekute suhe (%)			Sissetulekute jaotuse ebaühtlus: kõrgeima ja madalaima kvintiili suhe	
	65+			0-64				0-64	65+
	mehed	naised	kokku		mehed	naised	kokku		
Austria	15	29	24	10	90	81	84	3,6	4,1
Belgia	20	22	22	11	77	76	76	4,1	4,3
Hispaania	16	16	16	19	94	88	91	6,0	4,2
Holland	7	7	7	11	98	89	93	3,7	3,7
Iirimaa	26	41	34	17	74	65	69	4,9	4,5
Itaalia	152	16	14	19	198	94	96	5,1	4,2
Kreeka	34	33	33	18	74	74	74	5,8	7,0
Portugal	30	36	33	18	80	73	76	6,4	5,8
Prantsusmaa	16	21	19	14	94	88	90	4,4	4,1
Rootsi	6	10	8	10	92	78	83	3,2	2,9
Saksamaa	9	13	11	11	98	96	97	3,5	3,6
Soome	9	23	17	10	86	74	78	3,4	2,9
Suurbritannia	17	25	21	19	81	75	78	5,4	4,1

Taani	23	26	25	7	77	73	74	2,7	2,6
<i>EL 15</i>	<i>15</i>	<i>19</i>	<i>17</i>	<i>15</i>	<i>92</i>	<i>86</i>	<i>89</i>	<i>4,6</i>	<i>4,1</i>
Eesti	8	17	13	15	76	67	70	6,9	3,6

ALLIKAD: Council of the European Union 2003, statistikaamet, autorite arvutused.

Vaesuspiir – 60% leibkondade mediaantulust tarbimiskaaludega 1:0,5:0,3.

Andmed: Euroopa Liidu liikmesriigid – 1998, Eesti – 2000.

Ühtlasemale tulujaotusele vaatamata on 65–aastaste ja vanemate tulud keskmiselt siiski madalamad kui noorematel, moodustades *ca* 70% alla 65–aastaste tuludest (tabel 1). Selle näitaja poolest jääb Eesti alla kõigile senistele Euroopa Liidu liikmesriikidele, välja arvatud Iirimaa.

Eakate heaolu sõltub Eestis palju riiklikust pensionist. 65–aastaste ja vanemate hulgas moodustab pension keskmiselt 88% kogutuludest. Pensionide suhteliselt väike diferentseeritus koos asjaoluga, et enamiku pensionäride tulud jäävad alla Eesti keskmise netosissetuleku, tähendab aga seda, et vaesusrisiki jäävad pensionärid on küllalt tundlikud nii pensionitõusu aja kui ka suuruse suhtes.

Euroopa sotsiaalpoliitiliste süsteemide oluline element on teatud miinimumsissetuleku tagamine kõigile elanikele. Tööeliste inimeste puhul kaasneb sellise sissetulekugarantiiga töömotivatsiooni säilimise küsimus, s.t et inimesel peaks alati olema kasulikum töötada kui elatuda sotsiaaltoetustest. Vanemaealiste puhul tuleb aga jälgida, kuidas sissetulekugarantiid mõjutavad motivatsiooni ise pensionieaks säästa või enne pensioniiga töötada. Enamasti on Euroopa riikides pensioniealiste inimeste minimaalne sissetulek garanteeritud siiski kõrgemal tasemel kui tööelistel (Council of the European Union 2003).

Eesti sotsiaalse kaitse süsteemis on erinevaid minimaalse sissetuleku garantiisid:

1. kõigile vähemalt 63–aastastele inimestele, kes on elanud Eestis vähemalt viimased viis aastat, on tagatud õigus rahvapensionile (praegu 990 krooni kuus);
2. pensioniealisele määratud vanaduspensioni suurus ei ole väiksem rahvapensioni määrast;
3. isikutel, kelle sissetulekud pärast eluasemekulude tasumist jäävad alla toimetulekupiiri (praegu 500 krooni esimese pereliikme ja 400 krooni iga järgneva pereliikme kohta), on õigus toimetulekutoetusele.

Sellised miinimumgarantiid ei taga siiski vaesuspiirist kõrgemat sissetulekut, pealegi ei kata toimetulekupiir minimaalse toidukorvi maksumust. Samas on miinimumgarantiidest sõltuvate eakate inimeste arv suhteliselt väike – vanuse alusel rahvapensioni saajaid oli 2003. aastal 1% kõigist pensioniealistest inimestest ja toimetulekutoetust saavate pensionäride osa oli 2,6% kõigist pensionäridest.

Elatustaseme säilitamise võimaldamine

Asutamislepingu järgi on Euroopa Liidu ja liikmesriikide ühine eesmärk piisava sotsiaalkaitse tagamine. See tähendab muu hulgas, et pensionisüsteemi sihiks ei peaks olema mitte üksnes vaesuse vältimine vanaduses, vaid avalikud ja erapensioniskeemid peaksid võimaldama säilitada tööelu vältel saavutatud elatustaset. Seejuures mööndakse, et vanemate inimeste sissetulekud võivad mõnevõrra langeda, sest nende perekondlikud kohustused on enamasti väiksemad, samuti ei tule neil kanda töölkäimisega seotud kulutusi ning ka elamispinnakulud on enamasti väiksemad (Council of the European Union 2003).

Enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides sõltub riiklik pension varasemast töötasust, aidates seega – teatud ulatuses – säilitada inimeste elatustaset. Kolmes liikmesriigis (Holland, Taani, Iirimaa) on riikliku pensioni määr aga fikseeritud ning varasema elatustaseme säilitamine sõltub täiendavate erapensioniskeemide kasutamisest.

Euroopa Liidu sotsiaalkaitse komitee indikaatorite töörühm on pakkunud elatustaseme säilitamise ulatuse hindamiseks kahte tüüpi nn asendusmäärasid, mis peegeldavad pensionide suhet töötasudesse.

Nn teoreetilise asendusmäära arvutamisel võetakse aluseks 40-aastase tööstaaziga inimene, kes on kogu tööpõlve vältel teeninud keskmist töötasu ja siirdub pensionile 65 aasta vanuses. Sisu poolest on tegemist individuaalse asendusmääraga – isiku pensioni võrreldakse tema enda varasema töötasuga. Vaadeldakse nii bruto- kui ka netoasendusmäärasid, sest pensionide tulumaksuga maksustamine erineb tihti töötasude maksustamisest. Erinevalt töötajatest ei tasu pensionärid sageli mõningaid sotsiaalkindlustusmaksleid. Riikides, kus kehtib progressiivne tulumaks, võib näiteks juhtuda, et tulutaseme erinevuse tõttu rakendatakse erinevat maksumäära.

Kõigis senistes Euroopa Liidu liikmesriikides ulatub 40-aastase tööstaazi ja keskmise töötasuga töötaja pensioni netoasendusmäär üle 60%, Eestis on vastav näitaja veidi üle 40% (vt tabel 2). Võib näha, et kolmes senises liikmesriigis – Suurbritannias, Iirimaa ja Hollandis – on riikliku pensioni asendusmäär madalam kui Eestis, kuid nendes riikides lisandub riiklikule pensionile samas suurusjärgus või suurem II samba pension.

Tabel 2. Teoreetilised asendusmäärad Euroopa Liidu liikmesriikides ja Eestis (%)

	I samba bruto- asendusmäär	II samba bruto- asendusmäär	Kokku bruto- asendusmäär	Kokku neto- asendusmäär
Austria	74,3	...	74,3	88,3
Belgia	36,5	3,5	40,0	66,1
Hispaania	88,6	...	88,6	95,4
Holland	32,6	37,4	70,0	89,0

Iirimaa	31,4	35,3	66,7	81,4
Itaalia	79,6	...	79,6	88,9
Kreeka	108,0	...	108,0	118,0
Luksemburg	89,5	...	89,5	97,2
Portugal	72,3	...	72,3	88,7
Prantsusmaa	65,0	...	65,0	78,8
Rootsi	57,0	13,9	70,9	74,6
Saksamaa	44,6	5,5	50,1	76,1
Soome	57,6	...	57,6	66,2
Suurbritannia	16,6	50,0	66,6	81,9
Taani	41,7	3,4	45,1	68,4
Eesti	33,3	...	33,3	42,8

ALLIKAD: Social Protection Committee 2003, autorite arvutused.

... – II samba pensioni suurus marginaalse tähtsusega või II sammas puudub või andmed puuduvad.

Euroopa Liidu liikmesriikide andmed 2002, Eesti andmed 2003, keskmise töötasuna on käsitletud keskmist sotsiaalmaksuga maksustatud tulu.

PRAXIS-e uurimuses analüüsiti teoreetilise asendusmäära kõrval ka Eesti tegelikke individuaalseid asendusmäärasid, vaadeldes riikliku pensionikindlustuse registri andmete põhjal vanaduspensionile siirdunute pensioni suhet nende endi brutotöötasusse pensioni määramise eelsel aastal. Ligi kolmandikul kõigist 2001. aastal määratud vanaduspensionäridest oli pensioni individuaalne brutoasendusmäär üle 60%. Samas ligi veerandil kõigist uutest pensionäridest puudus pensioni määramisele eelnenud perioodil töötasu hoopiski. Individuaalse asendusmäära mediaan ulatus 2001. aastal veidi üle 50%.

Euroopa Liidu riikide vahelises võrdluses kasutab Euroopa Liidu sotsiaalkaitse komitee teoreetilise asendusmäära kõrval teise indikaatorina nn agregatasendusmäära, mis arvutatakse kui 65–74-aastaste mediaanpensionitulu suhe 50–59-aastaste mediaantöötasusse. Statistikaameti leibkonna eelarve uuringu andmetel oli 2002. aastal 65–74-aastaste mediaanpension 1743 krooni. Samas oli 50–59-aastaste mediaantöötasu netosummas 3100 krooni, mis vastab brutotöötasule 3877 krooni. Täpsustuseks lisame, et mediaantöötasu arvutamisel on arvestatud üksnes neid isikuid, kes töötasu said, mis tähendab, et nulltöötasuga inimesed jäeti arvestamata. Seega oli 2002. aastal agregatasendusmäära väärtus Eesti jaoks 45%. Euroopa Liidu seniste liikmesriikide kohta ei

ole võrdlusandmed seni kahjuks kättesaadavad, ent võib oletada, et selle näitaja alusel näeb Eesti riikidevahelises võrdluses mõnevõrra parem välja, sest pensionieelsetes vanuserühmades jääb keskmine töötasu alla Eesti keskmist töötasu.

Seoses sotsiaalmaksu isikustatud arvestuse ja selle põhjal pensioniõiguse arvestamisega alates 1999. aastast, peegeldavad riiklike pensionide suurused järk-järgult üha enam pensionile siirdunute varasemat töötasu. See tähendab, et suureneb pensioni kui edasilükatud töötasu roll, samas suureneb pensionide diferentseeritus. Siiski säilivad riiklikus pensionisüsteemis ka põlvkonnasisese solidaarsuse elemendid. Need on pensioni baasosa, mis praegusajal moodustab *ca* 29% keskmisest vanaduspensionist, ning miinimumpensioni garantiid – need on pensionid või pensioniosad, mis ei sõltu isiku poolt või tema eest makstud sotsiaalmaksu summadest.

Täiendavate kogumispensioniskeemide, II ja III samba käivitamisega on ka Eestis loodud lisavõimalusi varasema elatustaseme säilitamiseks. II sambaga liitunute arv ületab 50% hõivatutest, III sambaga on liitunud *ca* 10% hõivatutest. Täiendavate pensioniskeemide mõju eakate sissetulekutele muutub oluliseks siiski alles paarikümne aasta pärast.

Pensionisüsteemi jätkusuutlikkus

Euroopa Komisjon ja Euroopa Nõukogu soovivad liikmesriikidele rahvastiku vananemisest tulenevate eelarvemõjudega toimetulemiseks vähendada avaliku sektori võlakkoormust, et vabastada eelarvevahendeid rahvastiku vananemisega seotud kuludeks, ning korraldada pensionireform, et vähendada survet riigieelarvele ja asetada pensionisüsteem jätkusuutlikule finantsalusele. Samuti soovitatakse fiskaalse manööverdamisruumi suurendamiseks luua reserve (nt demograafilisi puhverfonde) riiklikes pensioniskeemides, mida oleks hiljem võimalik kasutada kasvavate pensionikulude katmiseks suuremate vanusekohortide pensionile siirdumisel (Council of the European Union 2003).

Eesti üldine fiskaalpositsioon on võrreldes seniste Euroopa Liidu liikmesriikidega hea. Eesti täidab nn Maastrichti kriteeriume, mille kohaselt ei tohi valitsussektori eelarvepuudujääk ületada 3% SKP-st ning võlatase peab olema madalam kui 60% SKP-st. Valitsussektori konsolideeritud eelarveülejäak oli 2003. aastal 2,6% SKP-st ning valitsussektori võlg suhteliselt väike, 5,8% SKP-st. Samas oli 2002. aastal vaid viiel senisel Euroopa Liidu liikmesriigil eelarve ülejäak ning liikmesriikide keskmine võlatase ulatus üle 60% SKP-st.

Eesti fiskaalpositsiooni parandavad veelgi loodud reservid. 2003. aasta lõpu seisuga oli üldmajanduslike riskide vähendamiseks ja pikaajaliste struktuursete ümberkorralduste rahastamiseks moodustatud stabiliseerimisreservi maht 4,5 miljardit krooni (*ca* 3,9% SKP-st) ja riikliku pensionikindlustuse reserv 1,6 miljardit krooni ehk 1,4% SKP-st.

Samas riiklike pensionide kulude osakaal SKP-st on Eestis Euroopa Liidu seniste liikmesriikide keskmisest madalam (vt tabel 3). Eestist vähem kulutasid suhtena SKP-sse riiklikele pensionidele Suurbritannia ja Iirimaa. Samas tuleb selle näitaja alusel riikide võrdlemisel võtta arvesse erinevusi rahvastikustruktuuris, keskmises elueas, pensionieas, pensionide maksustamises jm asjaoludes.

Tabel 3. Kulud riiklikele pensionidele ja riikliku pensionisüsteemi reservid (% SKP-st) Euroopa Liidu liikmesriikides ja Eestis

	Riiklike pensionide kulud	I samba reservid (aasta)
Austria	14,5	ei ole (2001)
Belgia	10,0	0,5 (2001)
Hispaania	9,4	1 (2002)
Holland	7,9	3 (2001)
Iirimaa	4,6	8 (2001)
Itaalia	13,8	ei ole (2001)
Kreeka	12,6	ei ole (2001)
Luksemburg	7,4	22 (2002)
Portugal	9,8	3 (2001)
Prantsusmaa	12,1	0,8 (2002)
Rootsi	9,0	29 (2001)
Saksamaa	11,8	ei ole (2001)
Soome	11,3	55 (2001)
Suurbritannia	5,5	ei ole (2001)
Taani	10,5	25 (2000)
EL 15	10,4	...
Eesti	7,1	1,4 (2003)

ALLIKAD: Council of the European Union 2003, sotsiaalministeerium

Riiklike pensionide kulud: Euroopa Liidu liikmesriigid 2000, Eesti 2003.

Iirimaa puhul on näidatud protsent rahvuslikust kogutulust.

Soome kõrged I samba reservid tulenevad asjaolust, et Soome käsitleb oma osaliselt eelfinantseeritavat tööpensionisüsteemi I samba osana. I samba reservid on seal sisuliselt kindlustusseltside kindlustustehnilised reservid.

Kui pensioniõigust puudutavad reeglid jääksid muutmata, tooks rahvastiku vananemine projektsioonide kohaselt paljudes riikides kaasa pensionikulude olulise kasvu. Enamikus

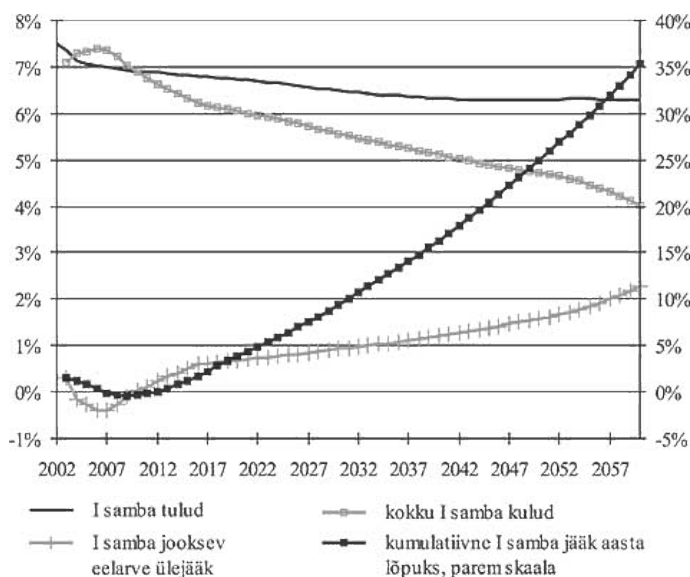
liikmesriikides oleks kulude kasv 4–6% SKP-st, ulatudes Hispaanias 8%-ni ja Kreekas 12%-ni. Koos kasvavate tervishoiukulutustega tähendaks see suurt lisakoormust eelarvele ning ohustaks rahaliidu tingimuste täitmist.

Selle taustal on Eestis nii üldine fiskaalpoliitiline kontekst kui ka juba rakendatud pensionireform – I samba tehtud ümberkorraldused ja II samba käivitamine – loonud rahvastiku vananemisega seotud riskidega toimetulekuks seniste liikmesriikidega võrreldes märgatavalt paremad eeldused.

2002. aastast muutus seoses II samba rakendamisega sotsiaalmaksu senine jaotus – II sambaga liitunudel siirdub riikliku pensionikindlustuse eelarvesse ning mõjutab nende tulevast I samba pensioni 16% töötasust, 4% kantakse liitunud isiku pensionikontole tema valitud pensionifondis. Siirded II sambasse moodustasid 2003. aastal ca 0,5% SKP-st. Sotsiaalmaksu jaotuse muutusele vaatamata kasvas 2003. aastal eelmise aastaga võrreldes riiklike pensionide kulude osakaal SKP-s ning suurenes ka riikliku pensionikindlustuse eelarve reserv. Selle põhjuseks on ühelt poolt olnud tööhõive suurenemine ja palgakulude osakaalu kasv SKP-s, teisalt suhteliselt konservatiivne pensionide indekseerimise valem (50% tarbijahinnaindeksi kasvust ja 50% sotsiaalmaksu laekumise kasvust).

PRAXIS-e koostatud pensionimudelil tehtud projektsioonid näitavad, et seniste reeglite kehtides vähenevad I samba tulud 50 aasta jooksul ümmarguselt 6%-ni SKP-st, samal ajal senise pensioniindeksiga jätkamisel (võttes arvesse aastateks 2004–2006 kokku lepitud täiendavaid pensionitõuse) langeksid I samba pensionide kulud alla 5% SKP-st. Kuigi aastaks 2007 senine I samba reserv ammendub ning aastatel 2007–2011 vajaks riikliku pensionikindlustuse eelarve väikest täiendavat subsideerimist riigieelarve muude vahendite arvel, hakkaks alates 2012. aastast I samba ülejääk taas suurenema, kasvades järgneva 40 aasta vältel ligi 30%-ni SKP-st (vt joonis 2).

Joonis 2. Riikliku pensionikindlustuse tulud, kulud, reservide maht ja jooksva aasta eelarve jääk senise pensioniindeksi korral (% SKP-st)

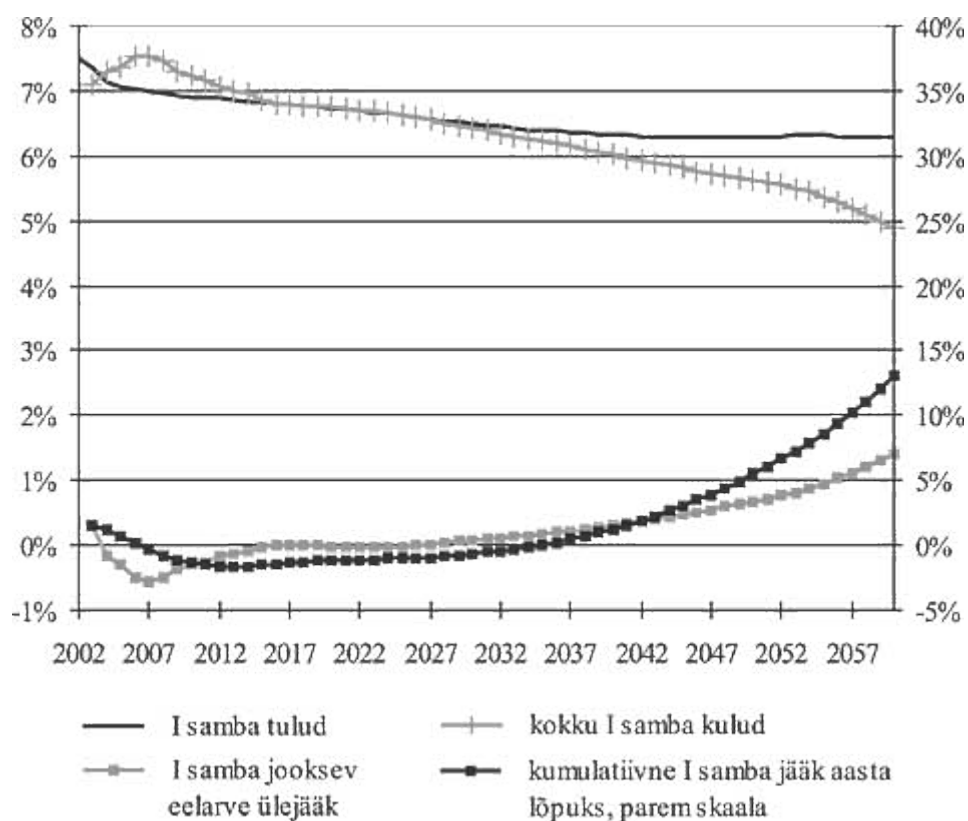


ALLIKAD: PRAXIS-e pensionimudel, autorite arvutused.

Teisalt pöörduks pensionikassa jääk indekseerimisel üksnes sotsiaalmaksu laekumise indeksi alusel kiiresti defitsiidiks. Iga-aastane defitsiit järgmisel kümnel aastal oleks ca 1% SKP-st, suurenedes 2020. aastateks 2%-ni SKP-st. Kumulatiivne defitsiit, mida tuleks finantseerida riigieelarve muude vahendite arvel, suureneks 2050. aastateks ca 45%-ni SKP-st.

Testides sotsiaalmaksu laekumise ning tarbijahindade kasvuindeksite osakaalu pensioniindeksi valemis, leiti, et pensioniindeks, mille korral I samba jooksev defitsiit lähiaastatel ei oleks eriti suur ning samas ei tekiks kaugemas perspektiivis ka olulist I samba ülejääki, sõltuks sotsiaalmaksu laekumisest osakaaluga 2/3 ning tarbijahinnaindeksist osakaaluga 1/3 (vt joonis 3).

Joonis 3. Riikliku pensionikindlustuse tulud, kulud, reservide maht ja jooksva aasta eelarve jääk pensioniindeksi korral, mille väärtusest 1/3 sõltub tarbijahinnaindeksi kasvust ja 2/3 sotsiaalmaksu laekumise kasvust (% SKP-st)



ALLIKAD: PRAXIS-e pensionimudel, autorite arvutused.

Seega ei ole seniste I samba reeglite puhul süsteemi finantsiline jätkusuutlikkus rahvastiku vananemisele vaatamata probleemiks. Samas muutub keeruliseks tagada pensionide adekvaatsus. Kuigi ka praegune pensioniindeks tagab 50 aasta jooksul pensionide reaalkasvatuse (ostujõu) kahekordse kasvu, kaasneks sama perioodiga ümmarguselt kahekordne keskmise vanaduspensioni asendusemäärade langus. Sotsiaalmaksu laekumise

osakaalu suurendamine pensioniindeksis kahe kolmandikuni pidurdaks asendusmäära langust. Samas ei suudaks isegi ainult sotsiaalmaksu laekumise kasvust sõltuv indeks tagada asendusmäära pikaajalist säilimist. See tähendab, et indekseerimise reeglite muutmise kõrval on vajalikud ka muud kohandused.

Ühised eesmärgid, erinevad probleemid

Pensionisüsteemid Euroopa Liidu viieteistkümnes liikmesriigis on isesugused, seetõttu erinevad ka Euroopa Liidu ühiseesmärkidega ühildumise ulatus ja peamised probleemid.

Kui vaadata seniste liikmesriikide pensionisüsteeme vaesusriski leevendamise, varasema elatustaseme säilitamise ja finantsilise jätkusuutlikkuse eesmärkide valguses, siis joonistub välja kaks probleemirühma. Esimese rühma moodustavad riigid, kus pensioni asendusmäärad (pensioni suhe töötasusse) on kõrged, ent raskusi on pensionisüsteemi rahandusliku jätkusuutlikkuse tagamisega. Sellesse rühma kuuluvad Kreeka, Hispaania, Austria ja Prantsusmaa. Teise rühma moodustavad riigid, kus pensionisüsteemi rahanduslik jätkusuutlikkus on suhteliselt hea, kuid samas on pensionäride vaesusrisk kõrge. Sellesse rühma kuuluvad Iirimaa, Suurbritannia, Portugal ja Belgia.

Eesti pensionisüsteemi probleemid on senistest liikmesriikidest erinevad. Meie pensionisüsteemi finantsiline jätkusuutlikkus on hea ning ka pensionäride vaesusrisk ei ole kõrge, kuid asendusmäär on suhteliselt madal. See tähendab, et pensionisüsteem ei suuda tagada seda Euroopa Liidu pensionieesmärki, mis taotleb, et inimestel oleks võimalik säilitada pärast pensionile jäämist oma varasemat elatustaset.

PRAXIS–e pensionimudelile tuginevad arvutused näitasid, et pensionide adekvaatsuse eesmärgil on võimalik suurendada sotsiaalmaksu laekumise kasvu osatähtsust pensioniindeksis.

Rakendunud pensionireform – nii I sambas tehtud muudatused (pensioniea tõstmine, pensioniõiguse arvestus töötasudelt makstud sotsiaalmaksu alusel jm) kui ka täiendavate pensioniskeemide, II ja III samba käivitamine – on toonud Eesti pensionikorralduse Euroopa Liidu ühiseesmärkide põhimõtetele lähemale.

Meil on senistest liikmesriikidest erinevad probleemid, kuid võimalikud edasised lahendused teistes liikmesriikides kavandatavatest sammudest kvalitatiivselt siiski ei erine. Selleks, et pensionide suhe töötasudesse (asendusmäärad) saaks kasvada finantsilist jätkusuutlikkust ohverdamata, on oluliseks eelduseks pensionäride ja töötajate suhtarvu (nn süsteemisõltuvusmäära) paranemine. Eeskätt aitab seda eesmärki saavutada üldine tööhõivetaseme tõus, teiseks vanemaealise (55–64) tööjõu suurem hõivatus paralleelselt pensioniea tõusuga ja kolmandaks varajase pensionilesiirdumise vältimine, sealhulgas soodustingimustel vanaduspensionile, väljateenitud aastate pensionile või eripensionile siirdumise piiramine ning edasilükatud vanaduspensioni võimaluse laiem teadvustamine.

Kasutatud kirjandus

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E., Nolan, B. (2002). Social Indicators. The EU and Social Inclusion. New York: Oxford University Press.

Council of the European Union (2003). Joint Report by the Commission and the Council on Adequate and Sustainable Pensions. Brussels.

Social Protection Committee (2004). Current and Prospective Pension Replacement Rates. – Report on Work in Progress. Brussels.

Sotsiaalministeerium (2003). Sotsiaalsektor arvudes. Tallinn.

Kohalikud omavalitsused ja riiklikud investeeringud

Viola Soiver (RiTo 9), Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakonna avaliku juhtimise assistent

Omaavalitsuste suhtumine riiklike investeeringute programmis 2000. aastal tehtud muudatustesse on enamjaolt negatiivne, eriti nende hulgas, kes investeerivad oma arengukava alusel.

Pikaajalised plaanid peavad võimaldama tänaste ressursside kasutamisest suurimat kasu (Wooldridge *et al*/2001, 91). Eesti omavalitsustele on üks selliseid võimalusi riiklik investeeringute programm (RIP). Käesoleva artikli eesmärk on vaadelda omavalitsuste suhtumise muutumist pärast 2000. aasta "Riiklike investeeringute programmi koostamise korra" (edaspidi *RIP-i 2000. aasta määruse*) jõustumist.

Empiiriliseks uuringuks kasutasin Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakonna poolt 2002. aasta detsembrist 2003. aasta jaanuarini tehtud kohaliku demokraatia indikaatorite uuringut (edaspidi *LGS 2002*). Uuringus esitati kuus väidet RIP-i uue määrusega toimunud muudatuse sisuliste aspektide kohta ning omavalitsuse tippametnikud pidid andma muudatusele oma hinnangu.

Uuringu tegemiseks koostatud valimi valiidsust kontrollides selgus, et näiteks suuremad vallad ja keskmise suurusega linnad (5000–9999 elanikku) on valimis üleesindatud (4%). Sama saab öelda ka suurte linnade (üle 100 000 elanikku) kohta (1,9%). Toodud populatsiooni erinevused ei ole suured, seetõttu saame uuringus toodud järeldusi üldistada kõigile Eesti omavalitsustele.

RIP-i eelnõu on alati koostanud rahandusministeerium (riiklike investeeringute programmi koostamise kord 1996 § 3 lõige 2 ja 2000 § 3 lõige 1), kuid 1996. aasta määrus lubas ka maavalitsustel kokku koguda kohalike omavalitsuste taotlused, panna need piirkondlikult ja valdkonnaüleselt pingeritta ning edastada rahandusministeeriumile (1996 § 20). Uue korra järgi esitasid kohalikud omavalitsused endiselt oma taotlused maavalitsusele, kes need valdkonnasiseselt pingeritta seadis ning vastava valdkonna ministeeriumile edastas (§ 3 lõige 1). Projektide mitmekordne pingeritta seadmine suurendas lobitegemise võimalusi nii maavalitsuste esitatud pingereaga manipuleerimise kui ka uute objektide pingeritta seadmise osas. Seda on võimalik kontrollida pingeridade võrdlemise teel.

Edaspidi suurenes poole võrra omafinantseeringu määr ning täpsustus, millistest allikatest seda tuleb katta. RIP-i 1996. aasta määruse kohaselt pidid vahendid olema riigieelarvevälised ning omafinantseeringu osakaal 10% (§ 20), 2000. aastal vastu võetud RIP-i määrusega suurenes omafinantseering 20%-ni. Vasturääkivust määruses tekitab asjaolu, et RIP-i 2000. aasta määrus loetleb kuus võimalikku kaasfinantseeringu allikat (§ 7), samal ajal tuleb kohaliku omavalitsuse omafinantseering katta omavalitsuse enda vahenditest (§ 9).

Keda muudatused mõjutasid?

Millised omavalitsused saavad toetusi? Kas omavalitsuste tegevuses on olnud pärast uue määruse jõustumist muudatusi?

2000. aastat iseloomustab toetust saavate omavalitsuste arvu järsk vähenemine, linnade osas 25% ja valdade osas 50% (statistikaameti andmebaas). Langus on seletatav eelkõige asjaoluga, et 1999. aastal said toetust kõik omavalitsused peale pealinna. Linnade osas saavutati endine tase 2002. aastaks (üle 90%) (statistikaameti andmebaas), uue määruse jõustumine pidurdas ennekõike valdade arengut.

Uue määruse jõustumisega tegi suurima languse läbi kõige suurem omavalitsuste rühm (1000–1999 elanikku) – muutus 8% (statistikaameti andmebaas). 2002. aastaks on nende osakaal toetuse saajate hulgas jõudnud taas algusaegade tasemele. Suurema elanike arvuga omavalitsuste puhul kasvas toetusesaajate osa kõigis alates 2000 elanikuga rühmades ning säilitas 2002. aastaks määruse jõustumise eelse ajaga võrreldes kõrgema taseme.

Seega on omafinantseerimise osakaalu suurendamine poole võrra soosinud suurema elanike arvuga omavalitsusi ja pärssinud keskmise suurusega valdade arengut.

RIP-ist investeerimistoetust saanud omavalitsuste keskmine eelarve on olnud kõigi aastate lõikes suurem nende omast, kes ei ole toetust saanud. Aastate lõikes on võimalik täheldada eelarvete vahe suurenemist, pärast uue määruse jõustumist rohkem kui poole võrra. 1998. aastal oli erinevus 2,7 miljonit, 2000. aastal 5,5 miljonit, 2001. aastal 9,1 miljonit ja 2002. aastal 7,6 miljonit krooni; statistikaameti andmebaas). Sama kinnitab ka omatulude suurus absoluutarvudes (1998. aastal 0,36 miljonit, 2000. aastal 2,4 miljonit, 2001. aastal 3,2 miljonit ja 2002. aastal 2,7 miljonit krooni; statistikaameti andmebaas). Seevastu RIP-i toetust mittesaanud omavalitsuste eelarves on omatulude osakaal alati olnud suurem. Iga aastaga on märgata selle tendentsi vähenemist (1997. aastal 7,5%, 2000. aastal 4% ja 2002. aastal 3,5%; statistikaameti andmebaas). Ühelt poolt annab see tunnistust sellest, et RIP-i investeerimistoetus on omavalitsuse eelarves märgatava osakaaluga, viies alla omatulude osakaalu. Teisest küljest annab vahe vähenemine tunnistust suurema finantsautonoomiaga omavalitsuste osakaalu tõusust toetuste saajate nimekirjas.

RIP-i toetust mittesaavate omavalitsuste investeeringute suurus on keskmiselt null (tabel 1), mis tõestab RIP-i olulisust investeerimisallikana. Kuni uue määruse jõustumiseni suurenes investeeringute osakaal eelarves iga aastaga ühe või mitme protsendi võrra, kuid pärast uue määruse jõustumist on keskmine investeeringute osakaal ühtlaselt vähenenud. See näitab suure eelarvega omavalitsuste osakaalu kasvu eelarves aasta-aastalt. Teine indikaator, mis seda kinnitab, on osakaalude võrdlus mediaanide ja aritmeetiliste keskmiste vahel: mida suurem on tabelis toodud tulp "%", seda erinevamad on omavalitsuste investeeringute osakaalud. Nagu näha, on uue määruse jõustumine kaasa toonud tõusu ning veelgi suurem tõus on tehtud 2002. aastal.

Tabel 1. Omavalitsuste võrdlus RIP-i investeerimistoetuse saamise osas, lähtudes eelarve-investeeringute osakaalude võrdlusest

	Omavalitsuste investeeringute osakaalude võrdlus kogukuludest (mediaan, sulgudes aritmeetiline keskmine)		
Aasta	RIP-i saanud (%)	%	RIP-i ei saanud (%)
1997	4,0 (6,95)	174	0 (0)
1998	6,0 (9,56)	159	0 (0)
1999	7,0 (10,82)	155	0 (0)
2000	5,0 (8,79)	176	0 (0)
2001	4,0 (6,92)	173	0 (0)
2002	3,0 (6,39)	213	0 (0)

ALLIKAS: autori arvutused, kasutatud statistikaameti regionaalarengu andmebaasi andmeid.

Omavalitsused erinevad ka laenude osas. Et statistikas on laenuandmed toodud üksnes viimase kolme aasta kohta (2000–2002), pole määruse jõustumise eelset olukorda võimalik võrrelda. Kõigi kolme aasta lõikes on RIP-i toetust saanud omavalitsuste laenukoormus absoluutarvude tasandil suurem toetust mittesaanud omavalitsuste omast (tabel 2). Kui investeerimisprojekt ületab toetuse saamiseks esitatud summa, siis vahe kaetakse omavalitsuse laenulimiidi arvel. Lisaks tahan tähelepanu juhtida tulbale "%", mis näitab RIP-i toetust saanud omavalitsuste erinevat laenukoormust. Toetust mittesaanud omavalitsuste seas selliseid muutusi ei ole.

Tabel 2. Omavalitsuste võrdlus RIP-i investeerimistoetuse saamise osas, lähtudes eelarve laenukoormuse suuruse keskmiste võrdlusest

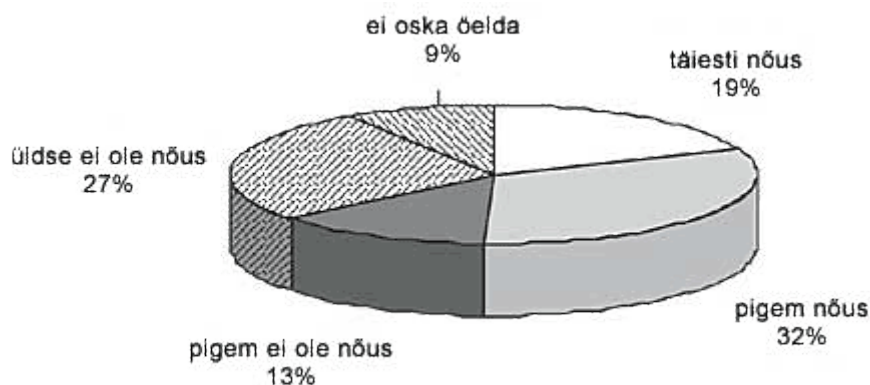
	Omavalitsuste laenude võrdlus(mediaan, sulgudes aritmeetiline keskmine)			
Aasta	RIP-i saanud	%	RIP-i ei saanud	Erinevus
2000	2 846 500 krooni (15 251 158 krooni)	536	1 123 050 krooni (2 946 286 krooni)	+1 723 450 krooni (+12 304 872 krooni)
2001	3 685 900 krooni (16 084 421 krooni)	436	1 374 300 krooni (3 494 090 krooni)	+2 311 600 krooni (+12 590 331 krooni)
2002	3 201 450 krooni (17 153 305 krooni)	536	1 887 200 krooni (2 865 616 krooni)	+1 314 250 krooni (+14 287 689 krooni)

ALLIKAS: autori arvutused, kasutatud statistikaameti regionaalarengu andmebaasi andmeid.

Arengukavast minnakse mööda

Esimesena paluti uuringus hinnata väidet "investeeringuid tehakse enam vastavalt valla / linna arengukava prioriteetidele" (joonis 1). Hinnata tuli viiepallise skaala alusel: 1 – täiesti nõus, 2 – pigem nõus, 3 – pigem ei ole nõus, 4 – üldse ei ole nõus, 5 – ei oska öelda. Selle väitega oli nõus pool vastanuist (50,7%).

Joonis 1. Hinnangud investeeringute vastavuse kohta valla / linna arengukava prioriteetidele

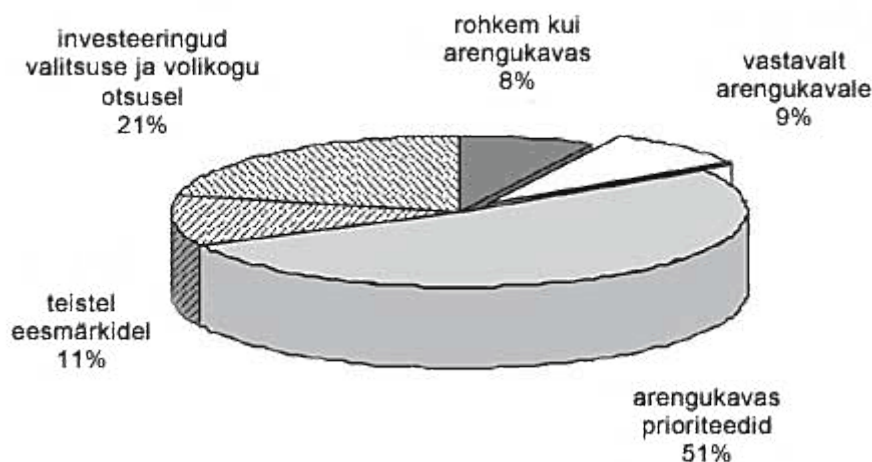


ALLIKAS: LGS 2002.

Kui vaadelda investeeringute jagamise põhimõtete muutumist kahes õigusaktis, siis on näha, et riiklike investeeringute prioriteetsuse nimekiri on pikenenud. 1996. aasta määrus pidas riikliku investeeringu vääriliseks projekte, mis vastasid "Eesti Vabariigi arengu strateegilistele prioriteetidele" (§ 4). Viimaseid määruses sätestatud polnud, samuti puudus viide nende leidmiseks teistest õigusaktidest. Uus määrus määratleb prioriteetidid kindla loeteluna, millesse on lisandunud ka õigusaktides sätestatud projektid ja programmid (§ 3 lõige 6 punkt 1), nende hulgas ka omavalitsuse arengukava.

Millisel määral lähtuvad omavalitsuse investeerimisotsused arengukavas toodust? Muret tekitab asjaolu, et ainult 9% omavalitsustest investeerib arengukavas kinnitatud põhimõtetest lähtudes (vt joonis 2), kuigi kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel on selline protsess ainuõige (KOKS § 37 lõige 4 punkt 2). Omavalitsuste madalat autonoomset arengupotentsiaali näitab see, et pool omavalitsustest (51%) lepib kokku üksnes prioriteetides, ajakava ja finantseerimisallikate osas kokkulepped puuduvad. Tähelepanu tuleks pöörata ka asjaolule, et 32% omavalitsusi teeb investeerimisotsuseid arengukavast eraldi.

Joonis 2. Hinnangud investeeringute kooskõla kohta valla / linna arengukavaga



ALLIKAS: LGS 2002.

Samas võime järeldada, et nende omavalitsuste esindajad, kes RIP-i toetust ei saanud, on väite suhtes negatiivsemalt meelestatud. Kõige ilmekamalt paistab see välja 2001. aasta RIP-i toetuste eraldamist vaadates: 55,6% RIP-i toetust saanud omavalitsuste esindajaist suhtub väitesse positiivselt, sama osakaal mittesaanute hulgas on 43,4% (LGS 2002). 2002. aasta tulemuste põhjal on näha tagasiminekut (RIP-i toetust saanute puhul 52,1% ja mittesaanute puhul 48,7%) (LGS 2002).

Kui minna analüüsis sügavamale, teeb eriti muret tulemus, et enamik (81,8%) nendest omavalitsustest, kes investeerivad arengukava järgi ning said RIP-i toetust, suhtub hinnatud väitesse (üldse ei ole nõus) negatiivselt (LGS 2002). Üle poole RIP-i toetust saanud vastajaist on positiivselt meelestatud kolme kategooria puhul: investeeringud prioriteetide järgi (60%), investeeringud teistel eesmärkidel (60%) ning investeeringud valitsuse ja volikogu otsuse alusel (59,2%) (LGS 2002). Positiivne meelestatus väheneb RIP-i toetuse mittesaamisel (vastavalt 41,7%, 28,6% ja 37,5% (LGS 2002)), mis viitab, et igapäevane meelsus on seotud tema edu või ebaeduga. Kas investeerimistoetusi jaotades arengukavas märkimise nõudest ka kinni peetakse, ei ole käesoleva töö raames võimalik uurida.

Annab hea ettevalmistuse

Uue määrusega suurenes poole võrra omafinantseeringu määr ning täpsustus, millistest allikatest seda tuleb katta. PRAXIS-es uuriti 2001. aastal omavalitsuste osalusmäära suurust investeeringute rahastamisel eri valdkondade lõikes. Selgus, et erinevate valdkondade liitmise tulemusel on osalusmäär üle 20%, nagu näeb ette ka RIP-i uus määrus (Pomerants 2001). Kui aga vaadata jaotust valdkondade kaupa, siis haridusvaldkonna projektide puhul on osalusmäär alla 20% (jooniselt loetuna 17%) (Pomerants 2001). Kuigi kultuurivaldkonna projektide puhul ületatakse 20% piiri, jääb selgusetuks, kas tegemist on

kapitaliinvesteeringutega või arvamuste koondamisega kõigi antud valdkonda kuuluvate projektide kohta. Viimasele viitab asjaolu, et küsitud on ka infotehnoloogiaprojektide kohta.

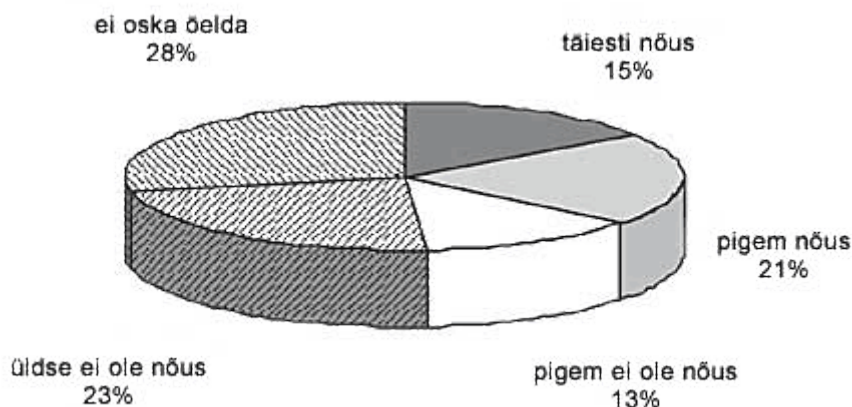
Küsitluses pidid vastajad hindama, kas "projektide suhteline maksumus on vähenenud, toimib mastaabiefekt". Kui heita pilk RIP-i investeerimistoetuste rahasummadele, siis uue määruse jõustumisel summade muutust märgata ei ole (tabel 3). Samuti ei ole täheldatav toetuste summade diferentseerumine, mida võis eeldada omavalitsuste mustri muutumise järel (tabelis "%", mis on arvutatud mediaani ja aritmeetilise keskmise erinevusena). Jätkuvalt võib täheldada RIP-i toetuste vähenemist omavalitsuse eelarves, mis summade senisele tasemele jäädes näitab eelarvete üldist suurenemist.

Tabel 3. Omavalitsuste võrdlus RIP-i investeerimistoetuste keskmise suuruse ja keskmise osakaalu alusel eelarves

	Omavalitsuste RIP-i investeerimistoetuse keskmine suurus ja osakaal eelarves (mediaan, sulgudes aritmeetiline keskmine)		
Aasta	RIP-i summa	%	RIP-i osakaal (%)
1997	360 000 krooni (849 115 krooni)	236	4,0 (6,69)
1998	564 500 krooni (1 530 777 krooni)	271	5,0 (9,25)
1999	775 600 krooni (1 825 203 krooni)	235	7,0 (10,49)
2000	700 000 krooni (1 988 946 krooni)	284	5,0 (8,5)
2001	1 000 000 krooni (1 762 568 krooni)	176	4,0 (6,67)
2002	710 000 krooni (1 780 983 krooni)	251	3,0 (6,1)

ALLIKAS: autori arvutused, kasutatud statistikaameti regionaalarengu andmebaasi andmeid.

Joonis 3. Hinnangud investeeringute suhtelise maksumuse vähenemisele



ALLIKAS: LGS 2002.

Jooniselt 3 on näha, et ligi kolmandik vastajaist (28,1% ehk suurim vastajate rühm) ei oska väidet hinnata, viimane võib olla tingitud mastaabiefekti mõiste mittetundmisest. Kõige suurem oli viimase variandi valinute osakaal kahes mitte arengukavast lähtuvate investeeringute määratlemise rühmas ("investeeritakse valitsuse ja volikogu otsusel" 38% ja "investeeritakse teistel eesmärkidel" 36,4%) (LGS 2002)). Samas on omavalitsuste jaotumine nõustumise–mittenõustumise skaalal jagunenud võrdselt (36,2 / 35,7%).

Kõige positiivsemalt on väite osas meelestatud omavalitsused, kus investeerimisotsuseid tehakse valitsuse ja volikogu otsuste alusel (42%) (LGS 2002). Sellele vastukaaluks on arengukava alusel investeerivad omavalitsused väite suhtes negatiivselt meelestatud (66,7%) (LGS 2002), 50% vastanuist ei olnud väitega üldse nõus (LGS 2002). Nende puhul oli ka kõige väiksem vastuste "ei oska öelda" osa (16,7%) (LGS 2002), mis viitab sellele, et arengukava koostamisega tegelemine annab hea ettevalmistuse finantsvaldkonna tundmiseks.

Kõige positiivsemad suhtujad

Viimast kinnitab osaliselt ka määruises karmimaks muudetud nõuded põhjendustele ja analüüsidele. 1996. aastal tuli esitada "tasuvusanalüüs või optimaalne kulude arvestus" (§ 9), mille võis teha ka omavalitsuse ametnik. Professionaalse arvamuse olemasolu ei olnud vajalik, sest analüüsi koostamisel võis aluseks võtta mõne teise samalaadse projekti. Litsentseeritud analüüsi oli vaja ainult projekti maksumuse arvutamisel, kus tuli välja tuua ka kasutatud meetodika (§ 9). 2000. aasta määrus lisab sellele ka "teostatavus- ning tasuvusuuringu ja tulude–kulude analüüsi" (§ 4 lõige 1). Enam ei ole märgitud litsentseeritud büroo vajalikkust, seetõttu jääb määrus kahetimõistetavaks.

Samas mõjub positiivselt 2000. aasta määruises toodud loetelu tegevusvaldkondadest, mis arvatakse projekti maksumuse hulka, kusjuures esimene nendest on "kulud ehitusuuringuteks" (§ 5 lõige 2). See viitab esiteks uuringute põhjalikumale ja professionaalsemale põhjendatusele, sest autori arvates annab hea põhjendus investeeringu

saamisel eelise. Teiseks võtab omavalitsus endale suurema riski, sest investeringu põhjendamiseks tuleb ehitusuuringud ette võtta enne kindlat tõdemust investeringurahade saamise kohta. Põhjendatuse osas muudatusi ei ole aset leidnud ning investeringut tuleb endistviisi põhjendada majanduslikult ja sotsiaalselt (1996 § 7 & 2000 § 4 lõige 2).

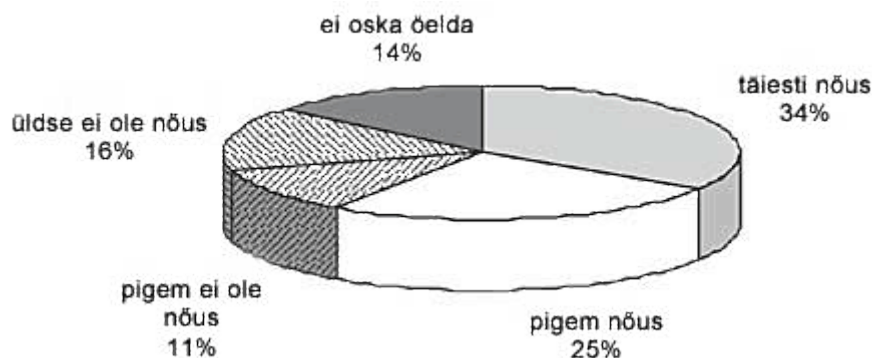
Kui minna analüüsis veelgi sügavamale, siis on võimalik täheldada RIP-i toetust mittesaanute negatiivsemat hoiakut ainult 2002. aasta andmete osas (nõustub 28% ja ei nõustu 38,7%) (LGS 2002). 2000. aasta andmete puhul on seos vastupidine: RIP-i toetust saanud omavalitsused on negatiivsemalt meelestatud (33,3% / 40,8%) kui toetusest ilmajäänud (35,7% / 32,6%) (LGS 2002). Viimasel juhul on aga vahe paariprotsendiline. Läbi kolme aasta suhtuvad kõige positiivsemalt muudatusse valitsuse ja volikogu otsuse alusel investeerivad omavalitsused, kus toetuse saamine (2000. aastal 45,5% / 27,2%, 2001. aastal 34,6% / 26,9%, 2002. aastal 44,4% / 22,2%) või mittesaamine (2000. aastal 39,3% / 14,2%, 2001. aastal 50% / 12,5%, 2002. aastal 39,1% / 17,4%) otsust ei muuda. Kõige negatiivsemalt on aga jällegi meelestatud arengukava alusel investeerijad ning seda ainsana kõigi aastate lõikes. RIP-i toetust saanud omavalitsuste puhul on ka positiivselt meelestatud omavalitsusi (2000. aastal 27,3%, 2001. aastal 25%), RIP-i toetust mittesaanute seas ühtegi positiivset vastust polnud, jagunemine toimus üksnes erapooletute arvel (2000. aastal 42,9%, 2002. aastal 16,7%). Kas see on tingitud esitatud taotluste tagasilükkamisest või liiga ambitsioonikate plaanide läbikukkumisest, jääb siinkohal teadmata.

Investeeringuid kasutatakse sihipäraselt

Järgmisena pidid vastajad hindama oma nõusolekut väitega: "Investeeringute raha kasutatakse enam sihipäraselt just investeeringuteks, mitte muudel eesmärkidel." 1996. aasta määrus nägi ette põhivara "loomise, taastamise ja soetamisega" seotud investeeringud (§ 5 lõige 2), määratledes kohe ka ehitamise, renoveerimise ja soetamise mõiste. Teiseks võis riigi toetust saada investeerimisprojektidele, mis olid otseselt seotud riigi funktsioonide täitmisega (§ 5 lõige 1). 2000. aasta määrus eraldi ei määratle, mida peetakse investeerimisprojektiks, samuti ei maini määrus funktsioonide finantseerimist. Järelikult investeeringute määratlused õigusaktis ei anna suuniseid raha sihipärasemaks kasutamiseks.

Õigusaktide analüüs näitas seega osaliselt vastuolulisi tulemusi. Kuidas suhtuvad antud probleemi aga omavalitsuste esindajad? Võttes võrdluseks eespool käsitletud väited, on vastanute osas märgata kõige suuremat väitega nõustumist (joonis 4), sest väitega nõustub üle poole (59,4%) vastanuist. Kas see on väide, mille puhul ei joonistugi välja nende kategooriat, kes esitatud väitega ei nõustu?

Joonis 4. Hinnangud investeeringute raha sihipärasele kasutamisele



ALLIKAS: LGS 2002.

Arengukava ja investeeringute erisusi vaadates avaneb erakordne pilt. Kõik arengukava rühmad on küsimuses pooldajate poolel (pooldajaid 60,3–72%) (LGS 2002), välja arvatud nende omavalitsuste esindajad, kus investeeringuid tehakse arengukava järgi (pooldajaid 16,7%, ei nõustu 72,2%) (LGS 2002). Samad põhimõtted kehtivad ka juhul, kui vaadata omavalitsusi RIP-i toetuste saamise puhul. 2000. ja 2001. aastal suhtuvad väitesse negatiivsemalt RIP-i toetust saanud omavalitsused (RIP-i toetust said 81,9% / ei saanud 57,2%, 2001. aastal 90,9% / 42,9%) (LGS 2002). Aastal 2002 on olukord vastupidine: 66,7% / 83,3% (LGS 2002). Millest selline veelahe?

Pakun paar põhjendust. Esiteks on küsimus omavalitsuste endi hinnanguis, mitte auditeeritud tulemustes. Auditeid ei ole aga omavalitsustes pärast uue määruse jõustumist RIP-i raha kasutamise kohta tehtud (lähtudes Riigikontrolli audititest). Rahandusministeerium omavalitsuste auditeerimisega ei tegele.

Arengukava koostamise viimane etapp on aruandlus toimunu kohta.

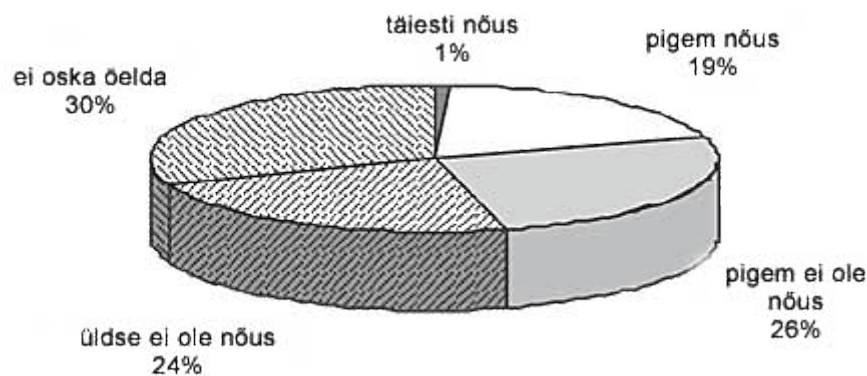
Kui vaadata omavalitsuste arvamuse lahknemist aruandluse korraldamisest lähtudes, siis 75% omavalitsustest (LGS 2002) koostab aruande suurema projekti lõppemisel, milleks võib lugeda ka RIP-i toetusel tehtud investeeringuid. Erinevusi ei teki nende omavalitsuse vahel, kes aruandlust kasutavad (62,2%) ja kes ei kasuta (53,9%) (LGS 2002). Kriitiliselt on meelestatud jällegi üksnes arengukava alusel investeerijad nii aruandlust kasutades (77%) kui ka mitte kasutades (50%, ülejäänud ei oska RIP-i väidet hinnata) (LGS 2002). Võib-olla on arengukava alusel investeerivad omavalitsused RIP-i suhtes kriitiliselt meelestatud ning hindavad seetõttu kõiki väiteid mittenõustumisega? Selle kohta saame vastuse artikli viimasest peatükist.

Valdkondlikult tasakaalus

2000. aasta määrus kaotas kohalikes omavalitsustes olukorra, kus omavalitsuste nimekirja saadeti maakonnast valdkonnaülelt rahandusministeeriumi. See andis võimaluse valdkondade proportsioone nihutada. Uue määruse alusel esitavad kohalikud omavalitsused oma taotlused haridus- ja teadusministeeriumile ning kultuuriministeeriumile. Küsitluses

pidid vastajad hindama väidet: "Investeeringud on enam tasakaalus valdkondlikus läbilõikes." PRAXIS-e 2001. aasta uuringu alusel leidis 87% vastanuist, et investeerimistoetused peaksid olema suunatud rohkematele valdkondadele (Pomerants 2001).

Joonis 5. Hinnangud investeeringute valdkondlikule tasakaalustatusele

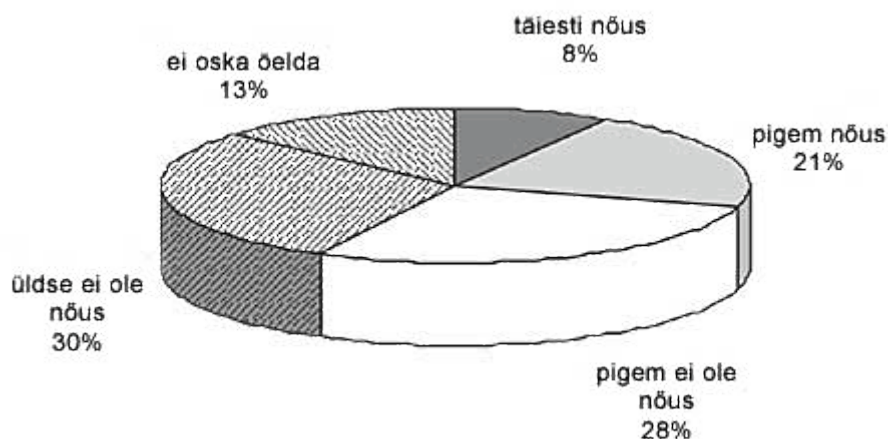


ALLIKAS: LGS 2002.

Sama kinnitasid küsitluse tulemused, kus pool vastanuist (50%) ei olnud väitega nõus (joonis 5). Negatiivset hoiakut soodustab veelgi asjaolu, et kolmandik (30%) vastanuist ei osanud väidet hinnata. Kas viimane on tingitud sellest, et puudub korralik ülevaade investeeringute valdkonnast, sest omavalitsustes on valdkonnapõhised spetsialistid? Üldiselt on olukord sama ka detailsema vaatluse puhul nii investeeringute planeerimise kui ka RIP-i toetuste saamise või mittesaamise osas. Välja võiks tuua asjaolu, et teistel eesmärkidel investeerijate puhul on enim neid, kes ei oska väidet hinnata (40,9%) (LGS 2002). Kriitilisus võib olla tingitud ka "ebaselgest objektide jaotusest haridus- ja kultuuriministeeriumi vahel" (Pomerants 2001).

Kuigi määrustes polnud riigile strateegiliselt tähtsate objektide määratlusi, oleks kindlasti otstarbekas investeerida regionaalse tähtsusega objektidesse, millest saavad kasu ka ümberkaudsete omavalitsuste elanikud. Eelviimasena pididki omavalitsuse tippametnikud hindama väidet: "Investeeritakse rohkem omavalitsuste ühiste vajaduste rahuldamiseks (regionaalse tähtsusega investeeringud)".

Joonis 6. Hinnangud regionaalse tähtsusega investeeringutele



ALLIKAS: LGS 2002.

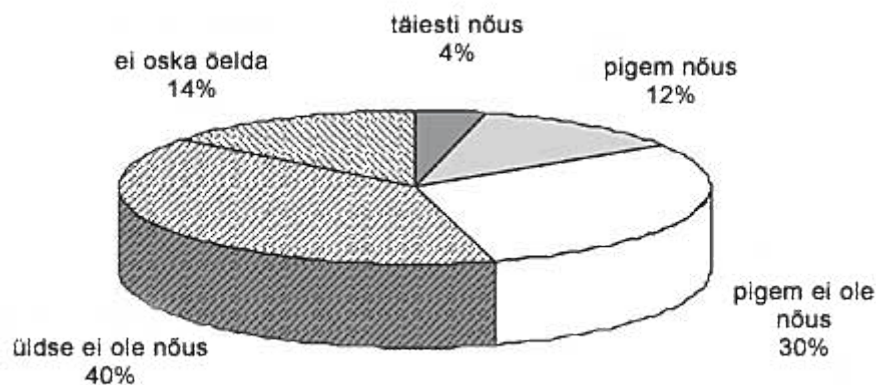
Nagu näha jooniselt 6, ei nõustu selle väitega üle poole vastanuist (57,1%). Vastajad on väite osas meelestatud negatiivselt ka detailsema vaatluse korral, kus erisused ei tule välja investeeringute ja arengukavaga seoses ega RIP-i toetuse saamise või mittesaamise alusel. Pigem on negatiivsemalt meelestatud need omavalitsused, kes said RIP-i toetust (61,7%), kui need, kes ei saanud (51,6%) (LGS 2002).

Püüdes leida negatiivse meelestatuse põhjust, vaatlesin ka omavalitsuste arvamusi omavalitsuse staatuse alusel. Regionaalse tähtsusega objektid rajatakse suurema tõenäosusega tömbekeskustesse, milleks on peamiselt linnad. Nii linnade (47,3%) kui ka valdade (59,3%) esindajad on negatiivse hoiakuga, kuid valdade puhul saame rääkida suuremast negatiivsusest (LGS 2002).

Kuidas hinnata vajaduse suurust?

Viimane väide on väga tugeva hinnangulise kaaluga: "Investeeringuid saavad need, kes neid kõige rohkem vajavad." Millistest kriteeriumidest lähtudes tuleks määrata vajaduse suurust? 2000. aasta määrus on eelisjärjekorda seadnud pooleliolevad projektid (§ 3 lõige 6 punkt 4).

Joonis 7. Hinnangud investeeringute eraldamisele prioriteetide alusel



ALLIKAS: LGS 2002.

Küsitlusele vastanud omavalitsused ei nõustu rahastamisega õigusaktis sõnastatud prioriteetide alusel. Väitega ei ole nõus ligi kolmveerand (69,6%) vastanuist (joonis 7). Tuleb esile tõsta, et väitega nõustujaid on kõigest 15,9%. Negatiivne hoiak on kõigi kategooriate lõikes läbiv ka detailse analüüsi puhul nii arengukava ja investeeringute seose kui ka RIP-i toetuse saamise või mittesaamise hindamisel.

Mõeldes investeeringuid puudutavate hinnangute omavahelisele seosele, tuleb küsida, kas negatiivne hoiak RIP-i investeerimistoetustesse on läbiv kõikide väidete puhul või varieeruvad negatiivselt meelestatud vastajad väidete vahel? Sellele küsimusele vastamiseks vaatlen väidete omavahelist korrelatsiooni. Korrelatsiooni arvutamisel on aluseks võetud Spearmani astakkorrelatsioonikordaja, sest skaalad ei ole normaaljaotuslikud (lähtutud Niglas 2001, 70 ja Tooding 1998, 143). Parema pildi saamiseks võtsin analüüsist välja viimase kategooria vastused "ei oska öelda".

Risttabelite põhjal selgus, et kõigi väidete puhul on arvamust mitteavaldavate vastajate seltskond sarnane: hinnatakse kõiki väiteid või ei osata hinnata ühtegi neist. Kokkuvõttes võib öelda, et väidete vahel on täheldatavad keskmise tugevusega seosed. Kõige tugevam seos on väidete "investeeringuid tehakse arengukava alusel" ja "investeeringute sihipärasus" vahel (0,612) (LGS 2002), mis viitab asjaolule, et arengukava alusel otsustamine peaks tagama lisafiltrina raha sihipärasema kasutamise. Tugev seos on ka väidete "investeeringute tasakaalustatus" ja "arengukava alusel investeerimise" vahel (0,562).

Eespool näitas analüüs tasakaalustatuse väite puhul negatiivset, arengukava väite puhul pigem positiivset hoiakut. Hajuvuspilv näitab samuti, et korrelatiivset seost nõrgestab positiivselt vastanute rühm. Nimelt vastajad, kes on negatiivselt meelestatud ühe väite puhul, on suurema tõenäosusega meelestatud negatiivselt ka teiste väidete puhul.

Kokkuvõttes on omavalitsuste suhtumine RIP-i uue määruse kehtestamisse enamjaolt negatiivne, sest erinevate väidete põhjal on näha olukorra halvenemist. Kõige enam on uue määrusega vähenenud toetused keskmise suurusega omavalitsusele, kus riigi abi võib olla

oluline arengueelise saavutamise tingimus. RIP-i väidete analüüs näitas, et rühm omavalitsusi on RIP-i toetuste määramise süsteemi suhtes negatiivselt meelestatud kõigi küsitluses kasutatud väidete puhul. Eelkõige kehtib see arengukava alusel investeerivate omavalitsuste kohta.

Kasutatud kirjandus

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Vastu võetud 2. juunil 1993. – Riigi Teataja I 1993, 37, 558.

Niglas, K. (2001). Statistilise andmetöötluse pakett SPSS 10.0. Põhikursus. Tallinn: TPÜ Kirjastus.

Pomerants, M. (2001). Investeeringutoetused kohalikele omavalitsustele. – Riigikogu Toimetised 4, lk 113–119.

Rahandusministeerium, täidetavad ülesanded. – <http://www.fin.ee>.

Riigikontroll, tehtud auditid. – <http://www.riigikontroll.ee> – 03.05.2004.

Riiklike investeeringute programmi koostamise ja täitmise kontrolli korra kinnitamine. Rahandusministri 25. märtsi 1996 määrus nr 32.

Riiklike investeeringute programmi koostamise kord. Vabariigi Valitsuse 13. septembri 2000. a määrus nr 296. – Riigi Teataja I 2000, 74, 461.

Rahvusvaheline uuring "Kohaliku demokraatia indikaatorid" (2002). Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakond.

Statistikaamet (2003). Muudatused haldusjaotuses aastatel 1995–2002.

Statistikaamet. – www.stat.ee – 22.03.2004.

Statistikaameti regionaalarengu andmebaas. – www.gatekeeper.stat.ee.

Tooding, L.–M. (1998). Andmeanalüüs sotsiaalteadustes. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Wooldridge, S. C., Garvin, M. J., Miller, J. B. (2001). Effects of Accounting and Budgeting on Capital Allocation for Infrastructure Projects. – Journal of Management in Engineering, vol 17, issue 2, pp 86–94.

Küberkuritegevuse tõkestamine infoühiskonnas

Ants Kukrus (RiTo 9), Tallinna Tehnikaülikooli majandusõiguse õppetooli juhataja, professor

Küberkuritegevus on globaalne nähtus, seepärast ei piisa selle ohjamiseks üksikute riikide jõupingutustest, vaid määravaks kujuneb rahvusvaheline koostöö.

Inimkond on suundumas infoühiskonda, kus võtmesõnad on üleilmastumine (globaliseerumine), digitaliseerimine, virtuaalsed võrgud, teadmised kui tootlikud jõud ning teadmispõhine majandus. Tänapäeva infoühiskonnas pööratakse üha rohkem tähelepanu infotehnoloogilistele uuendustele, milleks kahtlemata on internet. Küberruumi (*cyberspace*) moodustavad miljonid inimesed, kes suhtlevad üksteisega arvutite abil, ning kogu maailma miljonites arvutites salvestatud info, mis on kättesaadav kommunikatsioonikanalite kaudu.

Eestlastest kasutab Interneti uuringute kohaselt keskeltläbi kolmandik, seejuures on arvuti hinnanguliselt 40 protsendil peredest. Meil on e-valitsus ja tulevikus kavatseme korraldada e-valimisi. Realiseerima on hakatud e-Eesti ideed, mille alusel käivituks rahvuslik infoühiskonna sihtprogramm. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium tegeleb Interneti püsiühenduse projektiga, mille kohaselt kaetakse kogu riik internetiga.

Interneti mõiste

Interneti kasutatakse kahes tähenduses (ABBY Lingvo 6.0...). Internet (suure algustähega) on rahvusvahelise arvutivõrgu nimi, seda võrku kasutavad tavakasutajad; internet (väikese algustähega) ehk intervõrk on marsruutreiteritega (ingl k *router*) omavahel seotud võrkude rühm, mis võib funktsioneerida kui üks suur virtuaalne võrk.

Eestis on interneti mõiste defineeritud Vabariigi Valitsuse 2000. aasta 4. detsembri määruses nr 398 "Üldkasutatava telekommunikatsioonivõrgu opereerimise ja üldkasutatava telekommunikatsiooniteenuse osutamise nõuded", mille § 2 lõike 33 kohaselt on internet telekommunikatsioonivõrgu kaudu loodud andmeside, mis võimaldab infovahetust vastavate tehniliste seadmete ja andmeside protokollide vahendusel (RT I 2000, 93, 602). Sama määruse § 2 lõike 34 alusel on internetiteenus andmesideteenuse liik, mis seisneb internetile juurdepääsu võimaldamises internetiserveri kaudu.

Seoses Interneti plahvatusliku leviku ja infotehnoloogilise progressiga on kujunenud tõsiseks probleemiks küberkuritegevus ehk arvutikuritegevus, mis on globaalne nähtus (Kukrus 2002). Praegu sooritatakse palju äritehinguid Interneti vahendusel ja seoses sellega on järsult kasvanud Internetis tehtavate pettuste arv.

Valdav osa e-pettustest leiab aset internetioksjonitel ja *online*-jaemüügis, levinuimad pettusevormid on võltspakkumised hinna kunstlikuks tõstmiseks, ostetud kauba mittekättetoimetamine, piraatkoopiate saatmine jne. Erinevail hinnanguil on pettuste arv internetijaekaubanduses traditsioonilise jaekaubandusega võrreldes kuni 12 korda suurem.

Keskkriminaalpolitsei hinnangul kasvab Eestis internetipettuste arv, kus kurjategijad üritavad ligi pääseda arvutikasutaja internetiparoolidele, kasutades selleks *keyloggerviiirus* programme (Tänavsuu 2004).

Koos 1960. aastail USA sõjaväestruktuurides väljatöötatud ARPAnet-ist väljakasvanud Internetiga on sündinud uus õigusvaldkond, mis võiks kanda nimetust küberruumiõigus, internetiõigus, e-õigus jms (ingl k *cyberspace law*, *Internet law*, ld k *lex electronica*).

Internetil on mitmeid ainult talle omaseid jooni, millest olulisimad on järgmised (Luide 2001, 329):

- globaalsus – Interneti kaudu on hetkel ühenduses rohkem kui 146 riiki ja 150 miljonit inimest;
- interaktiivne iseloom – Interneti jututubade ja serverite ligi pääseb eriliste raskusteta, see tekitab võltsi vabadustunde ning oma avaldusi ja väiteid ei kontrollita piisavalt;
- kerge juurdepääs – erinevalt trüki- ja ringhäälingumeediast on juurdepääs Internetile suhteliselt lihtne ning seetõttu on seal kerge levitada tõele mittevastavaid andmeid;
- kasutajate anonüümsus – tulemuseks on, et Interneti kasutaja ei tunne vastutust oma sõnade ja tegude eest.

Esimesed uued lepingud

Seoses infotehnoloogia arenguga tunnistati vajadust täiendada autoriõigust rahvusvahelise õigusakti tasandil 1996. aasta lõpus, mil Ülemaailmse Intellektuaalomandi Organisatsiooni (*World Intellectual Property Organization*, WIPO) konverentsil sõlmiti kaks uut rahvusvahelist lepingut: WIPO autoriõiguse leping (*WIPO Copyright Treaty*, WCT) ning WIPO esitus- ja fonogrammileping (*WIPO Performances and Phonograms Treaty*, WPPT).

Eesti Vabariik on WIPO liikmesriik 1994. aasta 5. veebruarist ning ta kirjutas nendele lepingutele – mida tuntakse WIPO Interneti lepingutena (*WIPO Internet Treaties*) – alla 29. detsembril 1997 (Pisuke, Hinnok 2001, 68–72 ja 86–92). Lisagem, et autoriõiguse leping jõustus 2002. aasta 6. märtsil ning esitus- ja fonogrammileping sama aasta 20. mail. Nende lepingute eesmärk on nüüdisajastada autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste kaitset ning luua õiguslik alus teoste levitamiseks Internetis.

22. mail 2001 võtsid Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu vastu direktiivi 2001/29/EÜ autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste teatavate aspektide ühtlustamise kohta infoühiskonnas (edaspidi *infoühiskonna direktiiv*) (Official Journal L 167, p 10). Nimetatud direktiiviga on hõlmatud osa küsimusi 1995. aastal koostatud rohelisest raamatust (European Commission. Green Paper...), mis käsitleb autoriõigusi ja autoriõigusega kaasnevaid õigusi infoühiskonnas. Infoühiskonna direktiivi pidid liikmesriigid harmoneerima 2002. aasta 22. detsembriks. Mainitud direktiivil on kaks eesmärki: ühtlustada liikmesriikide autoriõigusala seadlusandlust ja harmoneerida Euroopa Ühenduse õigus WIPO autoriõiguse lepingust ning esitus- ja fonogrammilepingust tulenevate nõuetega.

Et Internet on globaalne nähtus, mis ei tunnista riikidevahelisi piire, eeldab Internetis toimepandud õigusrikkumiste kontrolli rahvusvahelist koostööd. Tõhus koostöö on seda vajalikum, et küberkuritegevuse ehk arvutikuritegevuse plahvatuslik kasv valmistab tõsisemaid probleeme kõigile arenenud riikidele.

6. märtsil 2001 kiitis Riigikogu oma otsusega heaks Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (RT I 2001, 24, 134). Aluste punktis 1.4. on ühena Eesti uutest julgeolekuriskidest mainitud just arvutikuritegevust: "Üha kiirenev elektrooniliste infosüsteemide kasutuselevõtt Eestis ning nende seotus globaalsete infosüsteemidega suurendab arvutikuritegevuse ohtu ja riigi infosüsteemide haavatavust. Uued julgeolekuriskid nõuavad riiklike institutsioonide koordineeritud tegevust ja laialdast rahvusvahelist koostööd."

Sama aasta 8. novembril võeti vastu Euroopa Nõukogu küberkuritegevuse konventsioon (*Council of Europe Convention on Cybercrime*. – <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm>). Tegemist on esimese rahvusvahelise lepinguga, mille objekt on Interneti ja teiste arvutivõrkude vastu või abil sooritatud kuriteod.

Eesmärgiks ühtne kriminaalpoliitika

Konventsioonile kirjutasid 23. novembril 2001 Budapestis alla 26 Euroopa Nõukogu liikmesriigi (sealhulgas Eesti) ning USA, Kanada, Jaapani ja Lõuna-Aafrika Vabariigi esindajad. Arvutikuritegevusvastase konventsiooni ratifitseerimise seaduse võttis Riigikogu vastu 12. veebruaril 2003 (RT II 2003, 9, 32). Konventsiooni ratifitseerinud riigid on kohustatud viima riigisisese õiguse vastavusse konventsiooniga.

Õigusala koostöö kriminaalasjades kuulub Euroopa Liidu III samba ehk justiits- ja siseküsimuste alase koostöö valdkonda. III samba raames võib Euroopa Liit võtta vastu soovitusi, resolutsioone, ühisseisukohti, ühismeetmeid, raamotsuseid, konventsioone jms. Euroopa Liit avaldas konventsioonile otsest toetust Euroopa Liidu Nõukogu ühispositsiooni vastuvõtmise teel 1999. aasta 27. mail. Ühispositsiooni artikli 1 kohaselt toetavad Euroopa Liidu liikmesriigid konventsiooni eelnõu ning tagavad jurisdiktsiooni kehtestamise konventsioonis nimetatud rikkumiste üle.

Arvutikuritegevusvastase konventsiooni preambula kohaselt on ühiskonna kaitseks küberkuritegevuse vastu esmatähtis ellu viia ühtset kriminaalpoliitikat, võttes vastu asjakohased õigusaktid ja edendades rahvusvahelist koostööd muul viisil. Konventsioon koosneb 48 artiklist ja hõlmab nelja peatükki: mõistete kasutamine, riigi tasandil võetavad meetmed, rahvusvaheline koostöö, lõppsätted.

Konventsiooni sõnastuses on peetud silmas tehnoloogia kiiret arengut ning normid on sätestatud küllaltki paindlikult ja üldiselt, et vältida jalgujäämist uuele tehnoloogiale. Konventsioonis nimetatud kuriteod peavad olema toime pandud tahtlikult, sealjuures selle mõiste lahtimõtestamine on konventsiooniosaliste riikide pädevuses.

Nelja liiki rikkumised

Arvutikuritegevusvastane konventsioon käsitleb nelja liiki rikkumisi:

1. arvutiandmete ja –süsteemide konfidentsiaalsuse, puutumatuse ja kättesaadavuse vastu toimepandud süüteod;
2. arvutisüüteod;
3. lapspornoga seotud süüteod;
4. autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste rikkumisega seotud süüteod.

Esimese liigi, s.o arvutiandmete ja –süsteemide konfidentsiaalsuse, puutumatuse ja kättesaadavuse vastu toimepandud süütegude alla (artiklid 2–6) on koondatud loata arvutisüsteemi või selle osasse sisenemine (nn häkkerlus), ebaseaduslik pealtkuulamine, arvutiandmete loata omastamine ja nendega manipuleerimine (siia kuulub ka nn Trooja hobuse tüüpi viiruste saatmine arvutisse), arvutisüsteemi toimimise tõsine takistamine, seadmete kuritarvitamine, s.t eelkõige küberkuritegude toimepanemiseks kavandatud ja kohandatud seadmete, k.a arvutiprogrammide (sealhulgas viirused) ja paroolide kättesaadavaks tegemine (s.o müük, kasutamiseks hankimine jms). Viimati nimetatud rikkumise (on sätestatud artiklis 6) sanktsioneerimise eesmärk on häkkerite relvituks tegemine.

"Trooja hobused" on keeruka tehnilise ülesehitusega, kuid nende tööpõhimõtte on lihtne. Nad koosnevad põhiliselt kahest osast: nn põhiprogrammist ja arvutiviirusega sarnanevast abiprogrammist. Abiprogramm tuleb saata ründe objektiks olevasse serverisse ning seal aktiveerida. Harilikult on abiprogramm peidetud mõne teise näiliselt süütu faili sisse. Abiprogrammi aktiveerimisel nakatab ta oma ohvri ja annab põhiprogrammile võimaluse ohversüsteemi pääseda ning seestpoolt väljapoole kaost tekitada. Sellise programmi abil saab häkker oma kontrolli alla kogu ohverarvuti ning ohverarvutis sisalduva tarkvara ja info.

Konventsiooni koostamisel vaieldi, kuidas tuleks otsustada selle üle, millised tehnilised vahendid, programmid jms on loodud just kuritegude sooritamiseks. Lõpuks sõnastati artikkel selliselt, et artikli kohaldamisalasse jäävad seadmed ja programmid, mis on kavandatud või kohandatud eelkõige konventsiooni artiklites 2–5 mainitud tegude toimepanemiseks.

Arvutisüüteod (artiklid 7–8) on arvutite abil tehtavad võltsingud (digitaalsete dokumentide võltsimine) ja pettused (viimane kuulub majanduskuritegude valdkonda, sest peab olema sooritatud ärieesmärgil). Arvutikelmuse teel pannakse toime kõige rohkem pangapettusi ja rahapesukuritegusid.

Lapspornoga seotud süütegude alla (artikkel 9) kuuluvad lapspornograafia valmistamine selle levitamiseks arvutisüsteemi kaudu, lapsporno pakkumine või kättesaadavaks tegemine arvutisüsteemi kaudu, lapsporno edastamine või muul viisil levitamine arvutisüsteemi kaudu, lapsporno hankimine endale või teisele isikule arvutisüsteemi kaudu ja lapsporno valdamine arvutisüsteemis või andmekandjal.

Alaealisena käsitletakse alla 18-aastast isikut; seejuures võib konventsiooniosaline kehtestada madalama vanusepiiri, mis on 16 aastat. Konventsiooni koostamise käigus plaaniti lisada lapspornoga seotud süütegude alla ka rassismi käsitlevad sätted, kuid seda ei tehtud peamiselt USA vastuseisu tõttu, kes pidas seda võimalikuks sõnavabaduse piiramiseks. Vastuolude vältimiseks on rassismi käsitlevad sätted koondatud esimesse lisaprotokolli.

Osaliste õigused ja kohustused

Lapspornoga seotud süüteod on sätestatud Eesti karistusseadustikus üldiselt §-des 177 ja 178, mis käsitlevad alaealise kasutamist pornograafilise teose valmistamisel ja lapsporno valmistamist ning selle võimaldamist.

Autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste rikkumisega seotud süüteod on sätestatud konventsiooni 4. jaotise artiklis 10. Artikli 10 kahes esimeses lõikes on sätestatud konventsiooniosaliste kohustus kriminaliseerida tahtlikud arvutisüsteemi abil toimepandud autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste rikkumised juhul, kui need pandi toime ärieesmärgil.

Konventsiooni artikli 10 kohaselt võtab konventsiooniosaline seadusandlikke ja muid meetmeid, et oma seaduses määratleda kuriteona autoriõiguse rikkumine, nagu see õigus on määratletud tema seaduses kohustuste järgi, mis ta on võtnud Berni kirjandus- ja kunstiteoste kaitse konventsiooni 1971. aasta 24. juuli Pariisi redaktsiooniga, intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide lepinguga ning WIPO autoriõiguse lepinguga (nende konventsioonidega sätestatud moraalsed õigused välja arvatud), kui see pannakse toime tahtlikult, ärieesmärgil ja arvutisüsteemi abil.

Konventsiooniosaline võtab seadusandlikke ja muid meetmeid, et oma seaduses määratleda kuriteona autoriõigusega kaasnevate õiguste rikkumine, nagu need on määratletud tema seaduses kohustuste järgi, mis ta on võtnud teose esitaja, fonogrammitootja ja ringhäälinguorganisatsiooni kaitse rahvusvahelise konventsiooniga (Rooma konventsioon; Eesti on selle konventsiooni liikmesriik 2000. aasta 28. aprillist), intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide lepinguga ning WIPO esituse ja fonogrammide lepinguga (nende konventsioonidega sätestatud moraalsed õigused välja arvatud), kui see pannakse toime tahtlikult, ärieesmärgil ja arvutisüsteemide abil.

Konventsiooniosaline võib reserveerida õiguse jätta kriminaalkaristus lõigete 1 ja 2 järgi teatavatel asjaoludel kohaldamata, kui tal on võimalik rakendada muid tõhusaid abinõusid ja reservatsioonidega ei eirata konventsiooniosalise kohustusi, mis on ette nähtud lõigetes 1 ja 2 nimetatud rahvusvahelistes kokkulepetes.

Arvutikuritegevusvastase konventsiooni sõnastusest tulenevalt on seega autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste rikkumise defineerimine liikmesriikide pädevuses, kes peaksid nende mõistete sisu avamisel lähtuma nimetatud rahvusvahelistest lepingutest, mille sätted on konventsiooniosalistele siduvad üksnes juhul, kui nad on nimetatud konventsioonidega ühinenud, ning selles ulatuses, mida nad pole reservatsioonidega

piiranud. Loetletud konventsioonidest on kriminaalkaristuste kohaldamise kohustus Maailma Kaubandusorganisatsiooni lisas 1C "Intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide leping" (RT II 1999, 22, 123) ehk TRIPS-i lepingus (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), mille artikkel 61 sätestab liikmete kohustuse ette näha kriminaalmenetluse ja -karistuste kohaldamist vähemalt juhtudel, kui on tahtlikult võltsitud kaubamärki või rikutud autoriõigusi kommertseesmärkidel.

Suukorvistamise vältimine

Arvutikuritegevusvastase konventsiooniga ei ole hõlmatud teiste intellektuaalomandi liikide rikkumised. Seetõttu ei ole konventsioonis käsitletud ka näiteks *cyber-squatting*i rikkumist, s.o pahatahtlikku kaubamärgi, ärinime või üldtuntud märgiga identse domeeninime registreerimist. See ei tähenda aga loomulikult, et riigid ei võiks kriminaalõiguslikku kaitset laiendada ka teistele intellektuaalomandi rikkumistele.

Arvutikuritegevusvastase konventsiooni koostamisel peeti oluliseks vältida autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate süütegude sätestamist liiga laialt, mis võiks kaasa tuua Interneti nn suukorvistamise. See tähendaks, et liiga palju tegevusi oleks potentsiaalselt allutatavad kriminaalõiguslikule kaitsele ning kõik Interneti kasutajad potentsiaalsed kurjategijad. Seetõttu on 10. artikli kaitsealast välja jäetud autori isiklikud õigused, mis on sätestatud näiteks Berni konventsiooni artiklis 6 (RT II 1994, 16/17, 49; Eesti on taas Berni kirjandus- ja kunstiteoste konventsiooni liikmesriik 1994. aasta 26. oktoobrist) ja WIPO autoriõiguse lepingu (WCT) artiklis 5. Intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide lepingu artikkel 61 sellist isiklike õiguste välistamist ette ei näe.

Konventsioonis on ka rõhutatud, et kuritegu peab olema toime pandud tahtlikult ja ärieesmärgil. Konventsioon käsitleb oma eesmärgi kohaselt autoriõiguse rikkumisi arvutisüsteemi abil. Artikli 10 lõige 3 lubab konventsiooniosalisel "piiratud asjaoludel" ja muude tõhusate meetmete olemasolul kriminaalvastutust mitte kohaldada. Arvestada tuleb eelkõige siiski intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide lepingu artikli 61 nõuete ja teiste konventsiooni artikli 10 lõigetes 1 ja 2 nimetatud rahvusvaheliste lepingutega.

Seadusandlike ja muude meetmete all, mida konventsiooniosalisel on kohustatud rakendama, on konventsiooni artikli 13 kohaselt silmas peetud tõhusaid proportsionaalseid hoiatavaid karistusi, mille hulka kuulub vangistus. Artikli 12 järgi on konventsiooniosalistel kohustus võtta ka juriidilised isikud vastutusele konventsioonis nimetatud kuritegude eest. Juriidiliste isikute suhtes kohaldatavad sanktsioonid ei ole konventsioonis limiteeritud rahalise karistusega, kuid ilmselt tuleb juriidiliste isikute puhul kõne alla ennekoike just see karistusliik. Juriidilise isiku vastutuselevõtmine ei välista süüteo toimepannud füüsilise isiku kriminaalvastutust. Artikli 11 kohaselt on konventsiooniosalistel riikidel kohustus kohaldada kriminaalvastutust ka tahtliku kuriteole kaasaaitamise või kuriteole kallutamise eest.

Internetiteenuse pakkuja vastutus

Arvutikuritegevusvastase konventsiooni teine jagu käsitleb menetlusõigust. Sellega reguleeritakse konventsiooniosaliste kohustust tagada abinõud, mis võimaldavad jälgida

andmete liikumist, arvutiandmete kogumist, arestimist, otsimist jms ning on vajalikud küberkuriteo jälgede säilitamiseks.

Arvutikuritegevusvastane konventsioon määrab, kui kaua peavad teenuse pakkujad (*Internet Service Provider*, ISP) nende käsutuses olevaid andmeid (sealhulgas kasutaja isikuandmeid) säilitama ja mis tingimustel uurimisorganitele üle andma. Konventsiooniga kehtestatakse seega teenuse pakkujaile hulgaliselt lisakohustusi. Samal ajal on teenuse pakkujaile küberkuritegevusega võitlemise vallas võtmeroll ning tõhus koostöö uurimisorganitega oluline edu saavutamise eeldus. Konventsioonile ongi ette heidetud ennekõike isikuandmete kaitsega seotud probleeme ning teenuse pakkujaile pandavate lisakohustustega seonduvat.

2000. aastal võeti autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste valdajate subjektiivsete õiguste kaitseks Euroopa Liidu raames vastu internetiteenuste operaatorite vastutust reguleeriv e-kaubanduse direktiiv. Infoühiskonna direktiivi kohaselt ei seendu vastutus võrgukeskkonnas tegutsemise eest üksnes autoriõiguse ja sellega kaasnevate õigustega, vaid ka teiste valdkondadega, näiteks eksitava reklaamiga või kaubamärgiõiguste rikkumisega. Seetõttu reguleeritakse seda küsimust Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu 2000. aasta 8. juuni direktiiviga 2000/31/EÜ infoühiskonna teenuste, eriti siseturu elektroonilise kaubanduse teatavate õiguslike aspektide kohta (edaspidi *e-kaubanduse direktiiv*) (Official Journal L 178, p 1).

E-kaubanduse direktiivi eesmärk on sätestada õiguslik raamistik, mis tagaks infoühiskonna teenuste vaba liikumise liikmesriikide vahel. Infoühiskonna direktiivi artikli 8 järgi on vastutuse küsimus direktiivis mainitud õiguste rikkumiste puhul jäetud liikmesriikide pädevusse, kes peavad rakendama asjakohaseid tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid sanktsioone ning õiguskaitsevahendeid. Interneti-keskkonnas kerkib küsimus internetiteenuse pakkujate (see on internetiteenuse andja, kes ühendab oma kliente Internetiga) vastutusest juhul, kui nad edastavad ebaseaduslikku informatsiooni. Et antud küsimus oleks Euroopa Liidu piires ühtmoodi lahendatud, on internetiteenuse pakkujate vastutuse ulatust käsitlevad sätted e-kaubanduse direktiivi 4. jao regulatsiooni kohaselt harmoneeritud.

Arvutikuritegevusvastase konventsiooni 3. peatükk sätestab rahvusvahelise koostöö üldpõhimõtted, kuidas vahetatakse konfidentsiaalset informatsiooni, ning muu hulgas ka väljaandmismenetluse. Abitaotlused esitatakse Interpoli vahendusel.

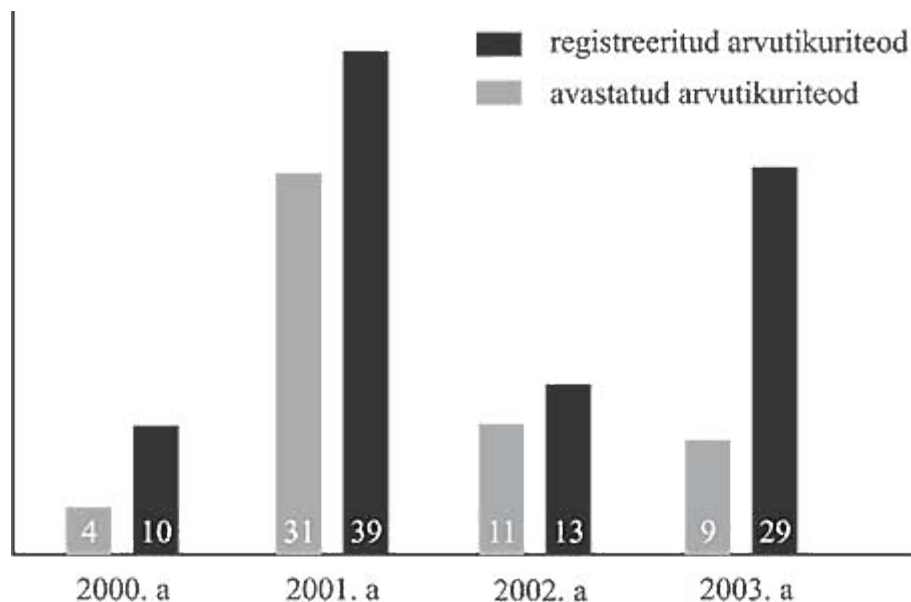
Märkigem, et Euroopa Liit on moodustanud Euroopa Arvutivõrkude ja Informatsiooni Turvalisuse Agentuuri (*The European Network of Information Security Agency*, ENISA), mis hakkab koordineerima küberkuritegevusvastast võitlust kogu Euroopas.

Olukorrast Eestis

1. juulil 2002 asutati Keskkriminaalpolitsei infotehnoloogiakuritegude talitus. Tallinna Politseiprefektuuri (praegu Põhja Politseiprefektuur) kriminaalosakonna majanduskuritegude talituse juurde loodi neljaliikmeline rühm, kes on spetsialiseerunud infotehnoloogia ja intellektuaalomandi valdkonda kuuluvate kuritegude menetlemisele.

Aastail 2000–2003 registreeritud ja avastatud arvutikuritegude dünaamikat iseloomustab joonis.

Joonis. Aastail 2000–2003 registreeritud ning avastatud arvutikuriteod



Keskkriminaalpolitsei menetluses oli 2004. aasta jaanuaris üheksa kriminaalasja. Põhja Politseiprefektuur menetleb praegu kaht küberkuritegevuse kohta esitatud avaldust. Esimese puhul on tegemist arvutivõrgu ühenduse kahjustamisega (karistusseadustik, § 207) (Sootak, Pikamäe 2002, 399–400) – nn DOS-i rünnakuga, mille tulemusena pommitati mitu korda maha ühe Eestis suhteliselt populaarse jutuka server ja seega oli igasugune jutuka töö häiritud. Eeluurimine on praegu ekspertiisistaadiumis. Teisel juhul kasutati ebaseaduslikult arvutit, arvutisüsteemi ja arvutivõrku (§ 217), käidi ühe firma töötajate elektronpostkastides ja kasutati sealt saadud infot klientide ülemeelitamiseks. Seega oli mingil määral tegemist tööstusspionaažiga. Põhja Politseiprefektuuris on arvel veel hulk kelmusi, mis on tehtud Interneti-portaalis www.osta.ee, kuid need kvalifitseeruvad tavaliseks kelmuseks.

Laias laastus võib küberkurjategijad jagada kaheks: ühed ajavad taga rahalist kasu, teised tahavad lihtsalt endale ja teistele asjatundjatele tõestada, et on koodimuukimises kõvad tegijad (Schank, Vedler 2004).

Rahalisest karistusest vangistuseni

Karistusseadustiku 13. peatükk "Varavastased süüteod" näeb ette järgmised otseselt arvutite ja arvutisüsteemide ning infovõrkudega seotud kuriteokoosseisud ning sätestab vastutuse selliste kuritegude eest:

1. Arvutikahjurlus (§ 206).

Arvutis olevate andmete või programmi ebaseadusliku vahetamise, kustutamise, rikkumise või sulustamise eest, kui sellega on tekitatud oluline kahju, samuti arvutisse andmete või programmi ebaseadusliku sisestamise eest, kui sellega on

tekitatud oluline kahju, karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega. Sama teo eest eesmärgiga takistada arvuti- või telekommunikatsioonisüsteemi tööd karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega.

Mõiste "arvuti" kriminaalõiguslikus mõttes on seade või omavahel ühendatud seadmete rühm, millest vähemalt üks täidab automaatse andmetöötluse funktsioone. Seega hõlmab arvuti kriminaalmateriaalõiguslikus mõttes nii elektronarvuteid kui ka tulevikus muudel põhimõtetel töötavaid arvuteid ja süsteeme (Sootak, Pikamäe 2002, 398).

2. Arvutivõrgu ühenduse kahjustamine (§ 207).

Arvutivõrgu või arvutisüsteemi ühenduse rikkumise või tõkestamise eest karistatakse rahalise karistusega.

3. Arvutiviiruse levitamine (§ 208).

Arvutiviiruse levitamise eest karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega. Sama teo eest, kui see on toime pandud vähemalt teist korda või olulise kahju tekitamisega, karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega.

4. Arvutikelmus (§ 213).

Varalise kasu saamise eest arvutiprogrammide või andmete ebaseadusliku sisestamise, vahetamise, kustutamise, sulustamise või muul viisil andmetöötlusprotsessi ebaseadusliku sekkumise teel, kui sellega on mõjutatud andmete töötlemise tulemust, karistatakse rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistusega.

5. Arvuti, arvutisüsteemi ja arvutivõrgu ebaseaduslik kasutamine (§ 217).

Arvuti, arvutisüsteemi ja arvutivõrgu ebaseadusliku kasutamise eest koodi, salasõna või muu kaitsevahendi kõrvaldamise teel karistatakse rahalise karistusega. Sama teo eest, kui sellega on tekitatud oluline kahju või kui on kasutatud riigisaladust või ainult ametialaseks kasutuseks ettenähtud andmeid sisaldavat arvutit, arvutisüsteemi või arvutivõrku, karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega.

Määrav on rahvusvaheline koostöö

Karistusseadustiku 16. peatüki "Avaliku rahu vastased süüteod" § 284 sanktsioneerib kuriteona kaitsekoodide üleandmise: arvuti, arvutisüsteemi või arvutivõrgu kaitsekoodide ebaseadusliku üleandmise eest, kui see on toime pandud omakasu eesmärgil ja kui sellega on tekitatud oluline kahju või põhjustatud muu raske tagajärg, karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega.

Need kuriteokoosseisud ei ole koondatud eraldi peatükki, vaid on lülitatud varavastaste süütegude peatükki, sest arvutit kasutades saab toime panna ka muid kuritegusid, näiteks kuritegu intellektuaalomandi vastu. Arvutikuritegevusvastases konventsioonis toodud

rikkumistest ei ole Eestis kriminaliseeritud konventsiooni artiklis 6 nimetatud seadmete, sealhulgas arvutiprogrammide ja paroolide kättesaadavaks tegemist, mis on kavandatud või kohandatud küberkuritegevuse toimepanemiseks. Selles osas tuleks karistusseadustikku täiendada.

Küberkuritegevuse vastu võitlemisel on määrava tähtsusega rahvusvaheline koostöö. Otstarbekohane oleks moodustada Rahvusvahelise Kriminaalkohtu juurde eraldi küberkuritegevusvastase võitluse osakond, kus kohtunikel ja juristidel oleks arvutialane eriväljaõpe. Valitsuse juurde võiks moodustada komisjoni või ekspertide rühma, kellel oleks küberkuritegevusvastases võitluses nõuandev roll.

Küberkuritegude avastamisel on kindlasti tähtis osa sellealase väljaõppe saanud politseinikel ning nende käsutuses oleval kõrgtehnoloogilisel tehnikal. Ühtlasi tuleks välja töötada küberkuritegude uurimise meetodika ja piiritleda, milline peab olema küberkuriteo tõendamisprotsess.

Kasutatud kirjandus

ABBYY Lingvo 6.0 Electronic Dictionaries. ABBYY, 1989–1999.

Arvutikuritegevusvastase konventsiooni ratifitseerimise seadus. – Riigi Teataja II 2003, 9, 32.

Berni kirjandus- ja kunstiteoste kaitse konventsiooniga ühinemise seadus. – Riigi Teataja II 1994, 16/17, 49.

Common Position of 27 May 1999 adopted by the Council on the basis of Article 34 of the Treaty on European Union, on negotiations relating to the Draft Convention on Cyber Crime held in the Council of Europe. – Official Journal of the European Communities L 142, 5.06.1999, p 1–2.

Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce). – Official Journal of the European Communities L 178, 17.07.2000, p 1–16.

Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society. – Official Journal of the European Communities L 167, 22.06.2001, p 10.

Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused. – Riigi Teataja I 2001, 24, 134.

Eesti Vabariigi Maailma Kaubandusorganisatsiooni Asutamislepinguga (Marrakeši lepinguga) ühinemise protokoll ratifitseerimise seadus. – Riigi Teataja II 1999, 22, 123.

European Commission. Green Paper on Copyright and Related Rights in the Information Society COM(95)382, 19 July 1995.

Kukrus, A. (2002). Virtuaalmaailm ja küberkuriteod. – A&A , nr 3, lk 39–45.

Luide, S. (2001). Interneti-teenuse pakkujate õiguslik staatus ja vastutus. – Juridica, nr 5, lk 329–336.

Pisuke, H., Hinnok, K. (koostajad) (2001). Autoriõigus ja autoriõigusega kaasnevad õigused: Eesti õigusaktid, rahvusvahelised lepingud ja Euroopa Liidu direktiivid. Tallinn: Eesti Vabariigi kultuuriministeerium.

Schank, E., Vedler, S. (2004). Kiimaliin, spioonitarkvara ja muud küberpahateod. – Eesti Ekspress, 8. jaan.

Sootak, J., Pikamäe, P. (koostajad) (2002). Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.

Tänavsuu, T. (2004). Internetipettuste arv kasvab. – Eesti Päevaleht, 15. jaan.

WIPO autoriõiguse leping. – H. Pisuke, K. Hinnok (koostajad). Autoriõigus ja autoriõigusega kaasnevad õigused: Eesti õigusaktid, rahvusvahelised lepingud ja Euroopa Liidu direktiivid (2001). Tallinn: Eesti Vabariigi kultuuriministeerium, lk 68–72.

WIPO esitus- ja fonogrammileping. – H. Pisuke, K. Hinnok (koostajad). Autoriõigus ja autoriõigusega kaasnevad õigused: Eesti õigusaktid, rahvusvahelised lepingud ja Euroopa Liidu direktiivid (2001). Tallinn: Eesti Vabariigi kultuuriministeerium, lk 86–92.

Üldkasutatava telekommunikatsioonivõrgu opereerimise ja üldkasutatava telekommunikatsiooniteenuse osutamise nõuded. – Riigi Teataja I 2000, 93, 602.

Euroopa Liiduga ühinemise väljakutsed Eesti avalikule haldusele

Tiina Randma-Liiv (RiTo 9), Tartu Ülikooli haldusjuhtimise õppetooli hoidj

Avaliku halduse euroopalikuks muutmise eesmärk ei ole mitte ainult Euroopa Liidu liikmeks saamine, vaid ka liikmesusest kasu saamine.

Väikeriike on põhjalikult uuritud 1960. aastaist alates, kui nende arv 20. sajandi II poolel mitmekordistus. Väikeriikide problemaatikat võib tinglikult jagada kaheks: esiteks väikese riigi väliskeskkonnaga seotud probleemid (julgeolek, majandus, arenguprobleemid, rahvusvahelised suhted, osalemine rahvusvahelistes organisatsioonides, ka suveräänsuse küsimus) ja teiseks ühiskonna väiksusest tulenevad siseprobleemid (enamik avaliku halduse küsimusi, haridus, tööturg, juhtimine). Julgeoleku ja majandusega seotud teemad on Eestis varemgi käsitlemist leidnud, käesolev artikkel on pühendatud ühiskonna väiksusest tulenevate probleemide analüüsile.

Uurimisobjektist olenevalt võib väikeriiki käsitada erinevalt. Harilikult on riigi suuruse määramise peamine kriteerium elanike arv. Teisejärgulised kriteeriumid on pindala ja majandus (SKP). Maailmapoliitikas ja –majanduses peetakse väikesteks alla 10 (või ka 20) miljoni elanikuga riike (Põhjamaad, Belgia, Šveits). Väikeriikide siseprobleemide seisukohalt on leitud, et olulisi kvalitatiivseid erinevusi toob kaasa ühe või kahe miljoni elaniku piir (Benedict 1966; Raadschelders 1992; Bray ja Packer 1993). Vähem kui 100 000 elanikuga riike nimetatakse mikroriikideks. 2003. aastal oli 100 000 kuni 2 miljoni elanikuga riike ÜRO liikmesriikide hulgas 51, Euroopas peale Eesti veel Island, Küpros, Luksemburg, Malta ja Sloveenia; Läti on piiri lähedal.

Väikeriigi siseprobleemidega seoses on tähtis vahet teha väikese riigi ja väikese ühiskonna vahel. Üks peamisi väikeriikide teooriate alusepanijaid, Briti sotsioloog Burton Benedict (1966, 45) vaatles väikesi riike mitte pelgalt geograafilis–territoriaalses ja poliitilises tähenduses, vaid kui väikesi ühiskondi keele ja kultuurilis–ajaloolises kontekstis. Ta ei pidanud näiteks Luksemburgi ja Monacot väikesteks ühiskondadeks, sest need on oma traditsioonidelt (ja keelelt) pigem nendega piirnevate suuremate ühiskondade osad. Küll võib aga väike ühiskond moodustuda suurema riigi sees: väikest ühiskonda iseloomustab suhteline eraldatus ja teatav kompaktne territoorium (nt vähemuste kogukonnad või saared suurte riikide osana).

Benedict (*ibid*) määratles väikest ühiskonda rollisuhete arvu ja kvaliteedi kaudu. Väikeses ja suures ühiskonnas on rolle enam–vähem ühepalju, aga väikeses ühiskonnas on inimesi vähem ning seetõttu täidab üks inimene mitut rolli, mis võivad osaliselt ka kattuda. Isiklik suhe ei kujune välja mitte ainult konkreetse rolli põhjal, vaid sellele lisandub eelnev kokkupuude minevikus ja potentsiaalne kokkupuude tulevikus. Siit tuleneb ka väljend: "Kõik tunnevad kõiki." Väikest ühiskonda iseloomustavad partikulaarsed suhted (Parsons 1951): tähtsam on see, kes sa oled, kui see, mida sa teed. Suurtes riikides on inimestel palju neutraalseid, ühekordseid suhteid, mis on seotud mingi konkreetse rolliga. Suure tõenäosusega suures ühiskonnas rollisuhet ei kattu, rollid on funktsionaalselt märksa enam eristatavad. Rolli hindamise kriteerium on seal saavutuse aste, s.t mida inimene teeb, mitte

kes ta on. Kuigi võib öelda, et igas suhtes on nii partikulaarset kui ka universaalset poolt, kalduvad väikeriigid partikulaarsuse poole ja suured universaalsuse poole. Partikulaarsusest tulenevalt on mitmed uurijad (Lowenthal 1987; Sutton 1987; Bray, Packer 1993) jõudnud ühisarvamusele, et väike ühiskond sõltub palju üksikutest inimestest ja isiklikest suhetest.

Kui romantikud seostavad väikeriike troopiliste saarte ja iluga (*small is beautiful*), siis uurijad kasutavad väikeriike iseloomustades pigem negatiivse alatooniga väljendeid, nagu näiteks haavatavus, piiratud võimalused, vähesed ressursid, ebaefektiivsus, ebastabiilsus, isoleeritus, sõltuvus.

Avalikul sektoril on väikeriikides suhteliselt suurem tähtsus (nt avaliku sektori kulutused protsendina SKP-st, ametnike suhteline arv), sest riigi funktsioonide arv on eri suurusega riikides enam-vähem ühesugune (Bacchus, Brock 1987, 3). Niisuguse riigi funktsioonide ja ametnike "kokkupressituse" tõttu ei saa väikeriike vaadelda suurte riikide vähendatud koopiatena, vaid väikestel ja suurtel riikidel on kvalitatiivseid erinevusi.

Järgnevalt vaatleme, milliseid väljakutseid esitab riigi väiksus Eesti avalikule haldusele selle euroopalikuks muutmisel.

Ma ei käsitle poliitilist otsusetegemise protsessi Euroopa Liidu institutsioonides, tähelepanu keskmes on Euroopa Liiduga ühinemise mõju riigi avalikule haldusele. Avaliku halduse euroopastumise eesmärk ei ole mitte ainult Euroopa Liidu liikmeks saamine, vaid ka liikmesusest kasu saamine. Suure tõenäosusega on Euroopa Liidu liikmeks olek ametnike jaoks keerulisem ja nõudlikum kui liikmeks saamine ning tõsisemad haldussuutlikkusega seotud probleemid võivad ilmneda alles pärast ühinemist.

Euroopa Liidu liikmeks olek nõuab spetsialiseerumist

Euroopa Liiduga ühinemine nõuab senisest suuremat professionaalsust igas harupoliitika valdkonnas. See on vajalik nii Euroopa Liidu otsuste mõjutamiseks kui ka sisepoliitilise otsustusprotsessi läbipaistvamaks ja usaldusväärsemaks muutmiseks. Euroopa Liidus tegeldakse väga paljude poliitikatega, paraku suudavad väikeriigid rahvusvahelistes organisatsioonides osaleda aktiivselt ja jõuliselt üksnes vähestes valdkondades. Väikeriikide esindajate kohta on isegi väidetud, et nende tööd Euroopa Liidu institutsioonides iseloomustab see, et kohtumised ei ole sageli korralikult ette valmistatud, puuduvad ettekirjutised ja analüüs kodumaalt, esineb palju kohapealset improviseerimist ning argumentide puudulikkust põhjendamist (Thorhallsson 2000, 55–59, 80–85, 132–133). Vahendite piiratuse tõttu tuleb seetõttu teha selge valik Eestit mittehuvitavate probleemide, Eesti jaoks neutraalsete probleemide ning nende valdkondade vahel, kus soovitakse Euroopa Liidu otsuseid mõjutada.

Euroopa Liidu kontekstis omandavad üksikute poliitikate järjepidevus ja stabiilsus uue tähenduse, sest soliidne liikmesriik ei saa endale lubada kannapöördeid ja läbimõtlematuid reformikatsetusi erinevates valdkondades. Strateegilise juhtimise tõhustamine on väljakutse uute liikmesriikide enamikule, kes viimase kümnemaksa aasta jooksul on harjunud mitmesuguste poliitikavaldkondade radikaalsete muutustega. Strateegilise juhtimise

järjepidevuse tagab poliitika analüüsi ja planeerimise tunduv parandamine nii erakondades kui ka igas riigiasutuses. Poliitikavaldkondade probleemid muutuvad järjest sisulisemaks ning enam ei saa toetuda ainult töö käigus õppimisele, abstraktsetele üldteadmistele ja isehakanud autoriteetide seisukohtadele. Nüüdisaegses läänelikus otsustusprotsessis kehtib reegel: kui ei ole usaldusväärseid andmeid ja analüüsi, ei ole ka argumenti. Spetsialiseerituse ja analüüsi tähtsuse suurenemine võib ühelt poolt tekitada demokraatia defitsiiti, mis võib eriti ilmned väikeriikides, kus mitmete teadlaste väitel (Sutton 1987, 15) ei suuda poliitikut riigiaparaati nii tõhusalt kontrollida kui suurtes riikides (eriti keeruliste sisuliste otsuste ettevalmistamisel). Teiselt poolt sunnib spetsialiseerumine erakondi tõstma oma analüütilist suutlikkust konkreetsetes poliitikavaldkondades, et teostada paremini järelevalvet täidesaatva võimu üle.

Seega esitab Euroopa Liiduga ühinemine väljakutse kõigi uute liikmesriikide ametnike spetsialiseerumisele erinevates poliitikavaldkondades. Väikeriikide teooriad peegeldavad tõsiseid spetsialiseerumisega seotud probleeme. Spetsialiseerumise mured algavad haridusest. Väikeriigis on eriharidus mastaabiefekti puudumise tõttu kallim kui suurtes riikides (Bray, Packer 1993, 34–35). Veelgi enam, paljusid poliitikavaldkondadega seotud erialasid sageli ei õpetatagi. Eestis ei pakuta korralikku eriharidust enamikus halduspoliitika valdkondades, nagu näiteks tervisepoliitika, hariduspoliitika ja eluasemepoliitika. Nimetatud kutsete jaoks ei ole majanduslikult otstarbekas eriharidust anda, sihtrühma väiksuse tõttu on probleeme ka spetsialistide täienduskoolitusega.

Väikeriigi tippspetsialist – nii staar kui ka erak

Ei ole raske saada Eesti parimaks mingil kitsal alal. Kitsa valdkonna tippu jõudmine ei nõua tihti eriharidust, aastatepikkust kogemust ega tipptasemel enesetäiendamist. Ka lühiajalise pingutuse tulemusena võib "tegijaks" saada. Küsitav on, kas Eesti parim asjatundja on oma Euroopa kolleegidele võrdväärne läbirääkimispartner. Kui keegi on kord mõnel alal isegi rahvusvahelise tipptaseme saavutanud (nt mingit kitsamat eriala välismaal õppinud või praktiseerinud), on seda taset täiendusõppe puudumise tõttu raske säilitada. Professionaalsust arendab ka kõrgetasemeline diskussioon erialainimeste vahel. Selle vähesuse tõttu nimetatakse väikeriikide tippspetsialiste mõnikord erakuteks: vähe on inimesi, kellega tipptasemel mõtteid vahetada, rääkimata kõrgprofessionaalsest avalikust arutelust või vaidlustest (Selwyn 1975, 141). Lisaks jääb spetsialistidel piiratud tööturul puudu arenemisruumist: vähe võimalusi on oma kitsal erialal sügavuti minna nii professionaalsete teadmiste–oskuste kui ka töö- ja karjäärivõimaluste osas.

Probleemi teine pool väljendub asjaolus, et väikesed organisatsioonid ei saagi spetsialistidele sageli "puhast" professionaalset tööd pakkuda, neil tuleb täita ka lisaülesandeid. Väikeriike iseloomustavad multifunktsionaalsed töökohad ja töötajad (Bray 1991, 513). Näiteks Eesti riigiasutuste uurimisel on selgunud, et mõni ülesanne, millega suuremas riigis tegeleb terve osakond, on siin üksnes väike osa ühe ametniku tööst (Randma 2001, 150). See on viinud eksperdid väikeriikide küsimustes (Benedict 1966, 32) arvamusele, et "väikeriigi töötaja võib olla assistent mitmel erineval alal, kuid ta ei ole meister üheski valdkonnas". Peale kitsa professionaalsuse kaotamise muudab multifunktsionaalsus töö tihti süsteemituks, tekivad

kontsentreerumisraskused ja stress pideval ühelt ülesandelt teisele ümberlülitumisel. Multifunktsionaalsuse positiivne külg on see, et väikeriigi töötajad on paindlikumad ja kohanemisvõimelisemad ning omavad paremat tervikpilti kui nende suurriikide kolleegid. Lahendusteni jõudmine nõuab ka vähem koordineerimist.

Professionaalse ja spetsialiseerunud poliitika analüüsi loomine väikeriikides nõuab teravdatud tähelepanu riigi kõige kõrgemal tasemel. Järjepidevalt tuleks tegelda oluliste poliitikavaldkondade analüütilise suutlikkuse tõstmisega, luues selleks ülikoolides vastavaid erialasid või ostes sisse tipptasemel koolitust teistest riikidest (nagu tehakse näiteks Luksemburgis).

Uued väljakutsed koordineerimisprotsessile

Koordineerimine on valdkond, millest avaliku halduse euroopalikuks muutmisel on vist kõige rohkem räägitud. Kuigi lõimumisprotsess on Eesti viimase kümmekonna aasta halduspraktikas kõige parem näide õnnestunud koordineerimisest, tuleb eristada nn ühele eesmärgile suunatud kooskõlastamist igapäevasest rutiinsest koordineerimisprotsessist Euroopa Liidu liikmesriigina. Oleks kahetsusväärne, kui väike ja seetõttu oma arvamuse läbisurumisel nõrgapoolne Eesti esineks Euroopa Liidus vastuoluliste ja kooskõlastamata seisukohtadega. Nõrk koordineerimine riigiasutuste vahel ja sees on kõigi kandidaatriikide avaliku halduse peamisi puudujääke (Verheijen 1998, 208).

Laialt on levinud arvamus, et väikeriigis on koordineerida kergem kui suures riigis. Paljudel juhtudel on see tõesti nii. Väikeses riigis on vähem asutusi, hierarhilisi tasandeid ja ametikohti, seetõttu on koordineerimisprotsess kiirem ja paindlikum kui suures riigis (Hoscheit 1992, 274). Väikeriigis on vähem formaalset suhtlemist ning läbipõimunud eliit (Lowenthal 1987) ja kooskõlastamisprotsess seepärast sageli tõhusam. Näiteks Luksemburgis on Euroopa Liidu küsimuste koordineerimine kahene otsustusprotsess: kui on mängus Luksemburgi olulised huvid, on koordineerimisprotsessis rohkem formaalsust, muidu on koordineerimine suhteliselt paindlik, sageli isegi "mitteametlik" (Hoscheit 1992, 277). Samas peab endale aru andma, et mitteformaalne ja kiire koordineerimisprotsess omab positiivset efekti ainult siis, kui poliitilised otsused–prioriteedid on selged, stabiilsed ja üheselt mõistetavad.

Koordineerimise täiustamine ei ole lihtne. Koordineerimise puudujääke ei lahenda ainult spetsiaalse üksuse loomine, kontrolli suurendamine ja hierarhiline allutamine (ehk ülalt tulev käsk). Koordineerimine on halduskultuuri küsimus, näiteks kas teisi asutusi ja valdkondi tajutakse sõbralike või vaenulikena, milline on suhete ajalugu osapoolte vahel, ministrite ja tippametnike omavahelise läbisaamiseni välja.

Ka väikeriikide sotsioloogiast on teada mitmeid tunnuseid, mis koordineerimisprotsessi toetavad. Olukorras, kus "kõik tunnevad kõiki", kus inimestevahelised suhted on pikaajalised ja korduvad, kus isiklikud suhted ja mitteformaalsed võrgustikud mängivad suurt rolli, võib eeldada suurepärast kultuurilist baasi koordineerimise jaoks. Väikeriike on iseloomustatud huvitava väljendiga "suunatud intiimsus" (*managed intimacy*, Lowenthal 1987, 38–39). See tähendab, et väikeriigi elanik sõltub teatud hulgast oma kaasmaalastest, iga sotsiaalne suhe

kannab paljusid huve ja võib omada kaugeleulatuvaid tagajärgi. Lowenthal (*ibid*) näitab, et väikeriikides elavad inimesed on ajaloo jooksul õppinud hästi läbi saama, hoiduma konfliktidest, kriitika on suhteliselt hambutu, ei julgeta nii kergelt negatiivsetele asjaoludele vihjata ning tehakse järeleandmisi isegi põhimõttelistes küsimustes. Surutakse maha oma (eri)arvamust, talutakse kaastöötajate möödalaskmisi ja välditakse kodurahu huvides vaidlusi, sest ei teata, millal ja mis rollis selle inimesega järgmine kord kokku tuleb puutuda. Siit tuleneb probleem: kui konfliktid lõpuks plahvatavad, on nad tugevad ja võivad kesta kaua, tihti isiklikul pinnal. Tugevad positiivsed ja negatiivsed suhted võivad oluliselt mõjutada ka koordineerimissoovi eri institutsioonide vahel.

Kuigi koordineerimist seostatakse mõnikord lühiajaliste võrk- ja projektorganisatsioonidega, on eduka koordineerimise eelduseks siiski stabiilsus. Kuna suur osa koordineerimisprotsessist põhineb inimeste- ja asutustevahelistel suhetel, mitte niivõrd institutsionaliseeritud kohustustel ja käskudel, omandavad erilise tähtsuse institutsionaalne mälu ning ülesannete ja ametnike järjepidevus. Seetõttu võib projektijuhtimisel põhinev avalik haldus teha koordineerimisele karuteene. Halvasti mõjuvad ka ametnikkonna politiseerumine ja suur tööjõu voolavus. Väikeriikides on kõrge institutsioonide personaliseerituse astme tõttu tegemist täiendavate teguritega, mis põhjustavad organisatsioonide ja poliitikate ebastabiilsust (Randma 2001, 155). See omakorda võib tekitada probleeme püsivate võrgustike kujundamisel ja omada negatiivset efekti koordineerimisele. Järelikult ei saa ületähtsustada ainult väiksusest tulenevat positiivset mõju koordineerimisele, vaid peab nägema ka võimalikke probleeme – nii formaalseid kui ka mitteformaalseid.

Avalike teenistujate vaba liikumise piirangud

Euroopa Ühenduse lepingu isikute vaba liikumise peatükk (artikkel 39 (4)) sätestab, et isikute vaba liikumine ei laiene avalikule teenistusele, muutes sellega töö avaliku teenistujana erandiks isikute vaba liikumise üldpõhimõttes. Selle põhjus on asjaolu, et mitmed avaliku teenistuse ametikohad nõuavad erilist pühendumist riigi teenimisele, millega kaasnevad eriõigused ja –kohustused. Ka eeldab Eesti põhiseadus avalikelt teenistujatelt Eesti kodakondsuse olemasolu.

Euroopa Kohtu otsuste kohaselt on liikmesriigid pidanud määrama, millised avaliku teenistuse ametikohad langevad artikli 39 (4) alla. Isikute vaba liikumise põhimõte ei laiene ametikohtadele, kus teostatakse avalikku võimu ja mis kaitsevad riigi või selle institutsioonide üldisi huve. Sellega on Euroopa Kohus pannud aluse avaliku teenistuse kitsale tähendusele, kus avalik teenistus moodustab avaliku sektori tuumiku, tähistades sisuliselt neid funktsioone, mida ainult riik on legitiimne täitma. Erandit ametnike vaba liikumise põhimõttele nähakse eelkõige järgmiste valdkondade puhul: sõjavägi, politsei ja mitu teist justiitsorganit, kohtusüsteem, maksuametnikud, diplomaadid (Bossaert *et al* 2001, 58). Peale selle on hulk poliitika planeerimise ja järelevalvega tegelevaid ametikohti ministeeriumides, keskpangas ja kohalikes omavalitsustes. Ülejäänud töökohad avalikus sektoris peavad olema avatud igale Euroopa Liidu kodanikule mis tahes Euroopa Liidu liikmesriigis.

Liikmesriikide praktikat ametnike piiriülese mobiilsuse rakendamisel on uurinud Danielle Bossaert ja tema kaasautorid (*ibid*). Mitu Euroopa riiki (Saksamaa, Suurbritannia) on välja töötanud nende ametikohtade nimekirjad, mida peavad täitma oma riigi kodanikud. Alternatiivina võib iga minister otsustada oma valitsemisala raames iga konkreetse ametikoha üle (Belgia). Teistes riikides, nagu näiteks Taanis ja Hollandis, on seadusega paika pandud, et mittekodanikele kehtivad samad reeglid mis kodanikele (välja arvatud julgeoleku, sise- ja väliskaitsega seotud ametikohad). Selle tulemusel on Hollandis üle 80% avalikust teenistusest avatud, Rootsis isegi ligi 95%. 1999. aastal hinnati (Polet 1999, 21), et liikmesriigid on avanud 60–90% avaliku teenistuse ametikohtadest teiste liikmesriikide kodanikele.

Kuigi puudub täpne statistika ametnike senise mobiilsuse kohta, on see hinnangute järgi väga tagasihoidlik.

Piiranguid seavad üksteise kvalifikatsioonide mittetunnustamine, erinevad sotsiaalkindlustuse (eelkõige pensioni-) süsteemid, eelneva töökogemuse mitteamestamine, kui see pärineb teisest riigist. Tegelikule ametnike mobiilsusele seavad täiendavaid piire keelenõuded, antud riigi seaduste täpse tundmise vajadus, erinev elatustase ja kultuur. Peale selle puudub info teiste riikide vabade ametikohtade ja võimaluste kohta. Sellegipoolest tuleb teha vahet mobiilsust välistavatel (kodakondsus) ja mobiilsust raskendavatel asjaoludel (keele või seaduste tundmine).

Kas Eesti peaks avama oma avaliku teenistuse?

Euroopa Liiduga ühinemist on Eestis sageli seostatud ajude väljavooluga. Tõepoolest, just parimatele ametnikele avanevad uued karjäärivõimalused mitte ainult Euroopa Liidu institutsioonides, vaid ka teiste liikmesriikide avalikus teenistuses. Eesti avalikule teenistusele seab see ülesande leida uusi võimalusi oma parimate ametnike motiveerimiseks. Sageli tähtsustatakse üle palgaprobleemi. Head ametnikku võib samavõrra või isegi rohkem huvitada professionaalne areng. Töö multifunktsionaalsusest ning spetsialiseerumise ja erialaste karjäärivõimaluste vähesusest tingitud väikeriigi piiratud professionaalse arengu tingimused võivad sundida kitsama eriala spetsialiste otsima paremaid võimalusi suuremates riikides.

Ametnike võimalik lahkumine on avaliku teenistuse avanemise üks pool. Väikese riigi jaoks võiks küsimuse esitada järgmiselt: kas avada passiivselt oma avalik teenistus või olla juba ette aktiivne ametnike värbamisel väljastpoolt oma piiratud tööjõuturгу? See on eriti oluline väikeriigi organisatsioonidele. Väikeriigis napib häid juhte ning eriharidusega spetsialiste olukorras, kus tööjõud peegeldab endas teatud õppeasutuste plusse ja miinuseid ning tööandjal pole suurt valikut. Hea (välis)ekspert maksab palju, aga kaugemas perspektiivis võib säästa tunduvalt rohkem; siit vajadus avaliku sektori palgapoliitika paindlikumaks muutmise järele.

Suletud tööturu tingimustes on oht, et üksikud spetsialistid väikeriigi avalikus teenistuses muganduvad ja jäävad loorberitele puhkama. Küsimusi tõusetub ka igapäevase juhtimise tasandil: kuidas hinnata väga väärtuslikku ja unikaalset spetsialisti? Kes hindab tema

professionaalsust? Puudulik kontroll väheste spetsialistide üle võib väikeriigis viia nn spetsialistide terrorini, mis on seotud enda ülehindamise, ebaadekvaatselt kõrgete palkade, nõrga sisulise kontrolli ja asendamatus tundeaga. Avaliku teenistuse avamine teiste riikide kodanikele tervendab olukorda, tekitades spetsialistide turul konkurentsi.

Väikeriigis on iga spetsialisti teadmised, oskused ja kogemused palju väärt. Seetõttu tuleb mõelda ka sellele, kuidas hoida ametnikkonnas neid teenistujaid, kes soovivad paar aastat mujal töötada ning seejärel uute kogemustega varustatult Eestisse tagasi pöörduda. Võib-olla on mõttekas teenistussuhe peatada rohkem kui üheks aastaks või tutvustada nn stažeerimissüsteemi (nt 3 või 5 aastaks), mis võimaldaks ametnikel ajutiselt mõne välisriigi avalikus teenistuses töötada ning vastupidi – võtta teenistusse välisriikidest lähetatud ametnikke. Selline ajutine teenistussuhe on ka teistes liikmesriikides praegu reaalsem kui lõplik välisriiki tööleminek. Näiteks Hollandis säilitavad kõik välisriikides töötavad ametnikud oma ametnikustaatus (Bossaert *et al* 2001, 77).

Suhtumine bürokraatiasse tuleneb kultuurist

Sageli seostatakse avaliku halduse euroopalikuks muutumist selle bürokratiseerumisega. Bürokraatia ei ole seotud ainult riigistruktuuridega. Ühiskonna üldisest kultuurist sõltub, kuidas aktsepteeritakse bürokraatiat kui asjaajamise viisi. Bürokraatia sotsiaalne tunnustamine baseerub impersonaalsusel ning reeglite universaalsusel ühiskonnas (Weber 1978). Suhtumises bürokraatiasse ilmnevad erinevused ühelt poolt kõrgelt arenenud ja vähem arenenud riikide vahel ning teiselt poolt suurte ja väikeste riikide vahel.

Üldjuhul iseloomustavad universaalsus ja impersonaalsed reeglid enam kõrgelt arenenud lääneriike. Bürokraatlikke ühiskondi iseloomustab hierarhia ja formaalse struktuuri domineerimine – autoriteet ja staatus on sotsiaalsetes suhetes olulisemad kui isiklikud kontaktid. Mandri-Euroopa riigitraditsioonis tõuseb riik kõrgemale ühiskondlike huvide partikularismist, riik on üldise huvi esindaja ja neutraalne otsustaja. Enamik Mandri-Euroopa riike, eriti suurimad – Saksamaa ja Prantsusmaa –, on bürokraatlikud ühiskonnad (Peters 1995, 48). Nemad on omakorda oluliselt mõjutanud Euroopa Liidu institutsioonide kultuuri ja tööpõhimõtteid, sest väidetavalt on olemas palju sarnaseid elemente Euroopa Komisjoni ning Prantsusmaa ja Saksamaa valitsuse töös (Page 1992, 181).

Kuigi Anglo-Ameerika riigid tunnustavad impersonaalsust ja reeglite universaalsust tänapäeva avaliku halduse alustena, on Anglo-Ameerika riigid vähem bürokratiseerunud kui Mandri-Euroopa. Võib eristada bürokraatlikke ja ettevõtlikke ühiskondi. Ettevõtliku ühiskonna näiteks on Suurbritannia, kus bürokraatlike struktuuride arengust hoolimata domineerib isiklikel läbirääkimistel põhinev otsustamine sama palju kui formaalne hierarhiline otsustamine (Peters 1995, 50).

Arengumaades on rohkem levinud läbirääkimine-kauplemine ja personaalne lähenemine ning formaalsed reeglid moodustavad ühiskonna toimimisel heal juhul vaid üldise raamistiku (Peters 1995, 51). Sama kehtib vähemal määral ka üleminekuühiskondade kohta. Näiteks on Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele omane nn rakenduslõhe. See väljendub normi ja praktika

vasturääkivustes: kui seadustega on paika pandud üks korraldus, siis tegelikkuses aktsepteeritakse teistsugust praktikat (Verheijen 1998).

Kultuurilisi orientatsioone impersonaalsuse ja universalismi (ehk bürokraatia) suhtes võib vaadelda teljel asetsevatena, mis ulatub tugevate personaalsete sidemetega traditsionaalsetest kultuuridest kuni ratsionaalsete kultuuridega Mandri-Euroopa riikideni.

Arengumaad Üleminekühiskonnad Anglo-Ameerika Mandri-Euroopa (Euroopa Liit)



Väikeriikide personaalsus vastandub bürokraatiale

Peale arenguastmest tulenevate erisuste käsitletakse bürokraatiat erinevalt suurtes ja väikestes ühiskondades. Bürokraatia eeltingimus on depersonaliseerimine: riigi funktsioonide ja rollide täitmise eraldamine konkreetsetest isikudest eesmärgiga ellu viia ratsionaalset võimu (Weber 1978, 959). Bürokraatlike süsteemide eelduseks on tingimus, et üksikisikud täidavad kindlaid funktsioone kindlatel ametikohtadel, mis on organiseeritud kindlasse hierarhiasse. Väikesed ühiskonnad kalduvad üksikisikute suure tähtsuse ja inimestevaheliste suhete läbipõimituse tõttu personaalsusele (Parsons 1951, 191). Väikeses ühiskonnas avaldab iga personaliotsus suuremat mõju nii inimesele, organisatsioonile kui ka kogu ühiskonnale. Üksikisikud võivad väikestes ühiskondades osutada tähtsamateks struktuuridest, protseduurireeglitest ja institutsioonidest. See väljendub otseselt ka avalikus teenistuses, kus näiteks ametnik võib kujundada oma töökoha, tugev isiksus mõjutada asutuse struktuuri, formaalseid reegleid ja isegi kogu organisatsiooni eesmärke (Randma-Liiv 2002, 381). Sutton (1987, 15) on näidanud, et vastupidi klassikalise bürokraatia tunnustele, iseloomustavad väikseid ühiskondi poliitikute ja ametnike vahelised tugevad seosed, formaalsest hierarhiast möödamine ja isiklikud suhted. Otsusetegemise protsess ei ole sageli hierarhiline ega institutsionaliseeritud, vaid sõltub tähtsate isikute mitteformaalsetest kokkulepetest. Järelikult kujuneb ühiskonna suuruse seos bürokraatiaga järgmiseks:



Seega pole Eesti sobitumine Mandri-Euroopa bürokraatlikku keskkonda kultuuriline väljakutse mitte ainult ametnikele, vaid kogu Eesti ühiskonnale. Euroopa Liit muudab väikeriigi halduskultuuri bürokraatlikumaks, aitab depersonaliseerida otsusetegemise protsessi ja kinnistada formaalset suhtlust. Väikeriigi poliitikutele ja ametnikele pakub Euroopa Liit võimaluse kogeda formaalse hierarhia tähtsust, oskust sellest aru saada ja bürokraatlikus raamistikus töötada. Omaette väljakutseks võib osutuda vahetegemine arenguastmest ja riigi väiksusest tulenevate bürokraatiaga seotud probleemide vahel.

Euroopa halduskultuur toob Eestile kasu

Eesti avalikul haldusel on euroopastumisest palju võita. Tegemist on küll osalt väljastpoolt mõjutatud arenguga, mis samas on sisepoliitiliselt Eesti avalikule haldusele kasulik ja möödapääsmatu. Poliitika analüüsi tugevdamine ning koordineerimise tõhustamine peaksid olema Eesti avaliku halduse prioriteetidid ka ilma Euroopa Liiduta, seetõttu on positiivne, kui liitumine neid arenguid kiirendab. Liigselt ei tasu peljata ka avaliku halduse bürokratiseerumist: otsustusprotsesside depersonaliseerimine ja reeglite universaalsuse meeldetuletamine kulub väikeriigis väga ära. Kuigi riigi väiksus võib tingida mõningaid eespool mainitud erisusi, ei tohi need olla vabanduseks "halvale" või vähearenenud avalikule haldusele. Väiksusest tulenevate võimaluste ärakasutamiseks ja probleemide ületamiseks peab oskama väiksest ühiskonnast tingitud eripära kõigepealt ära tunda.

Eesti avaliku halduse edukus Euroopa Liidus ei sõltu mitte üksnes ametnikest endist, vaid suurt rolli haldussuutlikkuse tõstmisel mängivad poliitikud selgete, järjepidevate ja üheselt mõistetavate prioriteetide seadmisega eri poliitikavaldkondades. Riigi strateegilise juhtimise tõhustamiseks on äärmiselt oluline erakondade analüütilise suutlikkuse tõstmine, mille kaudu paraneksid nii avaliku halduse eesmärgid kui ka järelevalve täidesaatva võimu üle. Eesti poliitilise kultuuri jaoks on oluline kasutada poliitiliste otsuste alusena analüüsi. Kui Eesti tahab olla edukas Euroopa riik ja oma huve Euroopa Liidu institutsioonides väärikalt kaitsta, peab poliitiliste otsuste alus olema analüüs.

Kasutatud kirjandus

Bacchus, K., Brock, C. (1987). The Challenges of Scale. London: Commonwealth Secretariat.

Benedict, B. (1966). Problems of Smaller Territories. – M. Banton (ed). The Social Anthropology of Complex Societies. London: Tavistock Publications, pp 23–36.

Bossaert, D., Demmke, C., Nomden, K., Polet, R. (2001). Civil Services in the Europe of Fifteen. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Bray, M. (1991). Education in Small States: Growth of Interest and Emergence of a Theory. – Prospects, 4, 503–516.

Bray, M., Packer, S. (1993). Education in Small States: Concepts, Challenges and Strategies. Oxford, New York: Pergamon Press.

Hoscheit, J.–M. (1992). Administrative Adaptation in the Context of Regional Integration: Luxembourg and the European Community. – R. Baker (ed). Public Administration in Small and Island States. West Hartford, CT: Kumarian Press, pp 265–282.

Lowenthal, D. (1987). Social features. – C. Clarke, T. Payne (eds). Politics, Security and Development in Small States. London: Allen & Unwin, pp 26–49.

Page, E. (1992). Political Authority and Bureaucratic Power. New York: Harvester Wheatsheaf.

Parsons, T. (1951). The Social System. London: Tavistock–Routledge.

Peters, B. G. (1995). The Politics of Bureaucracy. 4th ed. New York: Longman Publishers.

Polet, R. (1999). Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects. – Eipascope, 99, no 2.

Raadschelders, J. B. (1992). Definitions of Smallness: A Comparative Study. – R. Baker (ed). Public Administration in Small and Island States. West Hartford, CT: Kumarian Press, pp 26–33.

Randma, T. (2001). Civil Service Careers in Small and Large States: The Cases of Estonia and the United Kingdom. Series 'Administrative Organisation, Tasks of the State, and the Civil Service', vol 47. Baden–Baden: Nomos.

Randma–Liiv, T. (2002). Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration. – Trames, vol 6, no 4, pp 374–389.

Selwyn, P. (1975). Development Policy in Small Countries. London: Croom Helm.

Sutton, P. (1987). Political Aspects. – C. Clarke, T. Payne (eds). Politics, Security and Development in Small States. London: Allen & Unwin, pp 3–25.

Thorhallsson, B. (2000). The Role of Small States in the European Union. Aldershot: Ashgate.

Weber, M. (1978). Economy and Society. Berkeley, CA: University of California Press.

Verheijen, T. (1998). Public Management in Central and Eastern Europe: The Nature of the Problem. – T. Verheijen, D. Coombes (eds). Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe. Cheltenham: Edward Elgar, pp 207–219.

Tippametnike politiseerumine – kas ohu märk või loomulik areng?

Katri Tammekänd (RiTo 9), Tallinna Pedagoogikaülikooli haldusjuhtimise magistrant

Poliitika kujundamises osalejad näevad ministri ja kantsleri rollide jaotuses konflikti allikat politiseerumises ja lühiajalises valitsemises, vastandlikke ootusi kantsleri suhtes ning madalat usaldustaset.

Tippametnike politiseerumine ning selgusetus poliitikute ja ametnike rollide jaotuses, mida peetakse poliitika kujundamise protsessi takistavaiks tegureiks, on üsna laialt levinud vaidlusküsimused. Samal ajal on üsna vähe tähelepanu pööranud kantsleri rolli uurimisele poliitikute ja ametnike suhetes ning analüüsitud kantsleri võimalikku politiseerumist teoreetilise kontekstist lähtudes. Seetõttu on käesoleva artikli eesmärk anda lühiülevaade administratiiv–poliitiliste suhete ning tippametnike politiseerumise teoreetilise käsitlusest ning kaardistada ministri ja kantsleri koostöö peamised konfliktiallikad poliitika kujundamisel.

Käesolevas artiklis kasutatakse kantslerit tippametniku tähenduses. Seega ei hõlma tippametniku mõiste teisi ministeeriumi juhte nagu asekancler ja osakonnajuhataja. Artiklis käsitletakse poliitikuna ministrit ning ametnikena asekanclereid, osakonnajuhatajaid ja teisi ministeeriumi hierarhias kantslerist madalamal asuvaid ametnikke.

Teoreetilises plaanis on ministri ja kantsleri erinevaid rollimudeleid välja pakutud weberlikust dihhotoomisest mudelist alates, kus mõlemal osapoolel on oma kindlad funktsioonid ja rollid ei kattu, ning lõpetades teineteisega täielikult põimunud administratiiv–poliitiliste suhetega. Eesti inimarengu aruande 2000. aasta kogumikus analüüsiti ühe teemana poliitikute ja ametnike vaheliste suhete muutusi Eestis ning jõuti järeldusele, et valitsussüsteemis puudub stabiilne ja institutsionaliseerunud võtmelüli. Selle asemel toimivad ministri ja kantsleri vahel *ad-hoc*-kokkulepped. Poliitikute ja ametnike suhted kajastavad igal konkreetsel juhul võimu ja isikuomaduste tasakaalu. Institutsionaliseerumise peamiseks takistuseks peeti seda, et suur osa ministreid ei ole aru saanud, mis on ministri ja kantsleri roll poliitika kujundamise protsessis (Eesti inimarengu aruanne 2000, 28–33).

2003. aasta kevadel tehtud pilootuuring, mis viidi läbi bakalaureusetöö "Kantsleri rollide tajumine läbi poliitikute ja ametnike koostöö prisma" raames, käsitles kantsleri kui tippametniku rolli tajumist erinevail juhtimistasandil: (i) poliitiline tasand (ministrid); (ii) kantslerid; (iii) administratiivtasand (asekanclerid ja osakonnajuhatajad). Testiti juba varem väljatoodud hüpoteetilist seisukohta, et ministri ja kantsleri koostöös on peamine konfliktiallikas erinevad ootused kantsleri rolli suhtes. Uuring käsitles kolme Siim Kallase viimase valitsuse (28.01.2002–10.04.2003) aegset ministeeriumi – rahandus-, põllumajandus- ja sotsiaalministeeriumi. Igast nimetatud ministeeriumist kuulusid valimisse minister, kantsler, asekancler ja osakonnajuhataja. Uuringu käigus tehti 12 standarditud intervjuud, seetõttu ei saa kogutud empiiriliste andmete põhjal teha esinduslikke järeldusi kõigi ministeeriumide kohta. Siiski aitavad intervjuude tulemused ja teoreetiline raamistik paremini mõista võimalikku kantsleri rolli arengut administratiiv–poliitilistes suhetes.

Postmodernse tasakaalu mudel

Käesolevas artiklis lähtutakse kantsleri rollide tajumist kaardistavas uuringus defineeritud tippametniku viiest kesksest rollist (vt tabelit), mis olid aluseks empiirilise materjali kogumisel. Rollide kaardistamisel on tuginetud peamiselt Guy Petersi ja Joel D. Aberbachi ning teiste seisukohtadele, mis aitavad mõista tippametnike rolle olukorras, kus administratiiv–poliitiliste suhete vaheline piir on hägustumas (Aberbach *et al*/ 1981, Aberbach, Rockman 1997, Peters 1988).

Tabel. Kantsleri rollid

Peaekspert	Üldjuht	Vahendaja	Võrgustiku juht	Poliitika kujundaja
Kantsler kui sisuline ekspert, kes on sageli ise mõne valdkonna hea asjatundja.	Kantsler kui ministeeriumi ja valitsemisala üldjuht ja koordinaator.	Kantsler kui ühenduslüli valitsemis– protsessi eri osapoolte vahel.	Kantsler kui ministeeriumi esindaja välis– keskkonnas, kes arendab koostöö– võrgustikku.	Kantsler kui ministri nõustaja, päevakorra mõjutaja jms.

Teoreetikud on poliitikute ja ametnike suhteid ning nende rollide tasakaalumudeleid kirjeldanud mitmesuguste tüpoloogiate abil. Guy Peters on määratlenud viis administratiiv–poliitilist koostoimimise mudelit – ametlik formaalne mudel, külaelu mudel, vastase mudel, funktsionaalne mudel ja haldusriigi mudel – ning keskendunud neid mõjutavate institutsionaalsete struktuuride uurimisele. Poliitikute ja ametnike suhte tüpoloogias on Petersi puhul kesksel kohal võimu jagamise küsimus kahe võistleva poole vahel (1988, 144–145).

Petersi mudelit on edasi arendanud Christopher Hood, kes on kirjeldanud poliitikute ja ametnike vahelisi suhteid kui tehingut, kus administratiiv–poliitilised võimusuhted on reguleeritud pragmaatiliste kokkulepetega. Hoodi teoreetilise käsitluse puhul on tähtsad märksõnad usaldus, lojaalsus ja vastutuse jagunemine, mis määravad ära suhete tüübi (1999).

Käesolev artikkel ja uuringu käigus kogutud andmed baseeruvad aga Joel Aberbachi jt (1981) käsitlusel (vt joonist). Selles tüpoloogias on administratiiv–poliitilised suhted jagatud nelja tüüpi, mida nimetatakse visioonideks. Esimese visiooni puhul on poliitikud ja ametnikud polariseerunud ning osapoolte rollid selgelt eraldatud. Tegemist on weberliku nn arhailise tasakaalu mudeliga, kus poliitiliste ja administratiivsete funktsioonide vahele tõmmatakse selge piir.

Joonis. Administratiiv–poliitiliste suhete tüpoloogia Aberbachi jt järgi (1981)



Liikudes rollide skaalal esimesest neljanda visioonini, hakkavad vastandunud rollid aja jooksul segunema. Neljanda visiooni, nn hübriidmudeli puhul on poliitikute ja ametnike rollid segunenud: ametnikud täidavad osaliselt neid rolle, mida on traditsiooniliselt peetud poliitikuile omasteks ja vastupidi. Poliitikute ja ametnike traditsiooniliste rollide teisenemine loob selle teooria alusel paindlikumaid ja üksteist täiendavaid rollikombinatsioone, mis aitab positiivselt kaasa poliitika kujundamisele ja elluviimisele. Rollidevahelise tasakaalu tagab mõlema osapoole funktsioonide selge piiritlemine, millega välditakse nn katmata alasid ja dubleerimist. Viimati kirjeldatud olukorda võib nimetada ka postmodernseks tasakaalumudeliks. Kahe äärmusliku rollimudeli vahele jäävad nn üleminekumudelid (teine ja kolmas visioon).

Võib muidugi vaielda selle üle, kas nimetatud teooria, mis kujutab administratiiv–poliitilisi suhteid üsna lihtsustatud kujul kui evolutsiooniliselt ajas muutuvaid rollikombinatsioone, suudab kirjeldada kõiki nüansse. Siiski peetakse selliseid aja jooksul dünaamiliselt muutuvaid poliitikute ja ametnike rolle teoreetilises plaanis loomulikuks arenguprotsessi kirjeldavaks. Kuigi Joel D. Aberbach ja Bert A. Rockman on oma hilisemas artiklis tõdenud, et mitte alati ei jõua need suhted neljanda visiooni nn hübriidse mudelini (vt joonist), on siiski tegemist arenguga, mille on läbi teinud enamik nüüdisaegseid lääne demokraatlikke valitsemissüsteeme ja kus tippametnike osa poliitika kujundamisel on üha mõjukam (1997, 347).

Koostööd takistavad tegurid

Uurimustulemused võib jagada kahte suurde rühma. Esimese moodustavad ministri ja kantsleri tasakaalustatud rollide jaotust ehk nn hea koostöömudeli väljakujunemist takistavad tegurid, millest kolme esimest ka järgnevalt kirjeldan.

1. Lühiajalise vs pikaajalise perspektiiviga valitsemine. Uuringutulemuste järgi domineeris Siim Kallase valitsuse ajal valitsemine lühiajalises perspektiivis, mille tingis valitsuse lühike toimumisaeg ja valitsemisperioodil toimunud kahed valimised. (Kallase valitsemisaega jäid nii kohalikud kui ka keskvõimu valimised.) Ametnikud ja poliitilise tasandi esindajad pidasid sellist olukorda ministeeriumi igapäevaelu korraldamisel puuduseks. Isiklike ja parteiliste huvide valdamise tõttu valitsemisel lühiajalises perspektiivis jääb ministril aega väheseks ka selleks, et kaitsta ministeeriumi tegevusvaldkondi pikaajalist strateegiat silmas pidades. See aga pidurdab valdkonna jätkusuutlikku arengut ning takistab ministri ja tippametnike head koostööd.

2. Vastandlikud ja vastuolulised ootused kantsleri rollide suhtes. Intervjuudest selgus, et poliitilise ja administratiivtasandi juhtide ootused kantsleri rollide suhtes olid tihti vastandlikud ja vastuolulised. Ministrid nägid kantsleri rolli pigem üld- ja sisulise juhina, kantsler ise pidas ennast samuti üldjuhiks, samal ajal kui administratiivtasand nägi kantsleri tegevuses mitmeid jooni, mis viitasid poliitilise varjundiga rollide täitmisele. Selge näide vastandlikest ootustest kui võimalikust konfliktiallikast selgub konkreetsetest vastustest ühes ministeeriumis. Minister ütles: "Väga poliitilistel koosolekutel kantsler ei osalenud, seda tegin teadlikult, et tema tulevik ei oleks ohustatud..." Sama ministeeriumi kantsler aga väitis: "Ma oleksin tahtnud rohkem kursis olla poliitilise taustaga. Minister sellest eriti ei rääkinud..." Pilootuuringu tulemused kinnitavad väidet, et ministri ja kantsleri suhetes esineb pingeid, mis tulenevad tippametnike rollide tajumise varieeruvusest. Samas võib vastandlike ja vastuoluliste ootuste esinemist seletada selle valitsuse lühikese võimuperioodiga, kus kindlad käitumismustrid ei jõudnud veel välja kujuneda. Nimetatud mõjuteguri kõrval kaardistati uuringu käigus ka teisi konfliktiallikaid ministri ja kantsleri koostöös, kuid nende osatähtsust administratiiv-poliitilistes suhetes käesolev uuring ei mõõtnud.

3. Vähene usaldus ministri ja kantsleri vahel. Peaaegu kõik vastajad rõhutasid, et hea administratiiv-poliitilise koostöö tagavad selgelt piiritletud rollid ning osapoolte vaheline usaldus. Usalduse kuritarvitamise ohtu kartsid ennekõike poliitilise tasandi juhid, kes rõhutasid, kui oluline on, et kantsler selgitaks põhjalikult ametnike ettevalmistatud infomaterjali tausta ja seal peituvaid nüansse. Üks minister tõi välja ohu: "Kui kantsler ei ole piisavalt tähelepanelik, siis võib minister kergesti "ämbrisse astuda", mis on edasise koostöö perspektiivist vaadatuna kindlasti negatiivne." Samas pidas suurem osa intervjuuerituist kiire usalduse saavutamise eesmärgil tippametnike väljavahetamise trendi ohumärgiks pikaajalisele ja järjepidevale administratiiv-poliitiliste suhete arengule. Mitu teoreetikut peab usalduse küsimust poliitikute ja ametnike suhete võtmeküsimuseks. Aberbachi väitel näitab see, kui palju kantsleritel teha lastakse, poliitikute ja ametnike vahelise usalduse taset (Aberbach, Rockman 2000).

Teise suure rühma moodustavad uurimistulemused, mis käsitlevad tippametnike politiseerumise teemat ning aitavad leida vastust artikli pealkirjas püstitatud küsimusele.

Millist politiseerumist soodustada?

Politiseerumisest ja selle vormidest on kirjutanud mitmed teoreetikud. R. A. W. Rhodes ja Patrick Weller näevad riigis ametnike politiseerumist siis, kui tippametnikke nimetatakse ametisse mitte nende ametioskuste tõttu, vaid parteisse kuulumise alusel (2001, 5). Hans-Ulrich Derlien toob aga politiseerumise alaliikidena välja parteilise ja funktsionaalse politiseerumise, millest lähtutakse ka käesolevas artiklis. Esimese all on mõeldud ametnike kuulumist parteisse ja mitmesuguseid parteilisi tegevusi, teise kuulub ametnike suur kaasatus poliitika demokraatlikku kujundamisse (Derlien 2002, 64).

Parteiline politiseerumine võib küll olla lühiajaliselt efektiivne (sellega tagatakse kiiresti ametkonna lojaalsus ja tõstetakse usalduse taset administratiiv-poliitilistes suhetes ning saavutatakse võimalikult palju poliitilisi eesmärke), kuid pikemas perspektiivis võib sellel olla negatiivne mõju (kui valitsuse parteiline koosseis valimiste käigus muutub, langeb hetkega

varasem parteilise politiseeritusega saavutatud usalduse tase). Funktsionaalne politiseerumine on aga administratiiv–poliitiliste suhete loomuliku arenguga kaasnev nähtus, millel on poliitika kujundamise protsessile enamasti ka kaugemas perspektiivis positiivne mõju. Selleks et tagada ministeeriumi ja tema valdkondade pikaajaline ja jätkusuutlik areng, tuleks vältida parteilist politiseerumist ning soodustada funktsionaalset politiseerumist.

Üldjuhul ei tehta aga politiseerumise alaliikide vahel vahet ning peetakse sõna "politiseerumine" ja kõike sellega seonduvat automaatselt taunitavaks. Sellega on põhjendatav ka intervjueritute püüdlused eitada politiseerumist või selle väikseimaidki ilminguid oma ministeeriumis. Kui intervjuu käigus küsiti administratiiv–poliitiliste suhete kohta ministeeriumis, jõudsid kõik vastajad politiseerumise teemani, kuigi otseselt selle kohta küsimusi ei esitatud. Huvitav tendents oli ka see, et peaaegu kõik intervjueritud väitsid, et nende ministeeriumis tippametnike politiseerumist ei ole, küll aga esineb seda teistes ministeeriumides. See jättis mulje, et intervjueritud püüdsid vastata nii–öelda poliitiliselt korrektset, sest laialt on levinud arusaam, et politiseerumine on negatiivne nähtus.

Vastajad pidasid taunitavaks ministri isiklike või poliitiliste huvide domineerimist valdkondlike ees, mida Siim Kallase valitsuse ajal tema valitsemisaega langenud kahtede valimiste tõttu kõigis ministeeriumides tõenäoliselt mingil kujul esines. Negatiivseks peeti ka kantslerile liiga suure tegutsemisruumi andmist, mida väljapoole orienteeritud ministri tüüp endaga ootuspäraselt kaasa toob. Nii võib tekkida olukord, kus kantsler hakkab ministri asemel poliitilisi otsuseid vastu võtma. Nõnda juhtuski ühes ministeeriumis, kus osakonnajuhataja rääkis: "Tekkis küsimus, kumb on minister ja kumb kantsler. Domineeriv isik oli tihti viimane. Talle olid antud liiga vabad käed [...]. Põhimõtteliselt muutus kantsler poliitikuks. Minister ei tahtnud poliitilisi otsuseid vastu võtta, keegi pidi neid tegema – kantsler siis tegi..."

Uuringu käigus ilmnas, et ametnikud soovivad osaleda poliitika kujundamises senisest intensiivsemalt. Samas soovivad poliitilise tasandi juhid (ministrid) küll administratiivtasandiga koostööd teha, kuid ei ole huvitatud, et ametnikud liiga palju poliitilistesse tegemistesse sekkuksid. Pigem soovivad poliitikud omada administratiivse tegevuse üle suuremat kontrolli. Tekib olukord, kus rollid, mida kantsler tegelikult sooviks kanda, lahknevad neist, mille täitmist ootab minister. Selline olukord tekitab rollikonflikte ning võib juhtuda, et tippametnik hakkab ministrile vastu töötama. Kui minister on isiklike või parteiliste huvide realiseerimisega hõivatud, jääb ministeeriumi juhtimine suures osas just kantsleri kanda. Viimase mõjujõud ministeeriumis kasvab ning funktsionaalne (mõningal juhul ka parteiline) politiseeritus suureneb.

Kantsler kitsastes raamides

Üldiselt võib öelda, et praeguses Eestis püüavad poliitilise tasandi juhid takistada artikli teoreetilises osas kirjeldatud administratiiv–poliitiliste suhete loomulikku arengut, kus ametnike passiivne roll (vastandunud rollidest) muutub ajas edasi liikudes aina aktiivsemaks (segunenud rollideks) ning funktsionaalselt politiseeritumaks. Paradoksaalselt viib poliitikute

tegutsemine olukorrani, mis veelgi süvendab ametnike (funktsionaalset) politiseerumist ning vähendab ühtlasi ministri võimalust protsessi kontrollida.

Kokkuvõtlikult võib uuringutulemuste põhjal öelda, et ministri ja kantsleri suhetes esineb pidev võimuvõitlus rollide jaotuse pärast. Üheks peamiseks, kuid mitte ainsaks konfliktiallikaks võib pidada poliitilise ja administratiivtasandi juhtide varieeruvat nägemust kantsleri rollist poliitika kujundamise protsessis. Kõrgete ametnike arvates on nad oluliselt rohkem võimelised ja motiveeritud poliitika kujundamises osalema, kui poliitiline tasand neile selles osas tegutsemisruumi annab. Poliitikud hoiavad kantslerit suhteliselt kitsastes raamides, mis piirdub ennekõike sisulise eksperdi ja ministeeriumi üldjuhi rolliga. Formaals-juriidiliselt on eespool kirjeldatud rollimudel aktsepteeritav, kuid intervjuueeritud tippametnike arvates ei ole poliitikute ja ametnike nii jäik rollide lahus hoidmine õigustatud. Eesti kontekstis viitab tippametnike kitsas tegutsemisulatus nii poliitikute- kui ka ametnikepoolsele vastastikusele madalale usaldusele.

Olukorras, kus ministri ja kantsleri vahel käib võimuvõitlus rollide jaotuse üle, kus ootused tippametniku rollide suhtes on vastandlikud või vastuolulised ning kus usalduse taset administratiiv-poliitilistes suhetes tõstetakse üksnes lühiajalist perspektiivi silmas pidades, jääb kõlama artikli pealkirjas esitatud küsimus: kas tippametnike politiseerumine on ohu märk või loomulik areng?

Intervjuueeritute vastused viitavad võimalikule ohule seoses ametnike politiseerumisega, sest politiseerumist nähakse eelkõige negatiivse nähtusena. Teoreetilises kontekstis on tegemist parteilise politiseerumisega, mida tõesti on mõistlik vältida, et tagada pikaajaline ja jätkusuutlik areng poliitikute ja ametnike suhetes. Aberbachi ja teiste nägemus dünaamilisest arengust, kus vastandunud administratiiv-poliitilised konfiguratsioonid muutuvad ajalisel liikumises segunenud tasakaalu mudeliks, viitab selgelt funktsionaalse politiseerituse kasvu tendentsile. Teisest küljest näitab empiiriline uuring, et loomulikku arengut püüavad takistada eelkõige poliitilise tasandi juhid ning säilitada postmodernses keskkonnas weberlikku arhailist tasakaalumudelit poliitikute ja ametnike suhetes. Paradoksaalselt toob protsessi selline tahtlik pidurdamine kaasa süveneva tippametnike politiseerumise (nii funktsionaalse kui ka parteilise) ning vähendab ministri võimalusi olukorda kontrollida.

Kasutatud kirjandus

Aberbach, J. D., Putnam, R. D., Rockman, B. A. (1981). Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge (Mass.), London: Harvard University Press.

Aberbach, J. D., Rockman, B. A. (1997). Back to the Future? Senior Federal Executives in the United States. – Governance, vol 10, issue 4, pp 323–349.

Aberbach, J. D., Rockman, B. A. (2000). In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive. –<http://brookings.nap.edu/books/081570061X/html/17.html#pagetop>.

Derlien, H.-U. (2002). Avaliku sektori juhtimine ja poliitika. – K. A. Eliassen, J. Kooiman (koostajad). Avaliku sektori juhtimine: Euroopa riikide kogemused. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, lk 55–67.

Eesti inimarengu aruanne (2000). Tallinn.

Hood, C. (1999). Public Service Bargains and Public Service Reform. Paper presented at the ECPR Joint Meeting, Mannheim, March.

Peters, G. (1988). Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Rhodes, R. A. W., Weller, P. (2001). The Changing World of Top Officials: Mandarins or Valets? Buckingham (Phil.): Open University Press.

Euroopa Liiduga liitumise vastane liikumine Eestis

Katri Vallaste (RiTo 9), Eesti Humanitaarinstituudi doktorant

Euroopa Liiduga ühinemise vastase liikumise ideeline alus oli vastuseis ebaõiglusele. Vahendite nappuse tõttu oli liitumisvastastel raske oma tulevikunägemusi rahvani viia ning neil tuli kogeda takistusi oma seisukohtade avaldamisel meedias.

2003. aasta 14. septembril toimus Eestis rahvahääletus Euroopa Liiduga ühinemise ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise üle. Üheksa kandidaatriigi hulgas (Küprosel referendumit ei korraldatud) oli Eesti osalusprotsent Malta ja Läti järel suurim (64%), kuid poolthääle osakaal (ligikaudu 2/3) Malta järel kõige väiksem.

Siiani on nii Eestis kui ka teistes Euroopa riikides Euroopa Liiduga ühinemist käsitletud valdavalt makrotasandi uurimustes ja enamasti kvantitatiivselt, keskendudes avalikule arvamusele ja poliitiliste parteide liitumisvastasuse tasemeile. Vähesel määral on kasutatud ka kvalitatiivseid meetodeid, näiteks meediaanalüüsis (Talts, Kirch 1998; Talts 2002; Raudsaar 1995) ja fookusrühmaintervjuudes (Kirch, Tohv, Vaarja 1998). Rahvahääletusele eelnenud sotsiaalteaduslikud uuringud ei käsitlenud aga liitumisvastaste organisatsioonide tegevust ega nende ressursse ning vähene oli diskussiooni ideoloogilise mõõtme käsitus. Näiteks jäi enne rahvahääletust tähelepanu alt täielikult välja Euroopa Liiduga ühinemise pooldamise või vastasuse religioosne dimensioon. Esimene katse selles vallas tehti alles pärast referendumit, kui Ain Riistan ja Lea Altnurme avaldasid ajalehes Eesti Kirik artikli "Euroreferendumi usulistest aspektidest" (Riistan, Altnurme 2003).

Kuigi algselt oli käesoleva artikli autoril plaanis uurida euroskeptitsismi Eestis, selgus uurimuse käigus, et euroskeptitsismi mõiste polnud sobilik. Tegutsejad ei kasutanud seda enesemääratlusena, sest ühelt poolt tähendab skeptitsism kahtlemist, sisaldades ebakindluse sugemeid, teiselt poolt kaasneb määratlusega "euroskeptik" märkimisväärne sotsiaalne negatiivne varjund. Selle asemel nimetasid nad ennast iseseisvuslasteks (nt Vello Leito, 30.11.2002) või liitumisvastasteks (nt Martin Helme, 7.08.2003). (Siin ja edaspidi on intervjuutsitaatidele viidatud intervjuu toimumise kuupäevaga ning vastajate organisatsiooniline kuuluvus on kirjas tabelites 1 ja 2.) Et käesolev uurimus keskendub rahvahääletusele eelnenud kampaaniaperioodile, on kampaania eesmarke silmas pidades nimetatud uuritavaid Euroopa Liiduga liitumise vastasteks. Nende tegevust võib nii tegevuse kestuse kui ka sisu tõttu vaadelda sotsiaalse liikumisena, lähtudes Joachim Raschke esitatud kriteeriumidest (Raschke 1988, 77–78). Tegemist ei ole pelgalt rahvahääletusele eelnenud lühiajalise nn kollektiivse episoodiga, kuivõrd organiseeritud liitumisvastane tegevus algas juba 1996. aastal, varasem periood on pärinud – osaliselt liikumise kroonilise rahapuuduse tõttu – vähe avalikku tähelepanu.

Kokkuvõttes oli Euroopa Liiduga ühinemise vastane liikumine üks ulatuslikumaid sotsiaalseid liikumisi Eestis pärast Nõukogude Liidu lagunemist 1991. Organisatsioonilisest ja ideoloogilisest mitmekesisusest hoolimata oli osalejail tugevalt välja arenenud meie-tunne ning ühendatud jõududega töötati mitte ainult referendumit ei-tulemuse, vaid laiemalt Eesti demokraatlikumaks muutmise nimel. Itaalia politoloogid Della Porta ja Diani (1999, 2) on

täheldanud sotsiaalse konflikti tõlgendamisel kaht peamist teoreetilist mudelit: struktureal-funktsionalistlikku ja marksistlikku. Eestis on kasutatud pigem struktureal-funktsionalistlikku mudelit, mis käsitleb "euroskeptitsismi" ja "euroskeptikuid" kui muidu harmoonilise ühiskonna düsfunktsionaalset nähtust. Käesolev uurimus ei lähtu kummastki nimetatud mudelist, sest need on sobilikud makrotasandi analüüsi jaoks, vaid keskendub Euroopa Liiduga liitumise vastasuse uurimisele mikrotasandil, lähtudes sümbolilisest interaktsionismist. Niisiis uurin, kuidas liitumisvastased oma seisukohti selgitasid, nendest juhindudes organiseerusid ning oma käsutuses olevaid ressursse kasutades tegutsesid. Otsin vastust küsimusele, miks ei saanud liikumist suurem edu.

Esimesest ümarlauast referendumini

Üle-eestiline iseseisvuslaste Paide ümarlaud, milles kõik liitumisvastased rühmitised mingil ajal osalesid, kogunes esmakordselt 19. mail 2003. Uurimus keskendubki nendele organisatsioonidele, kes sellest ümarlauast osa võtsid. Seetõttu jäävad vaatluse alt välja parteide liitumisvastased rühmad, sest nad ei tegutsenud organiseeritult ühinemise vastu, vaid väljendasid oma meelsust passiivselt. Näiteks Keskerakond korraldas küll parteisisese hääletuse, kus liitumisvastased moodustasid enamuse, kuid ei osalenud aktiivselt liitumisvastases tegevuses.

Esimese ümarlaua ja referendumi toimumise vahele jäävate kuude jooksul intervjuueerisin liitumisvastaste organisatsioonide juhte ning Alvar Jaaksonit Indigo reklaamibüroost, kes korraldas koos Liikumisega Ei Euroopa Liidule (LEIEL) liitumisvastase reklaamikampaania. Samuti osalesin kolmel üle-eestilise iseseisvuslaste Paide ümarlaua koosolekul ja iseseisvuskongressil 23. augustil 2003 ning käisin iganädalastel Tammsaare pargi kõnekoosolekutel, mida korraldas Eesti Vabadusliikumine (EVL). Kokku viisin läbi 13 süvaintervjuud ja ühe kirjaliku intervjuu elektronposti vahendusel. Analüüsisin liitumisvastaste avaldatud materjale ja kasutasin osalusvaatlust, hoidudes sekkuva uuringu meetodeist. Säärane meetodivalik võimaldas mul uurijana säilitada neutraalse positsiooni, esitlemata ennast ei- või jah-pole esindajana.

Liikumise organisatsiooniline areng

Organiseerunud liitumisvastasus sai alguse 1994. aastal Tuleviku Eesti Erakonnas (TEE). Esimene konkreetselt Euroopa Liiduga ühinemise vastu suunatud organisatsioon oli Liikumine Ei Euroopa Liidule, mis loodi 1996. aastal. TEE-st kasvas hiljem välja Eesti Iseseisvuspartei (EIP). Referendumieelsete kuude jooksul toimus üsna palju organisatsioonidevahelist liikumist, kuid formaalselt lõhenesid EIP, millest eraldus Eesti Vabadusliikumine, ning Teabekeskus Oma Riik (TOR), millest eraldus Iseseisvus OÜ.

Umbes pool uurimisperioodil liikumises osalenud organisatsioonidest oli loodud spetsiaalselt liitumisvastase kampaania tegemiseks; ülejäänute tegevus oli laiahaardelisem ning kampaania läbiviimine hõlmas üksnes üht osa nende tegevusvaldkondadest. Esimesse rühma kuulunud organisatsioonid on esitatud tabelis 1; liikmete ja töötajate arvud on antud organisatsioonide endi hinnangute järgi.

Tabel 1. Spetsiaalselt liitumisvastase kampaania tegemiseks loodud organisatsioonid

Organisatsiooni nimi	Lühend	Esimees või direktor	Liikmete või töötajate arv
Eesti Vabadusliikumine	EVL	Valter Sääsk	<10 liikme
Ühendus Eurodesintegraator		Kalle Kulbok	pole avalikustatud
Eesti Iseseisvuspartei	EIP	Vello Leito	>1000 liikme
Iseseisvus OÜ		Mait Raun	<10 liikme
Uurimiskeskus Vaba Euroopa	UKVE	Martin Helme	<10 töötaja
Liikumine Ei Euroopa Liidule	LEIEL	Uno Silberg	esindab ca 4000 isikut
Teabekeskus Oma Riik	TOR	Anti Poolamets	<10

Mainitud organisatsioonide puhul viitavad juba nimedki loomise eesmärgile. Teise rühma kuulunud organisatsioonid on tabelis 2.

Tabel 2. Muudel eesmärkidel loodud organisatsioonid, mis osalesid liitumisvastases kampaanias

Organisatsiooni nimi	Lühend	Esimees või direktor	Liikmete või töötajate arv
Eesti Sotsiaaldemokraatlik Tööpartei	ESDTP	Tiit Toomsalu	>1000 liikme
Eesti Vabariiklik Partei	EVP	Kristjan-Olari Leping	>1000 liikme
Ühendus Raudrist		Kaido Nõmmik	3 ametlikku liiget + toetajad
Eesti Noorteliit	ENL	Arne Otter	10–20 aktiivset liiget
OÜ Nõmme Raadio		Margus Lepa	pole avalikustatud
Eesti Kristlik Rahvapartei	EKRP	Aldo Vinkel	ca 2300 liiget

Kokku oli liitumisvastasesse kampaaniasse haaratud neli parteid (EKRP, EVP, EIP ja ESDTP), kuus mittetulundusühingut (TOR, Ühendus Raudrist, EVL, ENL, Ühendus Eurodesintegraator ja LEIEL), kaks osahingut (Iseseisvus OÜ ja OÜ Nõmme Raadio) ja üks sihtasutus (UKVE).

Kuigi suur osa aktiviste kuulus ühte või mitmesse eespool mainitud organisatsiooni, suheldi enamasti üksikisikute tasandil. Hea näide selle kohta on üle-eestiline iseseisvuslaste Paide ümarlaud, kus igal osalenud isikul oli võrdselt üks hääl, kuigi ühest organisatsioonist võis olla kohal seitse esindajat (nt EIP) ja teisest ainult üks (nt ESDTP). Osa võttis ka organisatsioonidesse mittekuuluvaid isikuid, kes märkisid osalusnimekirjas organisatsioonilise kuuluvuse lahtrisse "vaba olend", "vaba mees", "maarahvas" vms.

Nappis raha ja aega

Sotsiaalse liikumise (formaalsete) organisatsioonide loomise peapõhjus on vahendid, sest seadused soodustavad vahendite suunamist institutsioonide, mitte üksikisikute kaudu. Et liikumises osalejad eelistavad olla üksteisega formaalselt vähem seotud ning omavahelistes suhetes paindlikud, kasutatakse registreeritud organisatsioone rahaliste vahendite haldamiseks ning püütakse liikumist vähem tsentraliseerida (Della Porta, Diani 1999, 164). Ka Euroopa Liiduga ühinemise vastase liikumise puhul hoiduti liigsest tsentraliseerumisest, sest *soft* (s.t mitteformaalsed sidemed) "töötab lihtsalt palju paremini" (Uno Silberg, 6.11.2003).

Liitumisvastase kampaania maksumus oli hinnanguliselt 1,2–1,3 miljonit krooni (ajakirja Eesti Küsimus publitseerimine, iseseisvuse eest allkirjade kogumine ning lendlehtede trükkimine) (Arne Otter, 6.10.2003). Raha oli üks kahest peamisest vahendist, millest liitumisvastased puudust tundsid, teine oli aeg, sest suurem osa tööst tehti vabatahtlikkuse alusel.

Rahalises mõttes oli parimas olukorras Uurimiskeskus Vaba Euroopa (UKVE), kelle tegevust rahastati Suurbritannia Konservatiivse Partei euroskeptilise tiiva kogutud annetuste abil. Briti euroskeptikud toetasid UKVE-d bürootehnikaga, mida kasutasid ka teiste organisatsioonide esindajad. Samuti toimis bürootehnika keskusena LEIEL-i, TOR-i ja EIP-i ühine büroo Kaupmehe tänavas. Peale Briti konservatiivide toetas Eesti liitumisvastasust Suurbritannia Iseseisvuspartei, kes rahastas umbes 160 000 krooniga nn informatsioonilehtede avaldamist päevalehtedes.

Kuigi UKVE oli rahalises mõttes kõige paremas olukorras, puudus neil kampaania jaoks vajalik üleriigiline liikmewõrgustik. Seda lünka aitas täita ESDTP, kelle büroo asub UKVE-ga samas hoones Rävala puiesteel. Kui UKVE oli rahastanud järjekordse lendlehe valmimist, siis aitasid ESDTP aktivistid neid üle maa levitada. Ka EKRPl liikmed (eriti noorliikmed) olid väga aktiivsed kampaaniamaterjalide jagajad. Huvitav on siinkohal märkida, et UKVE nägi oma tegevust materjalide publitseerimisel aktivistide aitamisenä, mitte aktivistidelt abi saamisenä lendlehtede jagamisel. Sellest jääb mulje, nagu tajunuks UKVE ennast liikumisest eraldi seisvana, tehes selgepiirilisel vahet "meil" ja "nendel".

Näiteks kaebas Uurimiskeskuse Vaba Euroopa direktor Martin Helme oma avalikus kirjas Euroopa Julgeoleku ja Koostööorganisatsioonile (OSCE), et Eesti liitumisvastased said ainult 0,5 miljonit krooni (Avatud Eesti Fond toetas sellise summaga nii ei- kui ka jah-poolt) ning sedagi tuleb kasutada valitsusasutuste ja mittetulundusühingute järelevalve all. Samas kontrollis UKVE ka ise hoolikalt, kuidas teised liikumises osalenud organisatsioonid nendepoolset rahalist või muud toetust kasutasid.

Kui ühest küljest on põhjust rääkida ei-poolle ebapiisavast rahastamisest, siis teisest küljest tajusid aktivistid ise, et olemasolevaidki vahendeid kasutati tihti ebaefektiivselt, sest mõnikord ei suudetud kokku leppida, kuhu on kõige otstarbekam raha suunata. Näiteks nimetas üks kampaanias osalenu Teabekeskuse Oma Riik korraldatud lendlehtede allaheitmist lennukilt päev enne referendumit "kõige suuremaks raharaiskamiseks kogu kampaania jooksul". Etteheiteid pälvis ka ajakiri Eesti Küsimus (eelarve 243 389 krooni, trükiarv 35 000), mida selle toetajad nimetasid tunnustavalt kvaliteetajakirjaks. Samas leidsid kriitikud, et paberi- ning trükikvaliteedi pealt võinuks kokku hoida ja selle asemel hoopis trükiarvu suurendada.

Aktiivne koostöö

Sotsiaalsete liikumiste puhul on kontaktide puudumine organisatsioonide vahel sagedasem kui omavaheline suhtlemine (Della Porta, Diani 1999, 136). Seetõttu võib Eesti Euroopa Liiduga ühinemise vastast liikumist lugeda harukordselt sidusaks, sest suheldi (eriti kampaania ajal) üsna intensiivselt. Organisatsiooniline ja maailmavaateline mitmekesisus ei takistanud liitumisvastase identiteedi kujunemist, sest liikumiste puhul on tavaline, et tegutsejad samastavad end heterogeensete kollektiividega (Della Porta, Diani 1999, 109). Samas tekib piiratud vahendite tingimustes paratamatult omavaheline võistlus, mida Valter Sääsk Eesti Vabadusliikumisest nimetas tabavalt "teki enda peale tõmbamiseks" (Valter Sääsk, 14.08.2003).

Oleks ebaõige arvata, et esmalt olid olemas põhjused, miks liitumise vastu olla, ning seejärel arenes välja organisatsioonide ja tegevuste muster, avalikustamaks juba formuleeritud ideid. Tegelikult kujunes argumentatsioon välja ühise tegevuse käigus, seetõttu ei ole võimalik muust tegevusest eraldada diskursuse arengut. Oluline informatsiooni vahetamise ja ideede genereerimise paik oli Kristliku Rahvapartei loodud elektronpostiloend. Loendi aktiivne kasutus on jätkunud ka pärast rahvahääletust. Samuti oli aktivistidel ja teistel huvilistel võimalik külastada peaaegu kõigi liitumisvastaste organisatsioonide veebisaite (v.a OÜ Nõmme Raadio ja Ühendus Raudrist). Aktiivsed ajurünnakud toimusid kolmenädalaste vahedega üle-eestiliste iseseisvuslaste Paide ümarlaudades. Organisatsioonide esindajad tegid omavahel koostööd ka Tammsaare pargi kõnekoosolekute ettevalmistamisel (EVL-i esimehe Valter Sääse juhtimisel) ning plakatite koostamisel ja ülespanekul. Reklaamibüroo Indigo, Teabekeskuse Oma Riik ja Uurimiskeskuse Vaba Eesti plakatikampaaniad andsid kogemuse, et välimeedia osas oli jah-poollega võimatu võistelda. Plakatite maharebimine paljudes asulates tugevdas liitumisvastaste uskumust, et nende sõnavabadust piiratakse.

Liitumisvastased kasutasid oma kampaania tegemiseks ära ka ühinemise pooldajate üritusi ning sellel tegevusel oli oluline roll nende enesenägemuse kujunemisel. Jah-ürituste

kasutamist ei-kampaania tegemiseks nähti omapoolse tõhusa ressursikasutusena, vastandudes jah-poolle nii-öelda priiskamisele. Et liitumisvastastel õnnestus jah-poolle esindajaid oma küsimustega korduvalt ebamugavasse olukorda panna ning publiku poolehoidu võita, süvenes neis veendumus, et euroteemat vallatakse pooldajatest paremini ning esindatakse rahva häält.

Põhiraamiks vastuseis ebaõiglusele

Nagu sotsiaalsete liikumiste puhul tavaline, oli liitumisvastase liikumise ideeliseks põhiraamiks vastuseis sotsiaalsele / poliitilisele / majanduslikule ebaõiglusele või – positiivse alatooniga – tegutsemine demokraatia nimel. Teisisõnu, Eesti sotsiaalsed, poliitilised ja majanduslikud olukorda peeti ebaõiglaseks ning arvati, et ebaõiglus tuleneb ebademokraatlikust süsteemist: kuivõrd demokraatia viitab rahva võimule, tähendab selle puudumine olukorda, kus eliit ei arvesta rahva tahtega.

Eesti viimase aja sotsiaalteadus on täheldanud laiaulatuslikku usalduse puudumist poliitikute ja poliitiliste institutsioonide suhtes (Raik 2003, 179–185). Seos liitumisvastasuse ja usalduse puudusega esindusdemokraatia suhtes on kahetine: ühest küljest tekitab rahulolematust riigijuhtidega vastumeelsust kõigi nende poolt esitatavate projektide suhtes, teisalt peetakse riigijuhte peasüüdlaseks nn euronormide rakendamisel.

Tekkinud antielitismi puhul võis täheldada kaht taset, rahvuslikku ja rahvusvahelist. Ühelt poolt suhtuti halvustavalt Eesti eliiti, kes nii-öelda lüpsab lihtrahvast (Vello Leito, 22.11.2002). Laiemas plaanis peetakse neid lüpsjaid samal ajal Euroopa Liidu võimukandjate käsutäitjaks.

USA sotsioloogid Pamela E. Oliver ja Hank Johnston (2000, 43) on rõhutanud, et sotsiaalse liikumise ideoloogiad arenevad dialektilises suhtes liikumise vastu suunatud ideoloogiatega. See on ka põhjus, miks ühinemise pooldajad ja vastased käsitlesid põhiliselt ühtesid ja samu teemasid, kuid eri lähtekohtadest. Ernesto Laclau ja Chantal Mouffe (2001, 113) on kasutanud mõistet "hõljuvad tähistajad", mille defineerimisel eri rühmad hegemoonia saavutamise nimel või(s)tlevad. Rahvahääletusele eelnenud kampaanias oli kõige kõrgemal abstraktsioonitasandil niisuguseks hõljuvaks tähistajaks sõnapaar rahvuslik huvi. Konkreetsemal tasandil püüdsid mõlemad pooled määratleda, mida tähendavad mõisted iseseisvus, majanduslik heaolu ja kristlus, kuidas on ükski neist saavutatav ja kas on üldse tegemist väärtusliku eesmärgiga. Neid hõljuvaid tähistajaid määratleti erinevalt ka liikumise sees ning erinevad olid organisatsioonide rõhuasetused.

Liikumise põhisuund tegi kampaaniat nii põhiseaduse kaitseks kui ka Euroopa Liiduga ühinemise vastu, keskendudes rahvahääletusküsimuse mõlemale poolele. Uurimiskeskuse Vaba Euroopa kampaanias oli iseseisvuse vähenemise esiletoomisest olulisemal kohal Euroopa Liidu negatiivsete külgede selgitamine. Kogu liikumises võrreldi tihti Euroopa Liitu ja Nõukogude Liitu. Kui põhisuund rõhutas poliitilise vabaduse kadu, siis UKVE jaoks oli olulisem majandusvabadus. Majanduslikus argumentatsioonis ilmnis põhisuuna toetajate ja UKVE esindajate vahel diametraalne vastuolu: esimesed leidsid, et Euroopa Liiduga

ühinemine toob kaasa senise nn röövkapitalismi jätkumise, teised pidasid liitumist takistuseks senise liberaalse majanduspoliitika jätkamisel.

Euroopa Liidu liikmesuse religioosse dimensiooni osas jagunesid liitumisvastased kaheks. Osa leidis, et liitumine tähendab naasmist kristlikku kultuuriruumi, kuid hindas seda negatiivse ilminguna (eriti OÜ Nõmme Raadio, Ühendus Raudrist, EIP ja TOR). Nemad peavad kristlust eestlastele võõraks usuks ja tõmbasid paralleeli Euroopa Liiduga ühinemise ning 13. sajandil Eesti territooriumil alanud ristiusustamise / maavallutuse vahele. Vastukaaluks neile pidas Kristlik Rahvapartei 13. sajandi sündmusi tsivilisatsiooni toomiseks Eesti alale, kuid leidis, et praegune Euroopa Liit on moraalselt laostunud, seal levib islam ja Piibli ettekuulutuste kohaselt on seal oodata Antikristuse peatset võimuletulekut (vt ka Gilbrant 2002).

Tegevus pärast referendumit

Pärast 2003. aasta septembris toimunud rahvahääletust oli käesoleva artikli kirjutamise ajaks üle-eestiline iseseisvuslaste Paide ümarlaud kogunenud ainult kaks korda. Samal ajal jätkavad liikumisest osavõtjad intensiivset suhtlemist elektronposti vahendusel. Osa neist otsustas kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel, teised eelistasid kogu üritust boikoteerida. Viimaste jaoks oleksid nii kandideerimine kui ka valima minek tähendanud kaudset Euroopa Liidu tunnustamist, sest nad peavad Eesti liit(u)mist Euroopa Liiduga juriidiliselt ebakorrektselt ning käituvad sellest veendumusest juhindudes.

Liikumine ei suutnud vältida Eesti liitumist Euroopa Liiduga, kuid huvitav on jälgida liikumise eesmärkide ümberkujunemist pärast referendumit. Kas suudetakse viia rahvani alternatiivne tulevikunägemus, kui propageeritakse Euroopa Liidust väljaastumist? Liitumisvastane kampaania ei suutnud vahendite nappuse tõttu panna piisavat hulka inimesi uskuma, et Euroopa Liidu liikmesus pole paratamatus. EKRP hüüdlause "Iseseisvalt on võimalik" on ehk kõige sümboolsem näide kogu liikumise peamisest eesmärgist: muuta Eestis referendumit eel levinud arvamust (mida süvendas ning rõhutas jah-propaganda), et ainus võimalik tee on ühineda Euroopa Liiduga. Rahvas ei tundnud, et neil oli kaks võimalust; neile näis, et valik tuli teha võimaluse ja võimatuse vahel.

Erapoolik meedia

Jah-poolse sagedane küsimus ei-poolele oli: "Ja mis on alternatiiv?" Kampaania õnnestumise seisukohalt oleks tulnud kasuks alternatiivide rõhutamise ning Euroopa Liidu kitsaskohtade käsitlemise teisejärgulisena. Alternatiive oli raske pakkuda, sest samal ajal kui Lääne-Euroopa kõrgem elatustase oli hea argument jah-poolse jaoks, ei saanud ei-pool kiita Eesti praegust olukorda ega ka sellele eelnenud okupatsiooniga. Ei olnud pakkuda näiteks ühtki Kesk- või Ida-Euroopa riiki, kes iseseisvalt suurepäraselt hakkama saaks. Seetõttu jäid ei-poolse alternatiivsed visioonid – võrdlused Šveitsi ja Norraga ning abstraktsemad stsenaariumid – rahvale kaugeks.

Pealegi oli alternatiivseid tulevikunägemusi raske rahvale vahendada, kuivõrd valdav osa liitumisvastastest tajus Eesti meedia erapoolikust Euroopa Liidu teema kajastamisel.

Liitumisvastased leidsid, et raskendatud ligipääs (eriti üleriigilise levikuga) ajakirjandusele oli peamine põhjus, miks neil ei õnnestunud avalikku arvamust märkimisväärselt mõjutada. Eesti TV tegi liitumisvastase liikumise kohta küll dokumentaalsaate "§1 – Eile nägin ma Eestimaad" (Eesti TV, 17.09.2003, 21.35), kuid see lasti eetrisse pärast referendumit ning rahvas ei saanud seal esitatud ideid hääletamisel arvestada.

Võitjad ja kaotajad

Kesk- ja Ida-Euroopas külma sõja järel toimunud muutusi uuriv sotsiaalteadus on sageli jaganud nende riikide elanikud võitjateks ja kaotajateks, Eestit analüüsides näiteks Mikko Lagerspetz (2001) ning Mikko Lagerspetz ja Henri Vogt (2004). Rühm Eesti sotsiaalteadlasi kasutas 2001. aasta 23. aprillil Postimehes avalikus kirjas mõistet "kaks Eestit". Mikko Lagerspetz ja Henri Vogt (2004, 58) tõlgendavad pöördumises esitatud kujundit kahest Eestist kui jaotust võitjate / kaotajate, eliidi / tavakodanike, võimulolijate / võimuta kodanike ja poliitikas aktiivsete / poliitikasse mitteuskujate vahel. Kui esimesed kolm vastandust viitavad situatsioonilistele teguritele, siis neljas osutab, et kaotajad / tavakodanikud / võimuta kodanikud ei usu poliitikasse ja on seetõttu ka passiivsed. Eesti liitumisvastaseid käsitlev uuring ei võimalda eelnimetatud jaotuse üldkehtivust testida, kuid uurimisalune rühm on sellesse siiski raskesti sobitav.

UKVE töötajad kuulusid küll võitjate, eliidi ja poliitikas aktiivsetena nn esimese Eesti hulka, kuid neil puudus võim. Liitumisvastaste põhisuuna esindajad kuulusid aga kaotajate, tavakodanike ja võimuta kodanikena selgelt nn teise Eestisse, kuid vastupidi Mikko Lagerspetzi ja Henri Vogti ootustele olid nad samal ajal poliitiliselt väga aktiivsed. Tulevaste uurimuste jaoks jääb aktuaalseks küsimus, millistel tingimustel aktiveerub teine Eesti.

Kasutatud kirjandus

Della Porta, D., Diani, M. (1999). Social Movements: An Introduction. Oxford: Blackwell.

Gilbrant, T. (2002). Euroopa Liit: metsaline või päästja? Rakvere: Rakvere Nelipüha Kogudus.

Kirch, M., Tohv, E., Vaarja, J. (1998). Sotsiaalsete gruppide nägemus Eesti ühinemisest EL-ga fookusgruppide tasandil. – R. Ruutsoo, A. Kirch (koostajad ja toimetajad). Eesti Euroopa Liidu lävepakul. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus, lk 114–130.

Laclau, E., Mouffe, C. (2001). Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics. 2nd ed. London: Verso.

Lagerspetz, M. (2001). Consolidation as Hegemonization. – Journal of Baltic Studies, vol 32, no 4, winter, pp 402–420.

Lagerspetz, M., Vogt, H. (2004). Estonia. – S. Berglund, J. Ekman, F. H. Aarebrot (eds). The Handbook of Political Change in Eastern Europe. 2nd ed. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, pp 57–93.

Oliver, P. E., Johnston, H. (2000). What a Good Idea! Ideologies and Frames in Social Movement Research. – Mobilization, vol 5, issue 1: spring, pp 37–54.

Raik, K. (2003). Democratic Politics or the Implementation of Inevitabilities. Tartu: Tartu University Press.

Raschke, J. (1988). Soziale Bewegungen. Ein historisch–systematischer Grundriss. 2. Auflage. Frankfurt/M., New York: Campus.

Raudsaar, M. (1995). Eestist ja Euroopa Liidust. – Akadeemia, nr 3, lk 478–487.

Riistan, A., Altnurme, L. (2003). Euroreferendumi usulistest aspektidest. – Eesti Kirik, nr 45–50.

Rose, R. (2002). Indifference, Distrust and Scepticism in the Candidate Countries.– www.eumap.org/articles/content/50/504

Sotsiaalteadlaste avalik pöördumine (2001). – Postimees, 23. aprill.

Talts, M. (2002). Euroopa Liidu teemalise debati areng ja probleemid Eesti ajakirjanduses. – Euroopa Kolledzi loengud, vihik nr 13. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Talts, M., Kirch, A. (1998). Eesti ja Euroopa Liit: poolt ja vastu Eesti ajakirjanduses. – R. Ruutsoo, A. Kirch (koostajad ja toimetajad). Eesti Euroopa Liidu lävepakul. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus, lk 100–113.

Üle-eestilise iseseisvuslaste Paide ümarlaua osalusnimekirjad.

Milleks on Eestis vaja e-hääletamist?

Ülle Madise (RiTo 9), riigiõiguse ekspert

Kuigi elektroonilise hääletamise sisseviimine ei pruugi suurendada rahva valimisaktiivsust, aitab see tõenäoliselt säilitada senist osavõtuprotsenti.

Mõiste elektrooniline hääletamine (edaspidi *e-hääletamine*) tähistab Eesti seadustes ja tavaliselt ka aruteludes hääletamist interneti teel vabalt valitud kohast. Hääletamismasinade või -arvutite kasutuselevõttu valimisjaoskonnas ei ole tõsiselt kaalutud, sest valimisjaoskondi ja hääleõiguslikke isikuid on Eestis suhteliselt vähe ning esialgne hääletamistulemus on valimispäeva lõpuks teada. (Näiteks 2003. aasta rahvahääletusel oli 652 valimisjaoskonda ja nimekirjas 867 714 hääleõiguslikku kodanikku.) Et häältelugemisel pole märkimisväärsed vigu ette tulnud ja selle aususes ei kahelda, pole häältelugemise mehhaniseerimine olnud eraldi eesmärk ning hääletamise arvutipõhiseks muutmiseks jaoskondades puudub mõistlik põhjus.

Küsimusele, kas e-hääletamisest tõuseb rohkem kahju või kasu, on keeruline vastata. Seni on e-hääletamist kasutatud mõnes Ameerika Ühendriikide osariigis 2000. aasta presidendivalimistel ja kandidaatide eelvalimistel, Ühendkuningriigis paarikümnes kohaliku omavalitsuse üksuses 2002. ja 2003. aastal, Saksamaal 2003. aasta rahvahääletusel, Kanada Ontario osariigi kohalikel valimistel 2003. aastal ning Šveitsis Genfi kantonis 2002. ja 2003. aastal. E-hääletamine kontrollitud keskkonnas on juba kümme aastat kasutusel Belgias ja mitmel pool mujal.

Selliseid e-hääletamise katsetusi, mille puhul elektrooniliselt antud hääli arvesse ei võeta, on samuti olnud arvukalt. Näitena võib nimetada Kataloonia parlamendi valimisi 2003. aastal Hispaanias. Seni ei ole e-hääletamise rakendamine suuremaid probleeme kaasa toonud ning e-hääletamise kasutuselevõtmiseks on käimas üha rohkem projekte. Olemasoleva kogemuse ühiskonnateaduslik analüüs on mõistagi vähene.

E-hääletamise lubamine nõuab kollektiivse hääletamise vähemalt vaikivat aktsepteerimist. Eestis ja paljudes teistes Euroopa riikides on üksinda hääletamist peetud valija kohustuseks, mille täitmine on tagatud valimiskabiinis hääletamise sunniga. Tõsi, kirja teel hääletamise kasutuselevõtmisega on salajasuse põhimõtte harjumuspärasest käsitlest juba kaugenetud. Kirja teel hääletamine on lubatud näiteks Austrias, Belgias, Bosnias ja Hertsegoviinas, Eestis, Hollandis, Itaalias, Kreekas, Norras ja Rootsis (eemalviibivatele valijatele) ning kõigile valijatele Saksamaal, Hispaanias, Iirimaa, Šveitsis, Ühendkuningriigis ja Soomes (European Commission... 2004). Mõnel pool on lubatud hääletada isegi telefoni teel, digitaaltelevisiooni kaudu jne. Eestis on kirja teel hääletamine mõeldud vaid välismaal asuvate valijate jaoks, seetõttu täidetakse enamik hääletamissedeleid jätkuvalt valimiskabiinis. Valimispõhimõtete range käsitle ja levinud hääletamispraktika tõttu on Eestis salajasuse põhimõtte selge ümbermõtestamine möödapääsmatu.

Salajasus ja valimisvabadus

Hääletamise salajasuse põhimõtte eesmärk on anda valijale vabadus teha valik ja valikut väljendada, allumata vägivaldsele mõjutamisele ja arvestamata võimalikke heakskiitvaid või hukkamõistvaid reaktsioone. Nõnda on hääletamise salajasuse põhimõtte valimisvabaduse põhimõtte teenistuses. Edasi on küsimus selles, kas valimise vabaduse saab tagada üksnes sunniga hääletada teiste pilkude eest varjatult või piisab varjatult hääletamise võimalusest. E-hääletamise sätete seadustesse kirjutamisel tõlgendati hääletamise salajasuse põhimõtet teleoloogiliselt ning asuti seisukohale, et e-hääletamine on põhiseadusega kooskõlas, kui e-hääletajal on võimalus hääletamisviisi valida ja soovimatu mõjutuse ohvriks sattununa oma e-hääle teise e-häälega asendada (üle-hääletamine) või asendada e-hääle pabersedelil häälega (ümberhääletamine).

Hääletamise salajasuse põhimõttel on ka teine tahk: riigi kohustus luua hääletamise ja hääletelugemise süsteem, mis välistab hääle valija tahte vastaselt teatavaks saamise. Tavahääletamise puhul on nõue täidetud anonüümsete hääletamissedelite kasutamisega. Samast põhimõttest lähtudes on üles ehitatud ka e-hääletamise süsteem. (E-hääletamise süsteemi üldkirjelduse leiab Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehelt (<http://www.vvk.ee/elektr/docs/Yldkirjeldus-02.pdf>). E-hääletamist lubavate seadusesätete ettevalmistamisel telliti e-hääletamise realiseerimise võimalikkuse selgitamiseks 2001. aasta alguses analüüs Helger Lipmaalt ja Oleg Mürgilt (<http://www.just.ee/oldjust/JM/lipmaamyrk.pdf>), sama aasta oktoobris valmis IT Meedia analüüs, mille autorid on Tanel Tammet ja Hannu Krosing (<http://www.vvk.ee/elektr/docs/evalimisteanalyys24okt.doc>)).

Hääletamise salajasuse põhimõtte on kirjas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese protokollis artiklis 3 (RT II 1996, 11/12, 34), mitmes soovituslikus Euroopa Nõukogu dokumendis ja Eesti põhiseaduses. E-hääletamise kooskõla Eesti põhiseadusega ei ole Riigikohus analüüsinud, samuti pole Euroopa Inimõiguste Kohtu vastavat praktikat. Õiguskantsler kinnitas e-hääletamise kooskõla põhiseadusega, vastates 2004. aasta 22. märtsil Riigikogu liikme Toomas Alatalu arupärimisele. Samas nimetas õiguskantsler e-hääle asendamise võimalust e-hääletamise põhiseaduspärasuse tingimusena. Seega näib, et õiguslik mõte kaldub e-hääletamise lubatavaks tunnistamise poole. Viited e-hääletamisele kui mõeldavale tavahääletamise alternatiivile on mitmes Euroopa Nõukogu dokumendis, sealhulgas Veneetsia komisjoni käesoleva aasta raportis e-hääletamise kooskõlast Euroopa Nõukogu standarditega, nagu nähtub eelkõige raporti punktist IV / 63 (European Commission... 2004). Veelgi enam: Euroopa Nõukogu töötab välja e-hääletamise soovituslikku standardit (Draft Recommendation... 2004).

Kui mugavamate hääletamisviiside võimaldamisest saab Euroopa riikide üldine praktika, pole välistatud, et selliste viiside lubamist hakatakse vaatlama riigi kohustusena valimiste üldisuse põhimõtte järgimisel (vrld Stern 1984). Hääletamise salajasuse põhimõtte rangest käsitlest võidakse seejuures loobuda. Rapla vallas 2003. aastal 5.–22. detsembrini korraldatud küsitluse järgi ei ole enamikule vastanuist hääle salajasus ega üksinda

hääletamine oluline (Uuringukeskus Faktum 2004, 14). Selline suhtumine loob salajasuse põhimõtte übermõtestamiseks soodsa pinnase.

Üks inimene – üks hää

E-hääletamine ei tohi riivata põhimõtet, mille järgi igal hääletajal on valimistulemuse mõjutamiseks üks hää. E-hääletamise süsteemi üldkirjeldusest nähtub, et e-hääletamise süsteem arvestab selle põhimõttega. E-hääle jääb omanikuga seotuks, kuni selgub selle tühistamise vajadus seoses üle- või überhääletamisega. Salajasuse põhimõtet ei rikuta, kui see seos on niisugune, et hääle juurde saab nii-öelda tagasi minna, häält seejuures jälgitava isikuga seostamata.

E-hääletamise kriitikud on tähelepanu juhtinud ID-kaardi ja seeläbi hääle massilise varastamise või üleandmise ohu kasvule. Tõepoolest, ka valimisjaoskonnas on võimalik hääletada valeidentiteeti kasutades (nt võõra inimese passiga), kuid see võimalus on pigem teoreetiline. Ühe hääle andmiseks ei ole kurjategijal mõtet passi varastada või võltsida; ka vabatahtlik passi loovutamine pole kuigi mõttekas, sest ülisuure tõenäosusega saadakse pettusest jaoskonnas aru. E-hääletamise puhul kontrollib hääletaja isikut arvuti, ja seda mitte foto, vaid koodide järgi. Seega on valeidentiteediga e-hääletada lihtsam kui teise isiku asemel jaoskonnas hääletada. Valeidentiteediga e-hääletamine oleks peaaegu välistatud, kui tuvastada hääletaja isik silma võrkkesta, sõrmejälgede vms abil. Biomeetrilise meetodi rakendamisel on paraku ka nõrgad küljed. Peamine probleem on selles, et e-hääletada soovivate valijate võrkkesta kujutis või sõrmejäljed tuleks sel juhul registrisse kanda. See oleks valija jaoks lisasekeldus, mis e-hääletamise mugavusele vastu töötaks. Veelgi olulisem probleem seonduks privaatsuse kaitsega: pole nimelt kindel, et inimesed nõustuksid seesuguses registris olema. Lisaks tuleks e-hääletajal soetada seade, mis võimaldab biomeetrilist isikutuvastust.

Tundub, et ID-kaart on e-hääletaja tuvastamiseks parim lahendus. ID-kaart on Eestis kohustuslik (2004. aasta 2. mai seisuga oli ID-kaardi omanikke 486 881, nagu kinnitab nende kaartide väljastamise jooksev statistika). ID-kaart ja selle lugeja võimaldavad ka muid elektroonilisi toiminguid. Nii ei seonu ID-kaardi ja lugeja soetamine üksnes e-hääletamisega. ID-kaardi võõrale loovutamine on ohtlik, sest võib kaasa tuua vastutuse ka muude võõraste tegude eest. Digitaalallkirja andmist võimaldavate PIN-koodide võõrastesse kätte sattumisel tuleb ID-kaardi omanikul koodid vahetada või sertifikaadid peatada. Hääletaja isiku kindlakstegemine ID-kaardi abil on turvalisem kui hääletaja identifitseerimine postiga saadetud koodide järgi, mida mõnes riigis kasutatakse. Hääletamiseks eraldi koodide väljastamine asutusest otse valijale ongi ehk toodud variantidest kõige kehvem: sellega kaasneb peale eelnimetatud ohtude pikk asjaajamine.

E-hääletamine kui alternatiiv

Reeglist *üks inimene – üks hää* keerukam on ühetaolisuse põhimõtte see osa, mis käsitleb valijate ja kandidaatide võrdseid võimalusi. Selleks, et tagada valijatele võimalus hääletamises osaleda, peab e-hääletamine jääma seesuguse vajaduse kadumiseni tavahääletamise alternatiiviks. Kui e-hääletamine jääks ainsaks võimaluseks või suletaks

massiliselt jaoskondi, tähendaks see tõenäoliselt vastuolu valimiste üldisuse ja ühetaolisuse põhimõttega.

Riik ei tohi astuda samme valijate võimaluste võrdsuse vähendamiseks. Samas ei saa riik tagada võimaluste absoluutset võrdsust: paratamatult on ühe valija teekond jaoskonda mugavam kui teisel. Kui jaoskond on mõistliku kuluga ligipääsetav, on riik oma miinimumkohustuse täitnud. Küsimus on selles, kas täiendavate hääletamisvõimaluste andmine töötab valijate võrdsuse põhimõtte vastu. Et valimiste üldisuse põhimõtte nõuab valimissüsteemi arendamist võimalikult laialdase valimistel osalemise tagamiseks, ei saaks ehk sellest, et kõigil valijatel ei ole soovi või võimalust uusi hääletamisviise kasutada, tingimata järeldada, et sellised hääletamisviisid piiravad valijate võrdsust.

Nagu märgitud, on e-hääletamise põhiseaduspärasuse tingimuseks üle- ja ümberhääletamise võimalus. Seejuures ei saa vältida e-hääletaja otsust oma hääle muuta või sisuliselt hoopis tagasi võtta ka neil juhtudel, kui korduvhääletamise põhjust – vägivaldset mõjutamist – polnudki. Tavahääletajatel ei ole võimalik juba antud hääle muuta. Siiski on vähe tõenäoline, et sellest saaks tuletada järelduse ühetaolisuse põhimõtte rikkumise kohta.

Ühetaolisuse põhimõtte nõuab ka seda, et kandidaatidel oleksid võrdsed võimalused. Enam-vähem kõigis e-hääletamist katsetanud või kavandatavates riikides kardetakse, et e-hääletamine mõjub soodsalt mõne erakonna valimistulemusele. Oletus, et e-hääletamine aktiveerib hääleõiguslikud isikud, kes tavahääletamisel ei osaleks, on põhjendatud. Samas on raske siduda e-hääletamise tõttu hääletamises osalevate valijate eelistusi mõne üksiku erakonnaga. Tõenäoliselt ühtlustub interneti kasutamine eri vanuserühmades üha enam. Ulatuslikku teavet Eesti elanike sellealase valmisoleku kohta pakub Andre Krulli ICT raport (Krull 2002–2003).

Teine erakondade võimalusi mõjutav tegur on kampaania internetis. Valimisreklaami saatmise või vastuvõtmise erisusi ja sellest tõusvat poliitilist kasu või kahju pole Eestis uuritud. Üldiselt arvatakse, et internet on võrdselt kasutatav infovahetuskanal kõikidele poliitilistele jõududele ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutuselevõtt ei loo mõnele poliitilisele jõule teiste arvel eeliseid (Trechsel *et al* 2003).

Ühendava rituaali taandumine

Valimispäeval valimas käimist saab käsitleda rituaalina, mis ühendab ühiskonda. E-hääletamine pole esimene valimisrituaali muutev samm: enne valimispäeva hääletamise võimalus on valimispäeva tähtsust juba vähendanud. Seda enam, et eelhääletamisel osalejate arv on pidevalt kasvanud. Nii võib ennustada, et pärast e-hääletamise rakendamist hääletavad valimispäeval need valijad, kes pole jaoskonnas eelhääletanud ja kes ei soovi või kellel pole võimalik e-hääletada. Valimispäeval hääletajaid jääb seega senisest vähemaks ja on karta, et nad moodustavad äratuntava sotsiaalse rühma. Tõenäoliselt kohanetakse ajapikku harjumuspärase rituaali kadumisega, digitaalse lõhe probleem vajab aga teadvustamist ja lahendamist.

Ekspertide järeldus, mille kohaselt digitaalset lõhet põhjustavad kõrge vanus, vähesed arvuti ja interneti kasutamise oskused ning vaesus, pole üllatav. Samas arvatakse, et digitaalne lõhe väheneb, kui tekib juurde sisuliselt olulisi e-teenuseid, mille kasutamise mugavus kaalub kulu üles ning kui arvuti kasutamise alustamiseks osutatakse kohast abi (Krull 2002, 73–78). Mugavamad hääletamisviisid, mis on valimiste üldisuse põhimõtte ehk valimistest võimalikult laialdase osavõtu soodustamiseks sisse seatud, kipuvadki rituaali elushoidmise eesmärgiga vastuolus olema. Omaette uurimisteema on nn mõtlemispaus, mis valimisjaoskonda minemisel paratamatult tekib ja e-hääletamisel ära kaob.

Mis puutub e-hääletamise usaldamisse, siis küsitluste tulemuste järgi otsustades ei usalda inimesed ajakirjanikke, kuid kujundavad oma arvamuse poliitikute ja elunähtuste suhtes just ajakirjanduses avaldatu pinnalt. Nõnda sõltub rahva enamuse usaldus e-hääletamise ja laiemalt kogu riigiorganite tegevuse suhtes rohkem sellest, millise seisukoha võtavad ajakirjanikud, kui igaühe enda faktidele tuginevast läbimõeldud arvamusest. Faktumi uuring näitab, et olukorras, kus lihtsalt tarbitavat e-hääletamise alast teavet on jagatud vähe, jättis suur osa küsitletuist e-hääletamise usaldusväarsuse suhtes arvamuse avaldamata. Samas tuleb välja, et arvamust avaldanud vastajate hulgas usaldavad e-hääletamist rohkem need, kes üldse pigem usaldavad riigiorganeid ja nende tegevust; need, kes ei usalda riigiorganeid, ei usalda ka e-hääletamist (Uringukeskus Faktum 2004, 23–27). Kui e-hääletamist pärast selle tegelikkuseksaamist üldiselt ei usaldata, satub valitud kogu legitiimsus kahtluse alla.

Seadusi tuleb tõenäoliselt täpsustada

Riigikogu valimise seaduses, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses, Euroopa Parlamendi valimise seaduses ja rahvahääletuse seaduses on kirjas, et ID-kaardi omanikust valija võib neljandast kuuenda päevani enne valimispühapäeva e-hääletada. Kirjas on ka hääletamisprotsessi põhijooned ning ajapiirang: e-hääletamist ei rakendata enne 2005. aastat.

Seadusi tuleb enne e-hääletamise rakendamist tõenäoliselt täpsustada. Asi on selles, et e-hääle arvestamise sätted ei ole piisavalt selged ning ka olemasolevate normide põhiseaduskonformse tõlgendamise teel ei ole võimalik üle- ja ümberhääletamist lubatavaks pidada ning asendushääli hääletamistulemuse selgitamisel arvesse võtta. Praegu on selge see, et tavahääli läheb e-hääle ümberhääletamise korral arvesse üksnes juhul, kui see on antud eelhääletamise päeval elukohajärgses valimisjaoskonnas. Sedagi peamiselt sellepärast, et eelhääletamisel valimisjaoskonnas antud häält ei saa enam hääletamiskastist kätte.

Kindlasti vajab muutmist karistusseadustiku § 165, mille järgi korduvhääletamine on karistatav. Karistused valimisvabaduse vastu suunatud süütegude eest on ette nähtud kaheksas paragrahvis. Seni ei ole kuigivõrd tähelepanu pälvinud nn linkimise ja era-hääletamiskeskuste loomise oht. Üks suuremaid e-hääletamise turvariske seisneb selles, et valija alustab hääletamist valelt, s.t mitte-ehtsalt Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehelt (Ansper *et al*/2003). Link sellisele veebilehele võidakse saata näiteks reklaami sisaldava elektronkirjaga. Ühelt poolt tuleks e-hääletajatele selgitada, et nad peavad alati minema Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehele otse, kasutamata linke, teiselt poolt tuleks e-kirjaga linkide saatmine keelata.

Eraldi koosseis võiks olla ka e-hääletamise süsteemi ründamine. Vastuväide, et arvutikuriteod pole avastatavad, ei ole seejuures kandev. Arvutikuriteod on enamasti avastatavad ja vähemalt Eesti piires on kurjategija tabamine tõenäoline. Tõenäoliselt oleks õige keelata era-hääletamispunktide pidamine. Kindlasti on lubamatu erakonna või mõne erakonna huvides tegutseva isiku korraldatud rahvapidu, kus muuhulgas saab ka e-hääletada.

E-hääletamise positiivsed mõjud

Harilikult nimetatakse e-hääletamise peamise eesmärgina valimisaktiivsuse suurendamist. Valimisaktiivsus kasvab, kui e-hääletamise võimalus toob hääletama inimesed, kes muidu valimistel ei osaleks. Šveitsis Genfi kantonis kasvas posti teel hääletamise laialdase kasutamise ja e-hääletamise kasutamise tõttu valimisaktiivsus 30–35 protsendilt 50–55 protsendile. Rituaalne valimisjalutuskäik ongi Šveitsis peaaegu kadunud: Genfis hääletas 2002. aastal kirja teel 95%, üleriigiliselt 50% hääletajaist (Chevallier 2003). Ühendkuningriigi kogemus aga näitab, et e-hääletamise rakendamine osalusprotsenti oluliselt ei muutnud, nagu kinnitavad sealsed e-hääletamise analüüsid

(<http://www.electoralcommission.org.uk/about-us/may2003pilots.cfm>). Ka Rapla vallas tehtud käsitluse tulemus ei luba ennustada e-hääletamise valimisaktiivsust kasvavat mõju (Uuringukeskus Faktum 2004, 37). Hõlpsasti kasutatava hääletamisviisi olemasolu on valimistel osalemise otsust määrav tegur, kuid tõenäoliselt mitte ainus ja mitte kõige olulisem. Kindlasti teeb e-hääletamine valimistel osalemise lihtsamaks välismaal viibivatele valijatele.

Kirjeldades demokraatia kahte tasandit – esiteks tagatud õiguste ja vabaduste olemasolu, teiseks kodanike tegelik osalemine poliitiliste otsuste tegemisel –, teeb Robert A. Dahl uuringutele tuginedes järelduse, et rahva enamus ei väärtusta demokraatiat ühiskonna asjades kaasmõtlemise ja kaasaotsustamise mõttes, vaid üksnes garanteeritud õigusi ja kohustusi (Dahl 2000). Ilmselt seletab see ka paljudes riikides aset leidnud populistliku poliitika võidukäiku, näimise olemisest suuremat tähtsust. Professionaalne suhtekorraldus paneb valija unustama oma igapäevamured ja maailmavaate ning juhinduma erakonna kui toote müügikampaaniast. Selliselt leiab aset rahva ja poliitika (laiemalt avaliku võimu tegevuse) tegelik võõrandumine.

Demokraatia on sisuliselt takistuste süsteem, mis ei võimalda kiireid ja suletud keskkonnas tehtud otsuseid. Demokraatlikud valimis-, menetlus- ja otsustusreeglid peaksid seega mõjuma pidurina, mis säilitavad ühiskonnas rahu ja tasakaalu, vältides kihutamist mõnele huvirühmale sobivas suunas. Suhtekorralduse abil saavutatud tegelikkusest võõrandumine aga vähendab demokraatia sisuks olevate pidurite mõju.

Kaugemas perspektiivis võib olla mõeldav stabiilsust kindlustava tõkendite süsteemi taastamine otsedemokraatia elementide sagedasema rakendamise abil. Kui rahvahääletused ja –küsitlused leiavad aset väga sageli, omandab tõenäoliselt senisest suurema tähtsuse osalusmeedia ja väheneb võõrandumist soodustava suhtekorralduse tähtsus. Ideaalpildis hakkaksid valijad taas oma peaga mõtlema.

Kokkuvõttes on küsitav, kas e-hääletamine võimaldab valimisaktiivsust suurendada, s.t tuua hääletama neid, kes hääletamisest osa võtta ei soovi. Küll aga on tõenäoline, et e-hääletamine on meetod valimistel osalemise protsendi säilitamiseks. Võib arvata, et e-teenuste kasutamise ja e-haldusmenetluses osalemise harjumus vähendab valmidust minna hääletama valimisjaoskonda. Mugavuse hinnaks olev privaatsuse vähenemine on ilmselt aktsepteeritav, kuni enamik inimesi seda ei märka.

Kasutatud kirjandus

Ansper, A., Buldas, A., Oruaas, M., Priisalu, J., Veldre, A., Willemson, J.,

Virunurm, K. (2003). E-hääletamise kontseptsiooni turve: analüüs ja meetmed. – <http://www.vvk.ee/elektr/docs/Analysys-01.pdf>.

Chevallier, M. (2003). Ettekanne Saint Paul de Vence´is konverentsil "e-Voting in a Modern Europe".

Dahl, R. A. (2000). A Democratic Paradox? – Scandinavian Political Studies, vol 23, no 3, pp 246–251.

Draft Recommendation of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting. – [http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/02_Activities/02_e-voting/02_Draft_Recommendation/IP1\(2004\)31EdraftREC_e-voting.asp](http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/02_Activities/02_e-voting/02_Draft_Recommendation/IP1(2004)31EdraftREC_e-voting.asp) – 29.03.2004.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on the compatibility of remote voting and electronic voting with the standards of the Council of Europe. Strasbourg, 18 March 2004. – [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)012-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)012-e.html).

Krull, A. (2002). Eesti ekspertide probleeminägemus. – M. Kalkun, T. Kalvet (toim-d). Digitaalne lõhe Eestis ja selle ületamise võimalused. Tallinn: Emor, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, lk 73–78.

Krull, A. (2002–2003). ICT Infrastructure and E-readiness Assessment Report: Estonia. Tallinn: PRAXIS Center for Policy Studies.

Riigi Teataja II 1996, 11/12, 34.

Stern, K. (1984). Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I. München: Beck, 1984, S 327–328.

Trechsel, A. H., Kies, R., Mendez, F., Schmitter, P. C. (2003). Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe. E-democratizing the parliaments and parties of Europe. Geneva, Florence, October 8. – http://c2d.unige.ch/int/OverviewInstits/Main_Report_final%201.pdf.

Uuringukeskus Faktum (2004). E-valimised ja võõrandumise vähendamine. Tallinn, jaanuar.
– <http://www.parlament.ee/?id=846>.

Õigusaktide mõjude analüüsi areng Euroopas

Eveli Illing (RiTo 9), Poliitikauuringute Keskuse Praxis ekspert

OECD ja Euroopa Liidu suunitlused õigusaktide mõjude analüüsi arendamisel on õpetlikud ning esitavad ka Eestile väljakutse õigusaktide mõju analüüsi jõuliseks ja süstemaatiliseks arendamiseks.

Eestis on õigusaktide mõjude analüüs (ÕMA) üha enam hoogustumas. 1995. aastast korraldatud ÕMA-d tutvustavatele seminaridele ning valitsuse ja Riigikogu normitehnika eeskirjadele lisandus 2003. aastal ametnikku abistav "Normitehnika käsiraamat", mis annab nõu ka ÕMA korraldamiseks. Res Publica, Reformierakonna ja Rahvaliidu koalitsioonileping (2003) sõnastab poliitilisel tasandil selgemalt kui kunagi varem mõjude analüüsi nõuete järgimise ning õigusaktide *ex post* hindamise vajaduse (ptk "Riigivalitsemine ja omavalitsuse korralduse poliitika"). Muu hulgas rõhutab koalitsioonileping eraldi vajadust üle vaadata ettevõtlust piiravad regulatsioonid ning iga regulatsiooni puhul hinnata selle mõju majanduskasvule ja demograafilisele olukorrale (ptk "Eelarve ja majanduspoliitika"). Peale selle on põhiseaduskomisjoni ja õiguskomisjoni koostöös päevakorda kerkinud idee ÕMA-alasest parlamentaarsest kuulamisest Riigikogus. Selle ettevalmistamise käigus on ministeeriumidelt, põhiseaduslikelt institutsioonidelt ning teadus- ja arendusasutustelt saadud info põhjal (kirjade täistekstid on Riigikogu veebis: <http://www.riigikogu.ee/?id=10986>) valminud põhjalik ülevaade ÕMA hetkeseisust ja probleemidest Eestis (Kasemets 2004). Nende suundumuste valguses on kasulik analüüsida Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ning Euroopa Liidu edendatud ÕMA-le lähenemist ning arutleda, milliste suundumustega peaksid Eesti otsusetegijad ÕMA arendamisel arvestama.

ÕMA tagamaadest

1980. aastaist alates on OECD ning Euroopa Liidu riigid tegelnud üha rohkem õigusloome kvaliteedi ja tõhususega seonduvaga. Kokku on pandud mitu programmi, et vähendada riigi, ettevõtjate ja kodanike seadusest tulenevate kohustustega seotud kulusid, parandada õigusaktide kvaliteeti ja suurendada kuluefektiivsust. Peaesmärk on seejuures olnud õigusaktide nii-öelda reformimine, et soodustada konkurentsivõime suurenemist, toetada innovatsiooni ja majanduskasvu ning aidata sotsiaalseid ülesandeid täita, kokkuvõetult – läheneda riigi arengule tasakaalustatult.

Kui esialgu tegeldi ennekõike majanduslike regulatsioonidega, siis nüüd on üha enam tähelepanu koondatud sotsiaalsetele (nt tervishoid, turvalisus, energia, transport, sotsiaalne ühtekuuluvus) ning haldusega seonduvatele regulatsioonidele (riigihalduse, ettevõtjate ja kodanike kohustused – nn tarbetute reeglite probleem). Reformide eesmärk on kaotada õigusaktid, mida enam vaja pole, ühtlustada ja lihtsustada olemasolevaid ning muuta rakendamine läbipaistvaks ja kodanikele arusaadavaks. Samal ajal on püütud jälgida nii õigusaktide mõjusust ja tõhusust kui ka õigusaktidega seonduvate kulutuste vähendamist. ÕMA on üks kontseptsioone, mis aitab püstitatud eesmärgi täita.

Õigusaktide mõjude analüüs (ingl *regulatory impact analysis*) on otsustusvahend, meetod, mis aitab süsteemselt ja järjepidevalt hinnata valitsuse ja parlamendi tegevuse mõjusid eelnevalt ning annab informatsiooni otsusetegijatele (OECD 1997a, 214). Valitsuse otsus mingit valdkonda riiklikult reguleerida peab põhinema tõendusel, et probleem on olemas ja valitsuse sekkumine vajalik. Kõigepealt tehakse kindlaks, milles seisneb lahendamist vajav probleem ning milline on kõige sobilikum riigi reageerimisviis. Järgnevalt hinnatakse mitmesuguseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke alternatiive probleemi lahendamiseks ning analüüsitakse alternatiivide mõjusid valitud meetodi abil. Peamised ÕMA meetodid on kulu–tulu analüüs, kuluefektiivsuse analüüs ja täideviimiskulude analüüs. Olulised on ka ettevõtluse mõju analüüs, keskkonnamõju analüüs, eelarve analüüs ja riskianalüüs (Deighton–Smith 1997). Samuti on ÕMA oluline osa huvirühmadega konsulteerimine, et koguda lisainfot, tagada otsustamise läbipaistvus ja avatus ning ennetada võimalikke riske. Viimasena rõhutatakse ÕMA tulemuste vahendamist otsusetegijatele. Kokkuvõetult on ÕMA korrastatud raamistik, mis aitab süstemaatiliselt probleemide lahendamiseks parimat valikut teha. Tegemist on väga praktilise lähenemisega, mis püüab tuua otsuse tegemisse uut kvaliteeti ning millele on viidatud ka kui nüüdisaegsel tõestusel põhinevale poliitika kujundamisele (Mandelkern... 2001).

ÕMA sarnaneb oma olemuse ja kasutatud meetodite poolest poliitika analüüsiga (vt Staroňová 2002), ent poliitika analüüsist erinevalt on ta saanud tunduvalt vähem teadlaste tähelepanu osaliseks. Võib öelda, et poliitika analüüsi kirjanduses ja ÕMA lähenemistes räägitakse samadest küsimustest erinevates keeltes (Illing 2003).

Riigid on lähenenud poliitikate ja õigusaktide mõjude analüüsile erinevalt, ehkki OECD ja Euroopa Liit on ühtlustanud riikide tegevust ÕMA kui raamistiku loomisega. Avalike otsuste tegemise kõrge kvaliteet ja läbipaistvus, mida ÕMA toetab, on eesmärgiks kõikjal. OECD hinnangul aitab see kaasa osalusdemokraatia arengule ja riigi konkurentsivõime tõusule (OECD 1997b, 2002b). Just viimasel kümnel aastal on OECD ja Euroopa Liit senisest enam analüüsinud liikmesriikide kogemust mõjude hindamisel ning koostanud juhiseid ja soovitusi liikmesriikidele ÕMA rakendamiseks. Ehkki kahe organisatsiooni tegevus ÕMA arendamisel mõneti erineb, on nende lähenemine olnud sarnane ja enamasti dubleeriv. Seda ilmselt ka seetõttu, et OECD ja Euroopa Liidu liikmesriigid osalt kattuvad ning mõlemas koostöös osalevad riikidest ühed ja samad eksperdid.

OECD lähenemine ÕMA-le

OECD on õigusaktide mõjude analüüsile lähenenud peamiselt kontrollküsimustike ning riikide kogemuste üldistamise kaudu. 1995. aastast pärinev OECD liikmesriikide kokkulepe "Valitsuse regulatsioonide kvaliteedi parandamiseks" sisaldab 10-punktilist kontrollküsimustikku ehk soovituslikku juhtnööri abistamiseks otsustamist õigusloomeprotsessis. 1997. aastal järgnesid sellele OECD soovitusel riikliku reguleerimise reformi poliitikaks, ÕMA parimad kasutusviisid ning OECD ministrite nõukogu soovitus lõimida ÕMA õigusaktide väljatöötamisse ja ülevaatamisse (OECD 1997a, 1997b, 1997c). Viimane rõhutas ÕMA-d kui olulist otsustusprotsessi osa. Peamised kontrollküsimustikud ja parimad kasutusviisid on eesti keeles avaldatud Holmesi artiklis (Holmes 2001).

Olgu siinkohal esitatud ÕMA parimate kasutusviiside loend, sest selle kümme soovitus (vt tabelit) viitavad selgelt ÕMA süsteemi olulistele elementidele: selge vastutus ja kvaliteedikontroll, ulatus ja prioriteedid, analüüsimetodite valik, konsulteerimine, tagasiside, avalikustamine, sanktsioonid ja ergutused (sh koolitus) (Deighton–Smith 1997, 212). Mitme OECD riigi kogemused näitavad, et ÕMA rakendamine on problemaatiline, kui süsteemi osad ei ole hästi läbi mõeldud ega paika pandud (OECD 1999, 2000, 2001, 2002a, 2002b, 2003).

Tabel. ÕMA parimad kasutusviisid

1. Suurendage poliitilist pühendumust ja otsustavust kaasata ÕMA poliitikate kujundamisse ja hindamisse.
2. Jaotage vastutus ÕMA rakendamise eest.
3. Koolitage ÕMA eksperte ja arendage nende analüüsioskusi.
4. Kasutage ÕMA meetodeid süsteemselt ja paindlikult.
5. Kujundage ja viige ellu andmete kogumise strateegiad.
6. Andke ÕMA-alastele jõupingutustele õige suund.
7. Integreerige ÕMA poliitika kujundamise protsessi selle võimalikult varases staadiumis.
8. Tehke ÕMA tulemused teatavaks.
9. Kaasake avalikkust: konsulteerige laialdaselt ja õigeaegselt huvirühmadega.
10. Kasutage ÕMA-d nii kehtivate kui ka uute õigusaktide puhul.

(OECD Best Practices 1997c)

Kontrollküsimustikest ja parimate kasutusviiside soovitustest lähtudes on OECD koostanud põhjalikud raportid liikmesriikide kohta, hindamaks edusamme kvaliteetse õigusloome poole pürgimisel ning andes soovitusi tulevikuks (OECD 1999, 2000, 2001, 2002a, 2002b, 2003). Need raportid on allikad, kust ammutada värskem infot selle kohta, milline on OECD liikmesriikide õiguskeskkond, mida nad on teinud ÕMA institutsionaalse raamistiku tõhustamiseks, milliseid reguleerimisvahendeid ja ÕMA meetodeid nad kasutavad jms. Muu hulgas on valminud analüüsid ja soovitused ka Tšehhi, Poola ja Ungari kohta. Peale liikmesriikide on OECD 2001. aastast alates nõustanud programmi *Regulatory Governance Initiative in South East Europe* raames Lõuna-Euroopa riike õiguskeskkonna kujundamisel ja ÕMA süsteemi ülesehitamisel ning teinud analüüse. Seega on veel ainult üksikud Kesk- ja Ida-Euroopa riigid OECD vastava raamistiku (riikliku reguleerimise reformi ja ÕMA raamistiku) alusel põhjalikult analüüsimata. Eesti on üks neist, sest me ei kuulu OECD-sse ega asu Lõuna-Euroopas. Seega tuleb Eestil ilma OECD otsese tähelepanu ja nõuanneteta oma süsteemi analüüsida ja arendada. ÕMA parlamentaarse kuulamise jaoks valminud raport on esimene tubli samm sellel teel (Kasemets 2004).

OECD uued suundumused

OECD lähenemine ÕMA-le on saanud mitmeid kriitikanooli (Kellermann *et al* 1998; Pelkmans, Labory, Majone 2000; Radaelli 1999, 2003a; Illing 2003). Näiteks on Radaelli

viidanud probleemidele kontrollküsimumustike ja parimate kasutusviiside rakendamisel. Tema põhiväide seisneb selles, et parimate kasutusviiside puhul eeldatakse, et üks ÕMA raamistik toimib kõikjal ühtemoodi, olenemata kontekstist, kuhu kuuluvad näiteks riikide poliitiline, institutsionaalne, õiguslik, sotsiaalne ja kultuuriline eripära. Peale selle on parimad kasutusviisid sõnastatud lakooniliselt ning raske on nende järgi õppida ja neid jäljendada. Nad jätavad kõrvale ka negatiivsed õppetunnid, millest ÕMA süsteemi kujundaval ja arendaval riigil oleks eriti õppida (Radaelli 2003a, 21). Seega ei paku kontrollküsimumustikud ja parimate kasutuste loendid piisavalt infot riigile, kes soovib arendada ja rakendada head ÕMA süsteemi.

Uuemad suundumused OECD-s näitavadki, et parimatest kasutusviisidest ollakse loobumas. Loodud on nn ÕMA vaatluskeskus (*RIA Observatory*), mille raames süvenetakse eraldi iga riigi ÕMA arengusse ja kaardistatakse detailselt nii negatiivne kui ka positiivne kogemus. Uued suunad OECD-s on õigusloome kvaliteediindikaatorite väljatöötamine ning keskendumine õigusaktide *ex post* hindamisele. Senine kontrollküsimumustike kasutamine rõhutas ennekõike *ex ante* mõjude analüüsi.

OECD uued suunad ei tähenda samas automaatselt, et kontrollküsimumustikke ega ÕMA parimaid kogemusi ei tasu Eesti-sugusel ÕMA süstemaatilist arendamist kaaluval riigil kasutada. Arvestades OECD ja Euroopa Liidu liikmesriikide kogemust, on ÕMA rakendamisel hea alustada lihtsatest meetmetest, milleks kontrollküsimumustikud ning osalised mõjuanalüüsid hästi sobivad. ÕMA parimaid kasutusviise järgides tuleb aga silmas pidada teisi riike mõjutanud tegureid, mis võimaldasid seda analüüsi edukalt rakendada. Eestil on võimalus uurida põhjalikult teiste riikide kogemusi ning langetada Eesti haldussüsteemi ja – kultuuri eripära arvestades Eestile parimad otsused.

Euroopa Liidu suundumused ÕMA arendamisel

Viimaseil aastail on ka Euroopa Liit õigusaktide mõjude hindamise teemat põhjalikult käsitlenud, sellest annavad tunnistust Mandelkerni raport, selle hindamisraport ja Euroopa Komisjoni teatised ning liikmesriikide parema õigusloome algatus. Euroopa Liit alustas mõjude analüüsi 1980. aastail. Esiagu keskenduti ühele sektorile ega jälgitud kumuleeruvaid mõjusid – rõhk oli eeldatavatel mõjudel väike- ja keskmise suurusega ettevõtlusele. Analüüsi eesmärk oli tagada konkurentsivõime, innovatsioon ja majanduskasv. Samal ajal alustati ka keskkonnamõjude hindamist (Radaelli 2003b).

Süstemaatiline töö ÕMA vallas algas 1990. aastate keskel. Tõuke selleks andis Maastrichti lepingu deklaratsioon nr 18, mis sätestas, et Euroopa Komisjon peab õigusakti eelnõu väljatöötamisel arvesse võtma kulusid ja tulusid. Amsterdami lepingu deklaratsioon nr 39 toonitas ühenduse õigusaktide väljatöötamise kvaliteedi suuniste vajadust ning protokoll nr 30 tõi nõude konsulteerida laialdaselt enne õigusaktide vastuvõtmist. Kõige suurema tõuke ÕMA arendamiseks andis Euroopa Liidu 2000. aasta Lissaboni tippkohtumine, mis seadis eesmärgi kujundada aastaks 2010 Euroopa Liidus maailma kõige konkurentsivõimelisem ja dünaamilisem teadmispõhine majandus. Õigusaktide lihtsustamine ja seadusloome arendamine on osa selle eesmärgi saavutamise meetmetest. Euroopa Liidu tegevuse

võttesõna on parem õigusloome (*better regulation*), selle alla kuulub ka ÕMA süvendamine Euroopa Liidu institutsioonides ja liikmesriikides.

Mandelkerni raport kui oluline verstapost

Pärast Lissaboni tippkohtumist moodustati Dieudonne Mandelkerni juhtimisel kõrgetasemeliste ekspertide töörühm, kelle ülesanne oli strateegia koostamine: lihtsustada õiguskeskkonda Euroopa Liidus, parendada liikmesriikide valitsuste ja Euroopa Komisjoni tööd paremate õigusaktide saavutamiseks ning töötada välja ühine õigusaktide kvaliteedi hindamise meetod. Ekspertide raport ja selles sisalduv tegevuskava kiideti heaks Laekeni tippkohtumisel.

Mandelkerni raport oli esimene dokument, milles kõik 15 liikmesriiki leppisid kokku parema õigusloome tähtsuses ja selle saavutamise viisis. Nimetatud raport annab soovitusi liikmesriikidele ja Euroopa Liidu institutsioonidele. Raportis on seitse põhivaldkonda: 1) alternatiivide hindamine poliitikate kujundamisel; 2) õigusaktide mõjude analüüs; 3) konsulteerimine; 4) seadusandluse lihtsustamine; 5) parem juurdepääs õigusaktidele (sh õigusaktide konsolideerimine); 6) tugistruktuurid parema õigusloome saavutamiseks; 7) õigusaktide rakendamine (sh riigi õiguse ühtlustamine Euroopa Liidu õigusega).

Euroopa Liidu institutsioonidega seonduvad soovitused on osaliselt või täielikult rakendust leidnud. Parema õigusloome ideed sisalduvad ka Euroopa valitsemise valges raamatus (2001). Mõlema dokumendi järgi on välja töötatud mitu Euroopa Komisjoni teatist paremast õigusloomest, mõjude analüüsist komisjonis, ühistest konsulteerimispõhimõtetest, seadusloome lihtsustamisest (Commission... 2002a, 2002b, 2002c, 2002d). Paremat õigusloomet reguleerib ka Euroopa Liidu institutsioonide vaheline kokkulepe (2003). Alates 2003. aastast esitab Euroopa Komisjon igal aastal raporti Euroopa Parlamendile ja Euroopa Liidu Nõukogule Euroopa Liidu ja iga liikmesriigi õigusloome kohta, seega tulevikus ka Eesti kohta. Sisse on viidud põhimõtte, mille kohaselt õigusaktide väljatöötamisel arvestatakse liikmesriikides tehtud mõjude analüüse ning Euroopa Komisjonis ja Euroopa Parlamendis ei arutata eelnõusid, millele ei ole tehtud ÕMA-d.

Alates 2004. aastast rakendatakse Euroopa Komisjonis ka uut Mandelkerni raporti soovitustel põhinevat ÕMA süsteemi, kus ÕMA on põimitud komisjoni iga-aastasesse poliitika strateegia koostamise protsessi (*Annual Policy Strategy*). Kõigile eelnõudele tehakse komisjonis lühike mõjude analüüs (1–2 lk) ning valitud eelnõudele täielik mõjude analüüs. Mõlema jaoks on välja töötatud vastav alusvorm (Commission... 2003). ÕMA puhul keskendutakse majanduse, keskkonna ja sotsiaalsete mõjude hindamisele. Väljatöötamisel on meetod, kuidas need mõjud ühte analüüsi lõimida. Komisjon on selle töö tellinud Euroopa uurimiskeskuste võrgustikult, mille eestvedaja on Mannheimis asuv Euroopa Majandusuuringute Keskus (*Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW*). Meetod peaks valmima 2005. aasta lõpuks. Teine ekspertide rühm tegeleb õigusloome kvaliteediindikaatorite väljatöötamisega (<http://www.brad.ac.uk/irg/>).

Mandelkerni raporti mõju liikmesriikidele

Euroopa Liidu liikmesriike puudutavad Mandelkerni raporti soovitused hõlmavad eelmainitud seitset põhivaldkonda ning rõhutavad vajadust tõhustada riigisiseste ÕMA-de korraldust, sealhulgas tugevdada institutsionaalset struktuuri ning määrata kindlaks konsulteerimisprotsessid ja –põhimõtted liikmesriigi sees.

Mandelkerni raporti järel leidsid liikmesriikide avaliku halduse ministrid, et tuleb jätkata raporti soovituste rakendamist ning jälgida pidevalt liikmesriikide endi arengut. Otsustati, et eesistujamaa koordineerib parema õigusloome alast arendustegevust, korraldab ministrite ja ekspertide kohtumisi. Moodustatud on parema seadusandlusega tegelevate direktorite ja ekspertide *ad-hoc*-rühm (*ad hoc group of directors and experts of Better Regulation*, DEBR). 2003. aasta II poolel tegi Euroopa Liidu eesistujakolmik (Itaalia, Iirimaa ja Holland) ettepaneku võtta vastu parema õigusloome tegevuskava aastaks 2004–2005. See sisaldab järgmisi eesmärke: 1) toetada Mandelkerni raporti rakendamist liikmesriikides ja Euroopa Liidu institutsioonides, arvestades Euroopa Liidu laienemist ning pöörates erilist tähelepanu uutele liituvatele riikidele; 2) tugevdada parema õigusloome eest vastutavaid struktuure; 3) levitada häid kogemusi (sh analüüsimeetodid) liikmesriikides ja Euroopa Komisjonis; 4) vahetada infot üksteise edusammude kohta ÕMA süsteemi arendamisel.

Seega teevad liikmesriigid aasta ringi koostööd analüüsimeetodite võrdlemisel ja otsivad üheskoos parimaid mudeleid mõjude analüüsimiseks. Sarnaselt ja dubleerivalt nii OECD kui ka komisjoniga töötatakse välja õigusloome kvaliteediindikaatoreid ja parema õigusloome mõõdikuid. Koostatakse andmebaase iga liikmesriigi edusammude kohta ning levitatakse teadmisi ühistel koolitustel ja seminaridel. Eestilt kui liikmesriigilt oodatakse kui mitte aktiivset panust koostösse, siis nagu igalt teiselt liikmesriigilt vähemalt aruannet, mida ta on teinud oma riigis Mandelkerni raportist lähtuvate soovituste rakendamisel.

Eesti vajadused ja väljakutsed

ÕMA on ennekõike Eesti huvides. Euroopa Liidu tasandil kaasarääkimine ning meie õiguse ühtlustamine Euroopa Liidu õigusega on seda edukam, mida rohkem on meil infot ühe või teise otsuse võimalikest lühi- ja pikaajalistest mõjudest. Seejuures on oluline rõhutada, et iga liikmesriik analüüsib mõjusid ise ning näiteks Soomes tehtud ÕMA ei hõlma mõjusid Eestis. Et Mandelkerni raporti kohaselt võetakse Euroopa Liidu otsustusprotsessides arvesse liikmesriigi ühes poliitikavaldkonnas tehtud mõjude analüüsi, on just see üks Eesti kui väikeriigi võimalusi oma huve Euroopa Liidu tasandil võimalikult mõjusalt esindada. Analüüsil põhinevaid argumente võetakse arvesse suurema tõenäosusega.

Lähtudes Lissaboni tippkohtumisest, Euroopa valitsemise valgust raamatust ning Mandelkerni raporti soovitustest, on Euroopa Liidu institutsioonid ja liikmesriigid tõhustanud koostööd ÕMA arendamisel. OECD ja Euroopa Liidu liikmesriikide kogemuse põhjal on hea alustada ÕMA rakendamist lihtsaist meetmetest, omades samas pikaajalist visiooni ÕMA süsteemi arendamisest. Näib, et Eesti kui Euroopa Liidu vastse liikmesriigi peamine probleem on ÕMA-alase arendustegevuse koordineerija ja vastava pikaajalise arenguplaani puudumine. Kui Eesti tahab olla Euroopa Liidu ja teiste Euroopa Liidu liikmesriikide hea

partner ka ÕMA arenduskoostöös, vajab ÕMA–temaatika Eestis senisest süsteemsemat lähenemist ja arendamist. Vastasel juhul on Eestil problemaatiline osaleda mainitud koostöös ja – mis veel tähtsam – raske rakendada teiste riikide häid kogemusi. DEBR–i rühma töös osalemine aitab leida häid lahendusvariante paljudele Eesti ÕMA probleemidele, mida on maininud ministeeriumid, põhiseaduslikud institutsioonid ning teadus– ja arendusasutused oma kirjades Riigikogu õiguskomisjonile ja põhiseaduskomisjonile parlamentaarse kuulamise ettevalmistamiseks (vt sotsiaalministeeriumi või PRAXIS–e vastust: <http://www.riigikogu.ee/?id=10986> või Kasemets 2004).

Lõpetuseks rõhutan, et ÕMA arendamine ja rakendamine on tähtis, ent keeruline ja mitmesuguseid vahendeid vajav pikaajaline protsess. Mitme OECD ja Euroopa Liidu riigi kogemusi uurides võib näha, et ÕMA–d ei arvestata otsuste tegemisel piisavalt. Erandlikud ei ole ka juhtumid, kus ÕMA–d tehakse juba otsustatud plaanide õigustamiseks või lihtsalt paberimäärimiseks. Paljuskki on see seotud avaliku sektori kultuuri muutusega, mida ÕMA rakendamine nõuab. Mõjuanalüüside kujunemine otsustamisprotsessi loomulikuks osaks eeldab ametnike, poliitikute ja huvirühmade mõttemaailma ja käitumisharjumuste muutumist. Kõik see nõuab aega ja pingutust, seetõttu ongi ÕMA edukas rakendamine keeruline. Mõnede OECD riikide tulemused ÕMA rakendamisel on küll muljetavaldavad, ent silmas tuleb pidada, et edukad riigid nagu Kanada ja Ühendkuningriigid on mõjude analüüsiga tegelnud rohkem kui 20 aastat. Kanada, mõjuanalüüsi pioneer, viis sotsiaalmajanduslike mõjude analüüsi sisse juba 1978. aastal (Apogee Research 1997, 35). Kui Eesti soovib kvaliteetsemaid mõjuprognoose ja teadlikumaid otsuseid tulevikus, tuleb tal ÕMA süsteemi arendamisega jõuliselt ja süstemaatiliselt tegelda juba täna. Ühest algatusest ei piisa.

Kasutatud kirjandus

Ad hoc Group of Experts on Better Regulation (2003). Report to the Ministers responsible for Public Administration in the EU member states on the progress of the implementation of the Mandelkern Report´s Action Plan on Better Regulation. Athens: Hellenic Presidency of the Council of the European Union. – <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/docs/europe/pdf/rhodesrep.pdf>.

Apogee Research (1997). Regulatory Reform through Regulatory Impact Analysis. The Canadian Experience. – Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris: OECD.

Commission of the European Communities (2002a). Communication from the Commission. European Governance: Better Lawmaking. Brussels, 5.6.2002. COM(2002) 275 final.

Commission of the European Communities (2002b). Communication from the Commission on Impact Assessment. Brussels, 5.6.2002. COM (2002) 276 final.

Commission of the European Communities (2002c). Communication from the Commission. Action Plan Simplifying and improving the regulatory environment. Brussels, 5.6.2002. COM (2002) 276 final.

Commission of the European Communities (2002d). Communication from the Commission. Towards a reinforced culture of consultation of interested parties by the Commission. Brussels, 11.12.2002. COM (2002) 704 final.

Commission of the European Communities (2003). Impact Assessment in the Commission. Internal Guidelines on New Impact Assessment Procedure developed for the Commission Services. – http://www.europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_impact_en.pdf.

Deighton-Smith, R. (1997). Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries. – Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris: OECD.

European Governance. White Paper. Commission of the European Union. Brussels, 25.7.2001. COM (2001) 428 final.

Holmes, S. (2001). Regulatiivsete mõjude analüüsi võimalused. – Riigikogu Toimetised 4: <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito4/artiklid/33holmes.htm>.

Illing, E. (2003). Problems with the Implementation of Regulatory Impact Analysis. Lessons learned from policy analysis paradigm. Magistriväitekiri, Tartu Ülikool.

Interinstitutional Agreement on Better Law-making. – Official Journal of the European Union, C 321, 31.12.2003: – http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_321/c_32120031231en00010005.pdf.

Kasemets, A. (2004). Riigikogu õiguskomisjoni ja põhiseaduskomisjoni õigusloome kvaliteedi alase kuulamise ettevalmistuseks. Ülevaade ministeeriumide, õiguskantsleri, ülikoolide ja uurimiskeskuste vastustest. Töötekst.

Kellermann, A. E. et al/ (eds) (1998). Improving the Quality of Legislation in Europe. Kluwer Law International.

Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13 November 2001. – <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/europe/beteureg/eupart/mandelkern.asp>(15.04.2004).

OECD (1997a). The OECD Report on Regulatory Reform. Thematic Studies. Paris: OECD.

OECD (1997b). The OECD Report on Regulatory Reform. Synthesis. Paris: OECD.

OECD (1997c). Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries. Paris: OECD.

OECD (1999). Government Capacity to Assure High Quality of Regulation in the Netherlands. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD.

OECD (2000). Government Capacity to Assure High Quality of Regulation in Denmark.

OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD.

OECD (2001). Government Capacity to Assure High Quality of Regulation in Czech Republic. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD.

OECD (2002a). Government Capacity to Assure High Quality Regulation. OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in Canada. Paris: OECD.

OECD (2002b). Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance. Paris: OECD.

OECD (2002c). United Kingdom: Challenges at Cutting Edge. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD.

OECD (2003). Government Capacity to Assure High Quality Regulation. OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in Finland. Paris: OECD.

Pelkmans, J., Labory, S., Majone, G. (2000). Better EU Regulatory Quality. Assessing Current Initiatives and New Proposals. – J. Pelkmans, G. Galli (eds). Regulatory Reform and Competitiveness in Europe: Horizontal issues, vol 1. Cheltenham: Edward Elgar.

Radaelli, C. M. (1999). Steering the Community Regulatory System. The Challenges Ahead. – Public Administration 77 (4), pp 855–871.

Radaelli, C. M. (2003a). The Diffusion of Regulatory Impact Analysis. Best Practice or Lesson-drawing? – European Journal of Political Research. Forthcoming.

Radaelli, C. M. (2003b). Impact Assessment in the European Union. Innovations, Quality, and Good Regulatory Governance. Background Report for the Conference of the European Commission. 3.12.2003.

Staroňová, K. (2002). Poliitikaanalüüsi tehnikad ja meetodid. Tallinn: PRAXIS.

Ühenduse Vabariigi Eest – Res Publica, Eesti Reformierakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonileping aastateks 2003–2007. Tallinn 2003.
– <http://www.respublica.ee/?id=1747> (15.04.2004).

Kohtud ja võimude lahusus

Poigo Nuuma (RiTo 9), Tallinna Tehnikaülikooli majandusõiguse õppetooli erakorraline dotsent

Esimese ja teise astme kohtute enesekorraldusõigusest ilmajätmisega on seadusandja rikkunud Eesti põhiseaduses sätestatud võimude lahususe põhimõtet.

Põhiseaduse mõtet ja sätteid ei saa muuta madalamate õigusaktidega, eriti kui muutmise tulemusel moondub demokraatliku parlamentaarse vabariigi üks põhialuseid – seadusandliku, täitev- ja kohtuvõimu lahususe ning tasakaalustatuse põhimõte.

"Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel," kinnitab põhiseaduse paragrahv 4. "...Kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega," lisab paragrahv 146.

Nüüdseks on kired vaidluses kohtute sõltumatuse, s.o sisuliselt eelnimetatud põhiseaduse sätete tegelikkuses toimimise üle vaibunud. Kohtunikud on nõustunud uue kohtute seaduse kehtestatud piirangutega, mis ei luba neil oma tegevust korraldada iseseisvalt, täitevvõimu diktaadita. Sellest hoolimata võiksime mõtiskleda nii põhiseaduse sätte ja mõtte ühtsuse ning lubatud tõlgendamise kui ka selle üle, kuidas põhiseaduse sätteid nullitakse madalamate õigusaktidega.

Sõltumatu kolmas võim

Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel on suur poliitiline tähendus, sest sellega määratakse demokraatlikus parlamentaarses vabariigis riikliku korralduse põhialused. Võimude lahususe üks nõue on, et iseseisvad riigivõimud, omades enesekorraldusõigust ja otsustusõigust, täidaksid neile põhiseadusega antud pädevust iseseisvalt (Eesti Vabariigi põhiseadus 2002, 67: kommentaar 5.1.).

Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest lähtuvalt on seadusandliku võimu teostamine Riigikogu, täitevvõimu teostamine valitsuse ja kohtuvõimu teostamine kohtu pädevuses. Ühelgi organil ei tohi olla eelotsustusõigust teise organi põhiseadusliku pädevuse teostamisel või tegevuse korraldamisel.

Põhiseadus käsitleb kohtuid ühtse kolmeastmelise kohtusüsteemina ega tükelda seda enesekorraldusõigust omavaks ja mitteomavaks. Seega sätestab põhiseadus kohtute, s.o kogu kohtusüsteemi, mitte ainult Riigikohtu tegevuse sõltumatuse (institutsionaalne sõltumatus) ja sõltumatuse õigusemõistmisel (personaalne sõltumatus). Põhiseadusest ei ole võimalik leida ühtegi viidet selle kohta, et mingi osa kohtusüsteemist peaks olema täitevvõimu hallata.

Kohtuvõimu ühtsusele ja sõltumatusele viitab otseselt põhiseaduse paragrahv 152, mille kohaselt jätab kohus kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu

õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Riigikohtule on antud õigus tunnistada kehtetuks mis tahes seadus või muu õigusakt, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. Kohus võib kontrollida ka avaliku võimu asutuste aktide seaduslikkust, olles sellega pandud kaitsma isikuid täidesaatva võimu asutuste seadusvastaste tegude ja aktide eest.

Tundub, et täitevvõim on kõikjal ambitsioonikas, ega muidu oleks Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu 2000. aasta koosolekul väljendatud mõtet, et kohus peab olema kaitstud seadusandliku ja täitevvõimu, esmajoones täitevvõimu võimaliku surve eest õigusemõistmisele või muule kohtutegevusele.

Süsteem tükeldati kaheks

Eestis tükeldati kohtusüsteem 1995. aastal Vabariigi Valitsuse seadusega kaheks: esimese ja teise astme kohtute ametitegevuse ja õigusteenuse korraldamine (s.o institutsionaalne sõltumatus) anti justiitsministeeriumi valitsemisalasse, Riigikohus jäeti iseseisvaks. Täitevvõimu ambitsioone iseloomustab seegi, et kohtute seaduse ühes eelnõus taheti ka Riigikohus allutada justiitsministeeriumile, püüdes muuta Riigikohut aruandekohustuslikuks justiitsministri ees. Hiljem jäeti see nõue siiski eelnõust välja.

2002. aasta 19. juunil vastu võetud kohtute seaduse paragrahvi 39 kohaselt hallatakse esimese ja teise astme kohtuasutusi kohtute haldamise nõukoja ja justiitsministeeriumi koostöös. Kohtud täidavad kohtuhaldusülesandeid, kui see tuleneb seadusest või kui justiitsminister on andnud (!) oma pädevusse kuuluva kohtuhaldusülesande kohtu hallata. Kuigi justiitsministril ei ole kohtunike suhtes käsu- ega distsiplinaarvõimu, on temal kui täitevvõimu esindajal täielik võim (esimese ja teise astme) kohtute haldamisel. Seda teeb ministri poolt ametisse nimetatav haldusdirektor, kes kontrollib täitevvõimu ja kelle kaudu juhitakse kohut institutsionaalselt.

Seega iseloomustab täitevvõimu kohalolekut kohtutegevuse korraldamisel see, et justiitsminister nimetab kohtule (või ühel ja samal ajal mitmele kohtule) kohtu esimehele mittealluva haldusdirektori, kes korraldab kohtuasutuse asjaajamist ja vara kasutamist, käsutab eelarvevahendeid, vastutab raamatupidamise korraldamise eest, nimetab ametisse kohtuteenistujaid ning kinnistusregistri- ja kriminaalhooldusosakondade juhatajad, kinnitab kohtu struktuuri ja kohtuteenistujate koosseisu (väljaarvatud õigusemõistmise funktsiooniga seotud osad), valmistab ette (kooskõlastatult kohtu esimehega) kohtuasutuse eelarve eelnõu ja esitab selle justiitsministrile ning täidab muid kodukorraga määratud ülesandeid.

Peale eespool öeldu määrab justiitsminister maa-, linna- ja halduskohtute tööpiirkonna, nende ja ringkonnakohtute täpse asukoha, kohtunike arvu ja kohtute esimehed ning vabastab neid. Samuti otsustab minister, kas kohtu juures on kinnistus- ja kriminaalhooldusosakond või mitte, ning määrab ringkonnakohtunike arvu.

Kui kõik see ei ole kohtu ilmajätmine enesekorraldusõigustest ja selle üleandmine täitevvõimule, siis mis see on?

Kolm õigusteta kogu

Kohtunike kaasamiseks kohtuvõimu tegevuse korraldamisse on moodustatud kohtute üldkogud, kohtunike täiskogu ja kohtute haldamise nõukoda. Milline on nende osa kohtuhalduses?

Kohtu üldkogu (kuhu kuuluvad kõik selle kohtu kohtunikud) kinnitab kohtunike tööjaotusplaani, annab justiitsministrile arvamuse kohtu esimehe ametisse nimetamise ja ametist vabastamise kohta, annab kohtu esimehele soovitusi kohtu eelarve eelnõu koostamise ja eelarveraha kasutamise kohta (tegelikult koostab eelarve ja korraldab kohtuasutuse vara kasutamist haldusdirektor) ning täidab muid kohtu kodukorrast tulenevaid ülesandeid. Seega on kohtu üldkogu roll kohtuvõimu enesekorralduslikus tegevuses olematu.

Võib-olla on kohtuvõimu enesekorraldusõigus antud kohtunike täiskogu kompetentsi?

Kohtunike täiskogu moodustavad kõik Eesti kohtunikud, harilikult koguneb ta kord aastas. Erakorralise kohtunike täiskogu võib kokku kutsuda justiitsminister(!) või Riigikohtu esimees.

Täiskogu ülesanne on ära kuulata Riigikohtu esimehe ja justiitsministri ettekanded, valida esindajad distsiplinaarkolleeegiumisse, eksamikomisjonidesse ja koolitusnõukogusse, advokaadi kutsesobivuskomisjoni ning prokuröride konkursi- ja atesteerimiskomisjoni, kinnitada kohtunike eetikakoodeks, valida kohtunikest liikmed kohtute haldamise nõukotta ja arutada õigusemõistmise probleeme ning muid kohtute ja kohtunikutööga seotud küsimusi. Seega on kohtunike täiskogu pelgalt ärakuulav ja esindajaid valiv organ, millel puudub otsustusõigus ning kus enesekorraldusõigusest pole jälgegi.

Võib-olla kuulub kohtuvõimu enesekorraldusõigus mingilgi määral kohtute haldamise nõukoja kompetentsi? See nõukoda koosneb kuuest kohtunikust ja kuuest kohtunikkonda mittekuuluvast isikust (kaks Riigikogu liiget, kaks justiitsministeeriumi esindajat ning õiguskantsleri ja Advokatuuri esindaja). Nõukoda annab arvamuse Riigikohtu kohtuniku vabale kohale kandideeriva isiku ja kohtuniku vabastamise kohta, arutab läbi Riigikohtu esimehe aruande ning teisi küsimusi Riigikohtu esimehe või justiitsministri algatusel. Nõukoda annab nõusoleku kohtu tööpiirkonna, struktuuri, täpse asukoha, kohtunike arvu ning kohtu esimehe nimetamisel ja ennetähtaegsel vabastamisel, rahvakohtunike arvu määramisel, kohtu kodukorra kehtestamisel, kohtunikukandidaatide arvu määramisel ja kohtukandidaadi ametisse nimetamisel, samuti kohtunikule erakorralise lisatasu maksmisel.

Samas ei täpsusta seadus, kas koja nõusolek on ministrile kui otsustajale soovituslik või kohustuslik. Kui lähtuda sellest, et nõukoda annab nõusoleku ka Riigikohtu kodukorra kehtestamisel (kohtute seadus, § 41 lõige 1 punkt 7), mille kinnitab Riigikohtu üldkogu (kohtute seadus, § 33 lõige 1), kellele nõukoda Riigikohtu sõltumatuse tõttu ettekirjutusi teha ei saa, ning sellest, et kohtute seaduse (§ 41 lõige 2 ja § 43 lõige 1 ja 3) kohaselt on justiitsminister kohustatud arvesse võtma ainult kohtute aastaeelarve kujundamise ja muutmise põhimõtteid, võib järeldada, et nõukoja nõusolek on justiitsministrile ainult soovitusliku iseloomuga. Võrreldes kohtuvõimu enesekorraldus- ja otsustusõigust

justiitsministrile kohtusüsteemis antud otsustusõigusega, ei saa seega kuidagi väita, et kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel (põhiseadus, § 4).

Kasutatud kirjandus

Eesti Vabariigi põhiseadus (2002). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.

Kohtute seadus. – Riigi Teataja I 2002, 64, 390.

Retsensioon

Margus Sarapuu (RiTo 9), Justiitsministeeriumi kohtute asekanstler

Võimude lahususe ja sõltumatusena on selline keeruline lugu, et universaalset, juriidiliselt aktsepteeritud legaaldefinitsiooni nende põhimõtete kohta ei olegi. Tõenäoliselt ei pea me siinkohal lahkama aabitsatõdesid, et Eesti võimude lahusus ei ole sarnane näiteks Ameerika Ühendriikide omaga, mis ei tähenda seda, et üks neist ei vasta võimude lahususe põhimõttele.

Võrdlemiseks oleks sobivamad naaberriigid Soome ja Rootsi. Esimeses tegeleb kohtute haldamisega justiitsministeerium, kusjuures pole kaasatud kohtute haldamise nõukoda, kohtunike täiskogu vms. Teises haldab kohtuid justiitsministeeriumi haldusalas olev kohtute amet, mille juhtorgan on kohtute haldamise nõukoja sarnane moodustis. Eesti asuks selle järgi Soome ja Rootsi vahepeal. Kas loo autor on nõus väitma, et Soomes ei ole võimude lahusus ja kohtunike sõltumatus tagatud, ja seda väidet ka kaitsma?

Arvamusloo kõige suurem puudus on see, et autor on juba *a priori* seadnud eesmärgi tõestada, et Eestis ei ole tagatud võimude lahususe põhimõte ega kohtunike sõltumatus. Sellel põhjusel on ta kritiseerinud valikuliselt justiitsministri ja kohtunike koostööskeeme kohtute haldamisel (täiskogu, kohtute haldamise nõukoda) ning ministri kohustust ja õigust vabastada kõrge juriidilise kvalifikatsiooniga kohtunikud administreerimisega seotud tehnilistest küsimustest. Samal ajal on jäetud viitamata põhilistele sõltumatusa garantiidele. Ma arvan, et siin ei tohiks olla eriarvamust, et kohtunike nimetamine ja ametist vabastamine, kohtunike koolitus, distsiplinaarvõim, palgagarantiid ja muud olulised asjad on korraldatud eeskujulikult võimude lahususe ja sõltumatusa põhimõtteid järgides.

Kes mind ei usu, lugegu Euroopa Liidu laienemisprotsessi tarvis Eestit seiranud Euroopa ekspertide arvamus. Esimene hinnang 1997. aastal võttis teema lühidalt kokku, nentides, et kohtuvõimu sõltumatus on tagatud. Viis aastat hiljem tõdesid Euroopa eksperdid, et uus kohtute seadus on toonud positiivseid muudatusi sõltumatusa, kohtunike osaluse ja haldamise parandamiseks, tõstes muu hulgas positiivsena esile kohtunike vabastamise haldusülesannete täitmisest. Sama seisukohta kordasid eksperdid aasta hiljem seni viimases aruandes.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et meie probleemideks ei ole peetud mitte kohtuvõimu vähest sõltumatust, vaid täitmata kohtunikekohti, menetluste kestust, lahendite kvaliteeti ja muid palju praktilisemaid küsimusi¹.

Märkused

1 Dokumente (15.04.04 seisuga) võib lugeda aadressil: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/estonia/index.htm#Overview%20of%20key%20documents%20related%20to%20enlargement>.

Ehitise ja ehitamise nõuete õiguslik regulatsioon

Enno Oidermaa (RiTo 9), Akadeemia Nord lektor

Uus ehitusseadus on praktikas kontrollimata, seetõttu on mõistmise ja edasise täiendamise seisukohalt vajalik seda põhjalikult uurida ning euronõuetega võrrelda.

Ehitusseadus, mis jõustus 1. jaanuaril 2003 (RT I 2002, 47, 297), on tähtsaimaid õigusakte, mis ehitustegevust reguleerib. Seetõttu pidanuks selle seaduse vastuvõtmine meedias ja juristide hulgas suurt tähelepanu pälvima. Äripäevas mõned artiklid küll ilmusid, kuid need puudutasid nn iseehitamisele, s.t ehitusettevõtja osavõtuta ehitamisele seatud piiranguid.

Tõenäoliselt on palju neid, kes sooviksid ja võiksid teha asjalikke ettepanekuid ehitusseaduse parandamiseks ja täiendamiseks. Ajurünnakut ehitusseadustele oleks isegi väga vaja, nagu oleks vaja ka ehitusteoreetikute ja praktikute tulemuslikku koostööd. Ehitamine tekitab pikaajalisi keskkonnamuutusi. Sageli mõjutab ehitustegevus looduskeskkonda pöördumatult ning tehtud vigu on raske või isegi võimatu parandada. Seetõttu on avaldatud arvamust, et planeerimis- ja ehitusseaduse muutmisel tuleks olla vähemalt sama ettevaatlik kui põhiseaduse muutmisel, sest "varem või hiljem puudutab ehitamine meid kõiki, toimuagu see siis naabri kinnistul või üürikorteriesisel platsil" (Lass 2000).

Ehitusseaduse ülesanne on luua õiguskord ning kehtestada ehitamisele ja selles osalejatele reeglid, eelkõige ohutuse tagamise eesmärgist lähtudes.

Ehitamine algab maakasutuse planeerimisest. Ehitustegevusele seatakse planeerimisseaduse kohaselt lähtetingimused üld- ja detailplaneeringutega (RT I 2002, 99, 579). Ehitamine kui protsess, teatud tegevus, on lubatud ehitusprojekti ja kohalikult omavalitsuselt saadud ehitusloa korral. Ehitusseaduse § 29 lõige 7 sätestab, et ehitamise alustamise vorminõuded kehtestab majandusminister. Ehitist võib kasutama hakata aga alles pärast kohalikult omavalitsuselt kasutusloa saamist.

Mis on ehitis?

Väikeehitise rajamiseks ei ole vaja ehitusprojekti (ehitusseaduse § 12 lõige 1 ja § 15 lõige 2). Mis on väikeehitis? Ehitusseaduse § 15 lõige 1 kinnitab, et väikeehitis on kuni 60–ruutmeetrise ehitusaluse pindalaga ja projekteeritud maapinnast kuni viiemeetrise kõrgusega ühel kinnistul asuv ehitis. Varasema planeerimis- ja ehitusseaduse (PIES) § 40 lõike 1 (RT I 1995, 59, 1006) kohaselt loeti väikehooneks kuni 12–ruutmeetrise ehitusaluse pinnaga ühekordset keldrita hoonet, mida ei kasutata elamiseks ning millel pole tehnilisi ega avalikke funktsioone. Seega on nüüd väikeehitis pindalalt suurem ja seda võib püstitada ehitusprojektita. Kuid ehitusseaduse § 16 lõike 1 punktist 1 tulenevalt peab 20–60–ruutmeetrise väikeehitise püstitamiseks olema siiski kohaliku omavalitsuse kirjalik nõusolek. Alla 20–ruutmeetrise väikeehitise puhul pole seda vaja.

Ehitusseadus on muutnud ka ehitise mõistet. Selle seaduse § 2 lõike 1 järgi on ehitis aluspinnasega kohtkindlalt ühendatud ja inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklik asi. Mis on asi? Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 49 lõike 1 kohaselt on asi kehaline ese (RT I 2002, 35, 216). Kehaliste esemetena võib vaadelda kõiki esemeid, mis füüsilises mõttes ruumi täidavad. Samas võib asjadeks lugeda ka teatud õigusi, näiteks hoonestusõigust.

TsÜS-i § 54 lõike 1 järgi on ehitis kinnisasja oluline osa. Sama seaduse § 55 lõike 1 kohaselt on ehitise olulised osad asjad, millest see on ehitatud või mis on sellega püsivalt ühendatud ja mida ei saa eraldada ehitist või eraldatavat asja oluliselt kahjustamata. Ehitisega mööduvaks otstarbeks ühendatud asi ei ole ehitise osa (TsÜS, § 55 lõige 2). Teoreetilises kirjanduses on arutletud ka selle üle, mida mõista ehitiste puhul püsivalt ühendamise all. Mõiste iseenesest ei peaks erinevaid seisukohti tekitama. Püsiva ühenduse puhul on oluline üks ehitise osa – vundament –, millel on palju liike: vaivundament, postvundament, ankurdamine, rostverk jt. Vaidlusi tekitavad just konkreetseid püsivalt ühendamise viisid. Mõne autori arvates on mittepüsivalt ühendatud ja teisaldatavad ehitised isegi vanad ristpalkehitised, mille vundamendiks on kasutatud tavaliselt suuri raudkive (Pärna, Kõve 1996, 235, kommentaar 2). Selline seisukoht ei ole põhjendatud. Talupojad rajasid minevikus põhiliselt ainult palkehitisi ja suured maa–raudkivid sobisid hästi püsivaks vundamendiks. Maakivivundamendiga palkmaja, milles elas tihtipeale mitu põlvkonda, on oluline osa Eesti maa–arhitektuurist, ta sobis suurepäraselt ümbritsevasse maastikku ning teda ei saa kuidagi pidada mittepüsivaks ja teisaldatavaks.

Ehitusseadus ei sätesta eraldi elamu mõistet. Võlaõigusseaduse (VÕS) § 272 lõike 1 (RT I 2002, 60, 374) kohaselt on eluruum elamu või korter, mis on kasutatav alaliseks elamiseks. Maareformiseaduse (MRS) § 6 lõike 3² tähenduses on elamu hoone, mille üldpinnast vähemalt 20% on ette nähtud alaliseks elamiseks ja ülejäänud põllumajanduslikuks tootmiseks või muuks elamuga seotud sihtotstarbeks. MRS-i puhul pidas seadusandja elamuna silmas eelkõige hajaasustusega aladel asuvaid polüfunktsionaalseid taluhooneid, kus ühe katuse all on näiteks nii eluruumid kui ka saun, loomalaut, söödahoidla, garaaž ja muud vajalikud ruumid (maa–ameti selgitus nr 1–6/0957 2001. a).

Termin "kohtkindel" tekitab küsitavusi

Varem kehtinud maapinnaga ühendamise asemel on ehitusseaduse § 2 lõige 1 sätestanud lisatingimusena, et ehitis peab olema aluspinnaga kohtkindlalt ühendatud. Põhjus, miks nii tehti, on mainitud ehitusseaduse eelnõu seletuskirjas (<http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motiuns.active>. –28.10.2003). Selle kohaselt on maapinna asendamine aluspinnaga tingitud sellest, et näiteks allmaaehitise puhul ei ole tegemist mitte tavatähenduses kasutatava maapinnaga ühendamisega, vaid aluspinnaga ühendamisega.

Erialases kirjanduses on arutletud selle üle, kas ehitise mõistes sobib kasutada terminit "kohtkindlus". Seda enam, et "Eesti keele sõnaraamatus" (lk 307) kasutatakse sõna "kohakindel" vallajasjade kohta, näitena on toodud kohakindel masin, mõõteriist. Ehitusinsener Georgi Samuel aga leiab, et kui hoonele rattad alla panna, ei saa ei ehitusseaduse ega PIES-i kohaselt nõuda, et selle rajamiseks oleks vaja ehitusluba ja kasutuselevõtmiseks kasutusluba. Kui laev on seotud kai pollari külge, on ta samuti

kohtkindlalt maapinnaga ühendatud, tõsi küll, mitte selle pinnase külge, mis asub tema all. Kui sellist laeva kasutatakse restorani või võõrastemajana, on üsna loogiline, et selle ruumidele, teedele, sisekliimale jne esitatakse samasuguseid nõudeid nagu kuival maal paiknevale restoranile või võõrastemajale, millele lisanduvad muidugi veekogus paiknemisest tulenevad nõuded (Samuel 2003, 64). Autor väidab, et formaalselt võib ka inimtegevuse tulemusena kohtkindlalt aluspinnaga ühendatud puid nimetada ehitiseks. Seega, kui tunnistada ehitiseks viljapuuad, mis on kohtkindlalt aluspinna külge kinnitatud puude kogum, tuleb tunnistada ehitiseks ka istutatud mets.

TsÜS-i § 54 lõikest 1 tulenevalt on kinnisasja olulised osad sellega püsivalt ühendatud asjad, nagu ehitised, kasvav mets, muud taimed ja koristamata vili. Seega on kinnisasja olulised osad nii ehitised kui ka taimed eraldi võetuna. Kuid kas nad esinevad ka teatud tingimustel koos? Taimede istutamist näevad sageli ette hoonete projektdokumentatsioon, ehitise kvaliteedinõuded, töövõtulepingud jms. Vahel on puud ehitise kohustuslik osa. Näiteks Tallinna Loomaia rajamisel istutati Paldiski maantee poolsesse külge müra tõrjeks rohkesti kaharaid kuuski.

Et kindlalt väita, kas taimed on asjad, tuleks lähtuda asja mõistest ja olemusest. TsÜS-i § 49 lõike 1 kohaselt on asi kehaline ese. Ese on tajutav meeltega, piiritletav ruumiliselt ja ka realselt valitsetav. Hindamiskriteeriumiks jääb valduse saamise võimalus. Piiritlemine on vajalik, sest ainult asjadele on võimalik omandiõigus ja piiratud asjaõigused. Näitlikult öeldes peab asi olema haaratav. Olulised on ka õigusteoorias valitsevad seisukohad. Saksa õigusteadlane dr Helmut Köhler (1998, 82) leiab, et õiguslikus mõttes on taimed asjad, kuid asjadeks ei ole näiteks elektrivool, soojus, helilained ega ka mitte arvuti tarkvara, kui see on andmekandjale salvestatud. Hoone olulised osad on ka maatüki olulised osad, kui hoone on omakorda maatüki oluline osa.

Eespool öeldust nähtub, kui tähtis on ehitise mõisted määratleda. Kui vana talumaja tunnustada mittepüsivalt ühendatuks, sest selle vundament ei ole aluspinnasega kohtkindlalt ühendatud, võidaksegi niisugune maja teatud tingimustel teisaldada. Silmas pidada tuleb ka seda, et maareformiseaduse (MRS) § 6 lõige 3¹ (RT I 1991, 34, 427; 1993, 20, 354; 1996, 36, 738) ei käsitle ehitisena ajutisi hooneid ja rajatise ning lagunenuid ja kasutusest väljalangenud ümbrust või maastikupilti tunduvalt kahjustavaid ehitiseid. Ka ebaseaduslikud ehitised ei ole MRS-i § 7, 9 ja 10 tähenduses ehitised. Lagunenud ja kasutusest väljalangenud ehitised peab omanik korda tegema või kõrvaldama kohaliku omavalitsuse määratud tähtjaks, mis ei või olla lühem kui üks aasta.

Hooned ja rajatised

Ehitised jagunevad hooneteks ja rajatisteks. Ehitusseadus on rajatist määratlenud ehituse kaudu: rajatis on ehitis, mis ei ole hoone (§ 2 lõige 3). Ehitistel on oluline vahet teha ka MRS-i mõttes, sest ehitisest ja selle olemusest sõltub erastatava maa suurus. MRS-i regulatsioon eristab rangelt ehitise liike. Näiteks maapinnaga mittepüsivalt ühendatud ehitis on viimase järgi ajutine ehitis ning ei saa seega olla ehitis MRS-i mõttes. MRS liigitab hooneid ka kasutamistotstarbe järgi. Riigikohtu lahendis nr 3-3-1-55-01 antud selgituse kohaselt tuleb MRS-i tähenduses hoone ja rajatise mõistega nõustuda.

Rajatise täpsel määratlemisel on tekkinud praktikas vaidlusi, seetõttu on asjakohane lähtuda selle määratlemisel Riigikohtu poolt antud tõlgendusest. Riigikohtu lahendi nr 3-1-1-67-02 järgi oli kassaator kinnisasja omanik, millel asusid muu hulgas laudadest piirdeaed, võrkaed ning sooja vee- ja kütetorustik. Kolleegium nõustus ringkonnakohtu põhjendustega, et rajatise mõiste määratlemisel tuleb lähtuda PIES-i § 38 lõigetest 1 ja 3 (praegu ehitusseaduse § 2 lõiked 1 ja 3). Nende sätete kohaselt on ehitis üldmõiste, mis hõlmab hoonet ja rajatist. Rajatis on maapinnaga püsivalt ühendatud, inimtegevuse tulemusena valminud ehitis, mis ei ole hoone (praegu ehitusseaduse § 2 lõige 3). Kohus leidis selles asjas, et nimetatud objektid on loodud inimtegevuse tulemusena ja maaga püsivalt ühendatud. Eelnevast ongi tehtud järeldus, et tegemist on rajatisega.

Riigikohtu lahendi nr 3-2-1-67-02 kohaselt ei ole mitte iga rajatis tehnorajatis. Asjaõigusseaduse rakendamise seaduses (AÕS-i RakS) on kasutatud mõistet "tehnorajatis" selle sisu avamata (RT I 1993, 72/73, 102). Tehnorajatisega legaalseadusega ei ole ka teised õigusaktid. AÕS-i § 158 lõige 1 sätestab tehnorajatisega üldmõistena tehnoõiguse ja tehnoõigusele (kitsamas tähenduses), mida saab paigutada kinnisasjale maapinnal, maapõues ja õhuruumis. Samamoodi käsitleb tehnoõiguse ka AÕS-i RakS-i § 15². Mõisted "tehnoõiguse" ja "tehnoõigused" tulid seadusesse (AÕS, § 158, ja AÕS-i RakS, § 15² ja § 154) 1. aprillil 1999 jõustunud seadusemuudatusega (alates 1. jaanuarist 2003 on AÕS-i § 158 kehtetu – RT I 2002, 47, 29). Võrreldes seaduse redaktsioone ja tehnoõiguse mõiste kasutusala seaduses, asus kolleegium seisukohale, et tehnoõiguse all tuleb üldmõistena silmas pidada eelkõige elektri- ja sideliine, gaasi-, sooja- ja veetrasse jms (tehnoõigused), samuti nende teenindamiseks vajalikke abirajatisi nagu alajaamad, mahutid jms (tehnoõigused kitsamas tähenduses).

Kolleegiumi arvates oli rajatise tehnoõiguseks lugemisel oluline, et rajatis oleks ehitatud õiguslikul alusel ning oleks tehnoõigusega kasutatav. Sellega on Riigikohus põhjalikult ja üheselt mõistetavalt selgitanud, mida kujutab endast tehnoõiguse. Ehitusseaduse § 14 lõige 1 annab täpse loetelu tehnoõiguse ja -rajatise kohta. Selle kohaselt on tehnoõiguse või -rajatise kütte-, veevarustus- või kanalisatsioonitorustik, telekommunikatsioonivõrk, nõrkvoolu-, küttegaasi- või elektripaigaldis või surveeadmestik.

Ehitamisest lammutamiseni

Eeltoodu põhjal võib järeldada, et ehitise mõiste legaalseadusega tekitab küsitavusi. Selle ja mõne teise mõiste sätestamisel ehitusseaduses ei ole seadusandja olnud täpne ega näinud ette mõistete (ka ehitusloa ja kasutusloa puhul) liiga üldisest määratlemisest tekkivaid probleeme. Teisalt leiab Samuel, et ehitist ei saagi kindlapiiriliselt defineerida, seda saab ainult kirjeldada või loetleda, nagu näiteks Euroopa Nõukogu ehitustoodete direktiivi tõlgendavates dokumentides (Ehitaja 4, 2003, lk 65). Samuelli arvates kirjeldus või loetelu tavaliselt vähendab määramatust, kuid ei kõrvalda seda. Sellest ta järeldab, et ehitise termini piiride määramatuse on seadusetegijad ehitusseadusse ja PIES-i sisse programmeerinud.

Õiguslike tagajärgede seisukohalt on tähtis vahet teha, millal eset käsitleda ehitise, millal mitte, seepärast tuleb koostada piiripealsete juhtumite jaoks loetelud. Saksamaa Liitvabariigis kehtivad liidumaade ehituskorrad (*Landesbauordnungen*) loevad

ehitusobjektideks ka selliseid teisaldatavaid objekte, mida kasutatakse kohakindlalt kui ehitisi (Böckenförde *et al* 1992). Kuna loetelud pole kunagi täielikud, on liidumaa ehitusjärelevalvet korraldavale ministrile antud seadusega õigus oma määruse alusel otsustada, kas tegemist on ehitisega või mitte. Mõningail juhtudel võivad seda otsustada isegi ehitusjärelevalve (*Bauaufsicht*) madalamad instantsid. Eestis võiks selline otsustusõigus olla majandus- ja kommunikatsiooniministril või ehitusjärelevalve kompetentsel ametnikel. Sellega kaoks praegune määramatus, mida mõista ehitise all.

Varem kehtinud planeerimis- ja ehitusseadusega võrreldes on muutunud ka ehitamise mõiste. Ehitamine ehitusseaduse § 2 lõigete 6 ja 7 tähenduses on: 1) ehitise püstitamine, 2) ehitise laiendamine, 3) ehitise rekonstrueerimine, 4) ehitise tehnosüsteemide muutmine ja 5) ehitise lammutamine. Nn üldehitustööde tegemisel tuleb juhinduda ehitusseadusest, kuid tegemist võib tulla ka eriehitusega. Sellisel juhul tuleb ehitusseadusele lisaks juhinduda ka teistest erinormidest. Näiteks elektrivõrkude ehitamisel tuleb lähtuda nii ehitusseaduse kui ka elektriohutusseaduse (RT I 2002, 49, 310) nõuetest. Igasugune ehitamine, näiteks ukسلuku vahetamine või vannitoa ja WC vaheseina kui mittekandva seina eemaldamine ei ole ehitustöö ehitusseaduse mõttes.

Nagu eelöeldust näha, on ehitamise mõistele antud ehitusseaduses küllaltki lai tähendus. Sama palju ehitamise viise oli ka Eesti Vabariigi 1939. aasta ehitusseaduses (RT I 1939, 42, 333), välja arvatud lammutamine, mida tookord nähtavasti ehitamiseks ei peetud. Kirjanduses kohtab ka terminit "ehitise likvideerimine", mis saab toimuda kas lammutamise või teisaldamise või kahe viisi kombineerimise teel. Lammutamise üks alaliike on veel ehitise ettekavatsetud mahapõletamine. Mõistagi ei tähenda lammutamine suvalist lõhkumist, vaid toimingute dokumentaalset ja tehnilist vormistamist: ümber tuleb paigutada isikud ja vara, objekt tarastada, lammutustöödeks luba taotleda, teha geodeetilised mõõtmised ning ümber vormistada krundi kasutusotstarve. Kuna ehitisel on kommunikatsioonid, tuleb ka nende ja säilinud ehitusosadega midagi ette võtta, näiteks sulgeda neile ligipääs ja konserveerida. Kokkuvõtvalt, lammutamine on siiani põhjalikult reguleerimata. Aastasse 2000 oli plaanitud lammutamise tehnilise üldnormi koostamine, kuid see töö jäi pooleli. Et vältida vigu ning nendest tulenevaid ohte, kahjusid ja kahjunõudeid, tuleks selle valdkonna reguleering siiski lõpule viia.

Ehitisele esitatavad nõuded

Ehitisele esitatavad nõuded on kirjas ehitusseaduse §-s 3, mille kohaselt peab ehitis olema projekteeritud ja ehitatud hea ehitustava ning ehitamist ja ehitusprojekte käsitlevate õigusaktide kohaselt ega või tekitada ohtu inimese elule, tervisele või varale ja keskkonnale. Ehitise rekonstrueerimise ja laiendamise korral tuleb tagada rekonstrueeritavate või laiendatavate osade vastavus nimetatud nõuetele. Maailmapraktikast võib järeldada, et kõige olulisemad nõuded ehitisele on tehniline stabiilsus, tuleohutus, terviseohutus, kasutus- ja hooldusohutus ning energiasäästlikkus. Ehitis peab neile nõuetele vastama kogu selle aja jooksul, mil teda vallatakse ja kasutatakse.

Kuidas toimida ehitistega, mis on püstitatud enne uue ehitusseaduse vastuvõtmist?
Nähtavasti ei tuleks neile kõiki seaduse nõudeid esitada, kui need pole just ohutusega

seotud. Näiteks ei saa neilt nõuda vastamist energia kokkuhoiu nõuetele. Ehitusseaduse seletuskirja kohaselt loobutigi vanade ehitiste puhul energiasäästlikkuse nõudest seetõttu, et suur osa ehitistest ei vasta nagunii sellele nõudele (<http://web.riigikogu.ee/ems/plsql.motions.active> – 28.10.2003).

Kui aga ehitist hakatakse parendama, võib ehitusloa taotlemisel püstitada nõude tagada ka hoone energiasäästlikkus. Seda ehitiste omanikud ja üürnikud viimasel ajal ka teevad, sest amortiseerunud, nõukogude aja SNIP-ide järgi püstitatud hooned peavad vähe sooja ja nende kütmiseks kulub palju energiat. Rohkesti soojustatakse paneelmajade otsaseinu, rekonstrueeritakse hooneid, muudetakse seinad soojapidavate materjalidega (nt polüstürool) soojakindlaks, vahetatakse välja tuult mittepidavad aknad, sageli kahjuks plastikakende vastu, mis teevad ruumi hermeetiliseks ega taga loomulikku õhuvahetust.

Üldistatult võib järeldada, et ehitistele esitatavad nõuded võib oma iseloomult jagada kaheks – üldnõueteks ja erinõueteks, mis täpsustavad üldisi nõudeid ehitiste liigile vastavalt.

On selge, et üldnõuded kehtivad kõigi ehitiste kohta ja käsitlevad olulises osas nimelt ehitamisega seotud probleeme. Üldnõuded on üldise iseloomuga ning seetõttu konkretiseeritakse neid erinõuete kaudu konkreetsete ehitiste liikide järgi. Üldnõuete osas on õigusnormid toodud seadustes, erinõuded reguleeritud kohustusliku standardi või isegi vabatahtlikult kasutatava ehitusnormiga, mis reguleerib kvaliteeti. Ei ole raske märgata, et suures osas vastavad ehitusseaduse nõuded Euroopa Nõukogu direktiivile 89/106/EMÜ ehk nn ehitustoodete direktiivile, mis võeti vastu 21. detsembril 1988. Direktiivi eesmärk on ühtlustada Euroopa Liidu riikide ehitustooteid käsitlevad seadused, määrused ja haldusõiguslikud normid. Üldiselt ei luba direktiiv esitada ehitisele teistsuguseid nõudeid kui need, mis on direktiivis kirjas. Samal ajal lubab ta liikmesriikidel määrata ohutusastmed erinõuete puhuks, sest igal riigil on oma rahvuslikud ehitustavad, kliima, meetodid jms (direktiivi § 3).

Energia raiskamine läheb kalliks

Ehitustoodete direktiivi kohaselt on ehitisele sätestatud mitu olulist nõuet, milleks on kõigepealt mehhaaniline tugevus ja stabiilsus ning tuleohutus. Tule puhkemise korral peab ehitis kindlaksmääratud ajaks säilitama kandevõime. Takistatud peab olema tule ja suitsu tekkimine ja levimine ehitises ning piirnevatele tarinditele. Arvestama peab päästemeeskonna ohutusega.

Kolmas nõue on hügieenilisus, tervise- ja keskkonnaohutus, neljas kasutusohutus. Ehitise kasutamine ja hooldamine ei tohi kaasa tuua ettearvamatuid riske ega õnnetusi, milleks võivad olla libisemine, kukkumine, kokkupõrked, põletused, elektrilöögid, vigastused plahvatuse tagajärjel. Omaette nõudena on välja toodud ehitise mürakindlus. Ehitise kasutajate ja läheduses asuvate inimeste poolt tajutav müra peab jääma tasemele, mis ei ohusta nende tervist ning võimaldab magada, puhata ja töötada rahuldavates tingimustes.

Väga oluline on hoonete soojapidavus. Ehitised ning nende kütte-, jahutus- ja ventilatsioonisüsteemid tuleb projekteerida ja ehitada selliselt, et tarbitav energiahulk oleks

asukoha kliimaatilisi tingimusi arvestades väike. Euronõudeid oleks asjakohane võrrelda ehitusseadusest tulenevate nõuetega, et teada saada, kas Eestil on vaja oma nõudeid pärast Euroopa Liiduga ühinemist muuta. Ehitusseaduses sätestatud üldistades võib järeldada, et selle aluseks ongi võetud eespool mainitud eurodirektiiv. Mõned erinevused siiski on. Direktiivis on näiteks sõnastatud, et ehitised, nende kütte-, jahutus- ja ventilatsioonisüsteemid peavad olema sellised, et tarbitav energiahulk oleks asukoha kliimaatilisi tingimusi ja kasutajaid arvestades väike. Ehitusseadus aga ei nõua, et tarbitav energiahulk peab väike olema, vaid kinnitab, et ehitise soojustus ning kütte- ja jahutus- ning ventilatsioonisüsteemid peavad tagama ehitises tarbitava energiahulga vastavuse ehitise asukoha kliimaatilistele tingimustele ning ehitise kasutusotstarbele.

Kas need nõuded on oma olemuselt sarnased? Tegelikult ei ole. Mõiste "väike" ei ole kaugeltki nii täpne kui määratlus "vastavus asukoha kliimaatilistele tingimustele ja ehitise kasutusotstarbele". Paljud võivad väita, et see on tarbija asi, kui suur on ehitise energiakulu. Praegu kontroll energiakulu üle puudub, kuid see ei jää alatiseks nii. Kindlasti hakatakse tulevikus ka ehitiste energiakulu kontrollima. Euroopa Parlament on andnud välja direktiivi 96/737/EC, mille eesmärk on vähendada energiakulutusi elamisele. Selle sätteid täpsustavad veel liikmesriigid. Igatahes on selge, et tuleb valmis olla säästunõuete rakendamiseks.

Eurodirektiivis 96/737/EC nõutakse liikmesriikidelt ka energiakulutuste kalkulasioone. Sellega sätestatakse nõudeid energia kasutuse osas nii uutele kui ka renoveeritavatele ehitusobjektidele. Kui hoone kulutab energiat standardist rohkem, kuulub ülekulu mitmekordsele maksustamisele. Kehtestatakse ka energia kasutuse tunnistus, mida nõutakse nii valmisobjektide vastuvõtmisel kui ka ehitiste müümisel ja üürimisel. Tunnistus kehtib viis aastat. Väikemajade omanikud võivad ka tulevikus kulutada energiat vajaduse järgi. Kui väikemaja kulutab energiat rohkem, kui standardid ette näevad, tuleb energia ülekulu eest tasuda mitmekordselt.

Käesoleval ajal kulub eramutes üldjuhul kuus 60–70 W energiat ruutmeetri kohta, mis on üle kahe korra suurem kulu, kui mainitud direktiivis euronorm ette näeb. Siit järeldus: kui eurodirektiiv hakkab Eestis kehtima, tekitab see tõsiseid probleeme. Selge on aga ka see, et energia raiskamise ja pillamise ajad on möödas. Tuleb hakata säästlikumalt kasutama maavarasid ja metsa ning ehitada energiasäästlikke hooneid.

Kiirustamine pole kasulik

Mittesäästlike hoonete nüüdisajastamine ja ehitusnõuetega vastavusse viimine on kulukas tegevus. Kui ehitada, siis ehitada selline hoone, mis on küll kallim, aga seetõttu vastupidavam ning vastab euronormidele, siis ei teki tulevikus probleeme ega täiendavaid kulusi. Palju sõltub ka riigi ehituspoliitikast. Praegu võib kahjuks teha järelduse, et ehituspoliitika on orienteeritud rohkem tänasele päevale tulevikku silmas pidades. See võib aga hiljem valusalt kätte maksta.

Eestis takistab kvaliteetset ehitamist omaniku (tellija) soov iga hinna eest võimalikult lühike tasuvusaeg saavutada. Kiirustamine kõiges on saanud reeglaks. Projekteerimiseks ja ehitamiseks antav aeg on ebamõistlikult lühike. Õigus on tehnikadoktoril Karl Õigeril, kes on

väitnud, et projekteerija võimalusi ja loomingut piirab suuresti tellija kohati ülepingutatud nõue odavalt läbi ajada. Sünnivad lahendused, mis paratamatult ei lase kvaliteetselt ehitada (Õiger 1999).

Kuidas määrata ehitiste energeetilist ja sellega koos ka tehnilist seisukorda? Selleks tuleb läbi viia energiaaudit, mis on üks osa ehitise seisukorra uurimisest, mille eesmärk on tuvastada ehitise energeetiline ja tehniline seisund. Energiaaudit peab sisaldama järgmisi olulisi uuringuid: torustike, kütte-, ventilatsiooni- ja konditsioneerimissüsteemi, ehituskonstruksioonide ning elektri- ja automaatikasüsteemi uuringuid.

2006. aastal muutub elamute energiaaudit enne suuremaid renoveerimistöid kohustuslikuks. See tuleneb Euroopa Liidu energiasäästu abinõude direktiivist.

Eesti Korterühistute Liit on koos Maailmapangaga käivitanud projekti, mis võimaldab säästliku energia huvides tellida majale energiaaudit 85% turuhinnast soodsamalt, nagu võis lugeda 2003. aasta 24. novembri Eesti Päevalehest. Kui auditeerimise tulemusena lubatud küttekulude kokkuhoidu ei toimu, kompenseeritakse remont rahaliselt.

Kui energiaaudit on tehtud, koostatakse selle kohta aruanne, milles sisalduvad ehitise kirjeldus (iseloomustus), andmed ehitise kohta, tehnilise ja energeetilise seisundi kirjeldus ning tabel, mis näitab lahendusi ehitise probleemsetele osadele koos rahalise maksumuse ja tasumisajaga (www.energiaaudit.ee/energiaaudit.htm – 24.11.2003). Seega võib eeltoodust järeldada, et energiaauditil on säästliku energiatarbimise kehtestamisel suur osa. Sellega selgitatakse välja maja suurimad elektrihaod ja säästuabinõud, mis järjestatakse konkreetse abinõu tasuvusaja järgi.

Vaja on täpsemaid nõudeid

Euroopa Nõukogu direktiivi 89/106 nõuded on siiski väga üldised, seetõttu on ilmselt vaja täpsemaid nõudeid. Nende kehtestamiseks on kolm võimalust: standardi väljatöötamine, tehnilise normi väljatöötamine ja õigusakti kehtestamine.

Standardi sisu määrab tehnilise normi ja standardi seadus (TNSS). Selle kohaselt on standard standardiorganisatsiooni poolt vastuvõetud dokument üldiseks ja korduvaks kasutamiseks, mis sisaldab tehnilist kirjeldust või juhiseid tegevuse või selle tulemuse kohta. Standardite puhul tuleb aga lisada, et need on vabatahtlikuks kasutamiseks, mida ei tea isegi osa spetsialiste. Paljudel on nähtavasti meeles nõukogude aeg, kus tehnilised normid ja standardid olid kohustuslikud. Ta võib olla ka kohustuslik, kui tehnilises normis on nii sätestatud. Veel on vaja teada, et näiteks ehitajal on võimalik ehitusnõuete täitmist tõendada, kui ta viitab vastavale standardile.

TNSS-i § 5 kohaselt võib Eesti standardiks olla ka rahvusvahelise või Euroopa standardiorganisatsiooni poolt vastuvõetud standard.

Ka ehitusõiguslikes suhetes osalejail tuleb teada tehnilise normi ja standardi vahet. Seda reguleerib tehnilise normi ja standardi seadus, mille kohaselt mõistetakse tehnilise

normi all toote valmistamist, turustamist või kasutamist ning teenuste osutamist või turustamist reguleerivat nõuet, samuti nõuet, mis on esitatud toote või teenuste ohutuse ning tarbija või keskkonnakaitse tagamise eesmärgil.

TNSS-i järgi võib õigusaktides teha viiteid standardile, selle osale või ühe standardiorganisatsiooni vastuvõetud standarditele. Viide võib olla soovituslik või kohustuslik. Kui tehnilises normis on standard kohustuslik, peab see olema tervikuna eesti keeles. Neid standardeid nimetatakse Eesti Vabariigi standarditeks (lüh EVS), mida levitab Eesti Standardikeskus (<http://www.evs.ee>. – 28.10.2003).

Eesti võttis vastu otsuse ühineda Euroopa Liiduga, mille liikmesriikide standardiorganisatsioonid ei tohi olla riiklikud, seetõttu ei olnud ka Eestil võimalik jätkata vanaviisi. TNSS ja mõõteseadus sätestasid standardiameti likvideerimise ja tema ülesannete üleandmise Eesti Akrediteerimiskeskuse, Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni ja Eesti Standardikeskuse kompetentsi. Eesti Standardikeskus on asutatud mittetulundusühingu seaduse alusel, tema põhikirjalise tegevuse eesmärk on koostada ja avaldada standardeid ning esindada Eestit rahvusvahelises standardimises.

Kui tahetakse tõestada, et ehitis vastab nõuetele, on asjakohane rakendada harmoneeritud standardit. Nimetatud standardite loetelu on Euroopa Komisjoni veebilehel (www.newpproachorg.com) ja Eesti Standardikeskuse veebilehel (www.evs.ee).

Harmoneeritud standard on Euroopa Komisjoni mandaadi alusel Euroopa standardiorganisatsiooni koostatud ja vastuvõetud standard. TNSS-i § 6 lõige 2 sätestab: kui Euroopa Liidu Ametlikus Teatajas on avaldatud teade harmoneeritud standardi kohta ja see on vastu võetud vähemalt ühe Euroopa Liidu liikmesriigi rahvusliku standardina, võib, kui õigusaktist ei tulene teisiti, sellist standardit järgivat toodet või teenust lugeda vastavaks asjakohasele tehnilisele normile või õigusaktile.

Võimalused isetegevust teha piiratud

Harmoneeritud standardid võivad reguleerida nii ehitisi kui ka selle osi. Ehitis vastab nõuetele, kui tema osad ning ehitamisel kasutatud materjalid ja tooted ning seadmed vastavad nõuetele. Peatume standardimisel pikemalt seetõttu, et need normid on väga tähtsad ja tihedalt seotud ehitustegevusega. Muudab ju ehitamine tunduvalt keskkonda, muutused on aga pöördumatud ning arvestada tuleb tööde suure riskiastme ja ohtlikkusega. Kuna ehitamine puudutab peaaegu kogu elanikkonda, ei saa siin täielikku isetegevust lubada.

Õigusaktidest on kõige olulisemad ehitusseadus ning Euroopa Nõukogu direktiiv /89/106/EMÜ. Ehitusseaduse § 3 lõige 8 sätestab, et § 3 lõigetes 2–7 sätestatud nõuded kehtivad ehitise kasutusaja jooksul. Seega nendest nõuetest ei saagi vabaneda, välja arvatud siis, kui ehitis konserveeritakse või likvideeritakse.

Ehitusseaduse § 3 lõike 10 kohaselt kehtestab majandusminister nõuded liikumis-, nägemis- ja kuulmispuudega inimeste liikumisvõimaluste tagamiseks üldkasutatavates ehitistes. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 2002. aasta 28. novembri määrusega nr

14 ongi need kehtestatud. Selle määruse § 2 sätestab üldkasutatavate ehitiste liikide loetelu ning neid ehitisi on seal palju. Kõik üldkasutatava iseloomuga ehitised peavad olema puudega inimestele kasutatavad (välja arvatud elamud, mida selles nimekirjas nimetatud ei ole).

Mainitud määruses on kaks olulist peatükki: liikumisvõimalused väljaspool siseruume ja liikumisvõimalused siseruumides. Üldistatult võib öelda, et nõudeid on palju, mõni asi on isegi liialt reglementeeritud. Kas invatualeti kasutamine peab olema ikka nii täpselt reguleeritud? Mõistlik oleks jätta nii mõnigi küsimus hea ehitustava ja heade kommete alusel tellija ja töövõtja otsustada. Samal ajal pole ehitusseaduses sätestatud kõnealuste nõuete täitmatajätmise eest mingit vastutust.

On täiesti loomulik, et puudega inimestele peavad olema liikumisvõimalused tagatud ning ehitised ja nende üldkasutatavad osad ligipääsetavad ja kasutatavad kõigile, seda enam, et eritingimusi liikumiseks arvatakse Eestis vajavat ca 25% elanikest, kui puudega inimestele lisada ka vanurid.

Kes siis ikkagi vastutab selle eest, et puudega ja väetitel inimestel oleks hea ja turvaline liikuda? Loomulikult kohalik omavalitsus, kes kehtestab vastavatele hoonetele projekteerimistingimused. Ehitustoodete direktiiv puudega inimeste liikumisvõimaluste kohta mingit regulatsiooni ei sätesta, kuid Euroopa Nõukogu on välja andnud mitu resolutsiooni ja juhust, kuidas tuleks nimetatud seadusest aru saada ja seda kohaldada. See on oluline just tõlgendamise seisukohalt (Council of Europe 2001). Peale mainitud direktiivi on ehitamine seotud veel kahe eurodirektiiviga.

Ehitusseaduse teine peatükk käsitleb ehitusmaterjale ja –tooteid ning selles toodud sätted on olulised Eesti ehitusseaduse ühtlustamise seisukohalt Euroopa Liidu õigusaktidega. Ehitusmaterjale ja –tooteid tohib ehituses kasutada, kui nende vastavus normidele ja standarditele on kontrollitud ja tõendatud tulenevalt ehitusseaduse § 7 nõuetest. Kvaliteedi ning vastavuse peavad tagama kohalike toodete puhul nende tootjad ja müüjad ning imporditud toodete puhul Eestisse toojad ja müüjad.

Suurem riskitegur

Ehitise mõisted ja täpsed määratlused on aluseks kohalike omavalitsuste ja riigi institutsioonide toimingutele ja haldusaktidele, seega on neil oluline tähendus. Eriti võivad tekitada asjatuid vaidlusi ehitise mõiste ebaselgest (liiga üldisest) määratlusest tulenevad tõlgendused. Et õiguslike tagajärgede seisukohalt on tarvis vahet teha, millal saab eset käsitleda ehitisena, tuleb koostada sellisteks piiripealseteks juhtumiteks loetelud. Kuna loetelu ei saa olla täielik, võiks ehitusjärelvalve instantsidel olla õigus teatavatel juhtudel ise otsustada, kas konkreetsel juhul on tegemist ehitisega.

Ehitusseadus kohustab ühtlasi välja andma ehitusalaseid õigusakte, näiteks ehitiste ülevaatuse ja puudega inimeste liikumisvõimaluste kohta üldkasutatavates ehitistes. Ehitusseaduse alusel on majandus- ja kommunikatsiooniminister kehtestanud

üldkohustuslikke akte. Nende osa võiks ehitustegevuse spetsiifikat arvestades olla toekam, seda enam, et riskitegur on ehitustegevuses palju suurem kui teistes tegevusvaldkondades.

Kasutatud kirjandus

Asjaõigusseadus. – Riigi Teataja I 1993, 39, 590.

Asjaõiguse rakendamise seadus. – Riigi Teataja I 1993, 72/73, 102; 2003, 13, 64.

Böckenförde, D., Temme, H-G., Krebs, W. (1992). Musterbauordnung für die Länder Bundesrepublik Deutschland. Berlin.

Council of Europe (2001). Committee of Ministers. Resolution ResAP (2001)1 on the introduction of the principles of universal design into the curricula of all occupations working on the built environment.

Eesti keele sõnaraamat (1999). Tallinn: Eesti Keele Instituut, Eesti Keele Sihtasutus.

Ehitusseadus. – Riigi Teataja I 1939, 42, 333.

Ehitusseadus. – Riigi Teataja I 2002, 47, 297.

Elektriohutusseadus. – Riigi Teataja I 2002, 49, 310.

EPN 10.1 Ehitiste tuleohutus. Üldeeskiri.

Euroopa Nõukogu direktiiv 89/106. EMÜ liikmesriikide ehitustooteid käsitlevate seaduste, määruste ja haldusnormide ühtlustamisest. 21. det 1988.

Euroopa Nõukogu direktiiv 96/737 EC. Energia tõhusast kasutamisest ehitistes.

Köhler, H. (1998). Tsiviilseadustik. Üldosa. Õpik. Tallinn: Juura.

Lass, K. (2000). Planeerimine ja ehitamine on ühe asja kaks külge. – Keskkonnatehnika, nr 4.

Maareformiseadus. – Riigi Teataja I 1991, 34, 427; 1993, 20, 354; 1996, 36, 738.

Olemasolevate ehitiste likvideerimine (2002). – Ehitaja, nr 10.

Planeerimis- ja ehitusseadus. [Praegu kehtetu.] – Riigi Teataja 1995, 59, 1006.

Planeerimisseadus. – Riigi Teataja I 2002, 99, 579.

Pärna, P., Kõve, V. (1996). Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.

Samuel, G. (2003). Hägusapiiriline ehitis. – Ehitaja, nr 3 ja 4.

Tehnilise normi ja standardi seadus. – Riigi Teataja I 1999, 29, 398; 2000, 29, 169; 79, 495; 2002, 32, 186.

Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – Riigi Teataja I 2002, 35, 216.

Võlaõigusseadus. – Riigi Teataja I 2002, 60, 374.

Õiger, K. (1999). Probleemidest katuse projekteerimisel ja ehitamisel. – Ehitaja, nr 6.

Kodanikeühenduste mõju Euroopa Liidule

Aivar Roop (RiTo 9), MTÜ Eesti Euroopa Liikumine juhataja

Kodanikeühendustel ja huvirühmadel, kes on aktiivselt seotud Euroopa Liidu eri tasandi huvirühmade ja võrgustikega, on nii majanduslik kui ka sotsiaalne konkurentsieelis nende organisatsioonide ees, mis võrgustumist ei tähtsusta.

Euroopa ühendamise haarab endasse ühiskonna kõik sektorid. Riikide tõelist ühinemist *de facto* mõjutab aga oluliselt see, kas uus ühismaailm, mis hakkab ühendama 25–30 riiki, vastab seniste ja uute liikmesriikide kodanike ootustele ja vajadustele. Ehk teisisõnu – kas kodanikuühiskond aktsepteerib ja adapteerib tekkinud poliitilise ja majandusliku olukorra, olgu see siis uus pädevuste jaotus Euroopa Liidu ja liikmesriikide vahel, Euroopa Liidu uus institutsionaalne ülesehitus või põllumajanduse otsetoetuste suurus (Ruutsoo 2001).

Kodanikuühiskonda mõistetakse siin kui poliitilistest institutsioonidest madalamal, aga perekonnast ja üksikisikust kõrgemal seisvat sfääri, kus riigist suhteliselt sõltumatud, iseorganiseeruvad rühmad, liikumised ja üksikisikud püüavad väljendada oma väärtusi ja solidaarsust, luua ühendusi ning edendada oma huve. Mõistet on võimalik defineerida ka laiemalt, pidades selle all silmas riigi ja muu ühiskonna vaheliste suhete teatavat (demokraatlikku) mudelit või isegi kõigi ühiskonnaliikmete ja institutsioonide vaheliste suhete nii-öelda tsiviliseeritust, nagu teeb näiteks Edward Shils eesti keeleski ilmunud artiklis "Kodanikuühiskonna voores" (Shils 1992, 1934–1955).

Ametlikel, kodanikuühiskonda Euroopa Liidu otsustusprotsessi kaasavatel institutsioonidel (nt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee) on Euroopa Liidu otsuste tegemisel, võrreldes mõne sõltumatu Euroopa Liidu tasandil tegutseva kodanikeühendusega, marginaalne roll, sest Euroopa Liidus valitseb selles küsimuses, millist kodanikuühiskonna mudelit peaks Euroopa Liit toetama ja arendama (lähtuvalt eurooplaste vajadustest ja ootustest), kontseptuaalne ja teoreetiline segadus, samuti nagu selles, kui sügavale peaks liidu liikmes- ja kandidaatriikide horisontaalne (nt regionaalne integratsioon) ja vertikaalne (nt supranatsionaalsete pädevuste ja funktsioonide ulatus) integratsioon minema.

Siiani pole kodanikeühenduste keskorganisatsioonide lobitöö Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi juures põhjalikku käsitlust leidnud. Käesolevas artiklis analüüsitakse kodanikeühenduste üleeuroopalisi võrgustikke, mis katavad Euroopa Liidu liikmesriike ja globaalset nn välispoliitilist põldu peaaegu sama tihedalt kui valitsusasutused, kuid millel on valitsusasutustest paremad sidemed ühiskonna tipp-poliitika ja rohujuurte vahealal olevate huvirühmadega ja mis tänu sellele mõjutavad oma tegevuse kaudu nii parlamente kui ka valitsusi (selle tegevuse vahetu mõju võib olla suuremgi kui poliitilistel aktsioonidel, sh valimistel).

Ametlik ja mitteametlik mõju

Eesti täisliikme staatus Euroopa Liidus alates 1. maist 2004, samuti siinsete kodanikeühenduste ja huvirühmade professionaalsuse tõus riigisisese poliitika mõjutamisel

ning poliitiliste ja ärihuvide tõhusama esindamise vajadus soodustavad kindlasti Eesti kodanikeühenduste ning liitude ühinemist uute Euroopa võrgustikega. Tõukejõudu annab ka mõjujõu puudumise tunnetamine. On väärt arvata, et ühendused ja organisatsioonid liituvad nn eurorühmadega sellepärast, et nad on mõjukad oma sektoris. Pigem liitutakse ikka selleks, et oma mõju suurendada (Jordan 1998, viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998).

Tabel 1. Euroopa Liidu mõjud Eesti kodanikuühiskonnale

Ametlik mõju	Väljendub rahalises abis: 1. Phare rahvusliku programmi alaprogrammid (SPP, Access, CBC, Network Facility jne) – abi maht aastail 1992–2001 ligikaudu 3,8 miljardit krooni; 4% kogu programmi eelarvest; 2. riigisisised toetused – Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaadi ja Avatud Eesti Fondi ühised projektikonkursid "Eesti ja Euroopa Liit" – abi maht aastail 2001–2004 8,23 milj krooni.
Mitteametlik mõju	Väljendub ühenduste liikmete rohujuuretasandi kontaktides lääne kolleegidega, nn sotsiaalses õppimises, ideede ja kogemuste vahetamises seminaridel, suvepäevadel jne.
Vabaühenduste kaudsest toetamisest tulenev mõju	Väljendub Euroopa Liidu liikmesriikide vabaühenduste abis, nt keskkonnaküsimustes, naisküsimustes, tööturusehete valdkonnas.
Euroopa Liidu soovitude ja normide mõju	Väljendub Euroopa Liidu soovitustes, nt kaasata valitsusväliseid organisatsioone poliitilisse protsessi, mille tulemusena on loodud välisministri konsultatiivnõukogu, et anda tagasisidet eurointegratsiooni mõjust huvirühmadele, ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Eesti ühine nõuandekomitee eesmärgiga valmistuda osalemiseks vastavas Euroopa komitees.
Vabaühenduste ametlike suhete mõju	Väljendub ametliku suhtlemise kaudu saavutatud erinevuste vähenemises Eesti ja Euroopa Liidu poliitiliste süsteemide vahel. Näiteks on Eesti Looduskaitse Selts, Eesti Roheline Liikumine, Eestimaa Looduse Fond jt saanud Euroopa Keskkonnaagentuurilt tuge keskkonnamõjude analüüsimisel; Euroopa Tuleviku

	Konvendi ellukutsumine ajendas looma Eesti kodanikeühenduste kontaktrühmi.
--	--

ALLIKAS: kodanikuühiskonda mõjutavate tegurite analüüsimisel on kasutatud Kristi Raigi (2002, 34) koostatud ülevaadet.

Euroopa Liit, Eesti avalik sektor ja erinevad fondid on toetanud Eesti vabaühendusi abiprogrammide kaudu, et aidata saavutada riigi seatud arengueelistusi.

Rahaline tugi on nn ametlik mõju meie vabaühendustele, milleks kuni Eesti liitumiseni Euroopa Liiduga kasutati Phare programmi alaprogramme (SPP, Access, CBC, Network Facility jne). Sealjuures enne tänavu 1. maid alanud programmid ei katke, vaid viiakse programmidokumendi põhimõtete järgi lõpuni, kuigi programmiriikide staatus vahepeal muutus. Aastail 1992–2001 anti Phare programmi kaudu Eestile abi ligikaudu 3,8 miljardit krooni. Peale rahvusliku programmi on Eesti saanud abi Phare kaudu rahastatavatest mitmepoolsetest programmidest, mis on mõeldud kõigile Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele. Phare alaprogrammide kaudu on otseselt vabaühendustele abi antud suurusjärgus 4% kogu programmi eelarvest. Riigisiselt on alates 2001. aastast suurimat mõju avaldanud Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaadi (ELIS) ja Avatud Eesti Fondi (AEF) ühised projektikonkursid "Eesti ja Euroopa Liit", mille kaudu toetati just nimelt kodanikeühenduste Euroopa Liidu alaseid projekte kogusummas 8,23 miljonit krooni (vt tabel 2)

Tabel 2. Projektikonkursi "Eesti ja Euroopa Liit" maht aastail 2001–2004

Aasta	ELIS	AEF	Kokku
2001	1 900 000	830 000	2 730 000
2002	900 000	1 200 000	2 100 000
2003	1 100 000	1 200 000	2 300 000
2004	500 000	600 000	1 100 000
Kokku	4 400 000	3 830 000	8 230 000

ALLIKAS: AEF, 2004, põhjal koostanud autor.

Palju tähtsam ametlikust mõjust on nn mitteametlik või ajendamata mõju meie vabaühenduste liikmetele. See on aidanud paljudel ühendustel mõjutada Eesti liitumist Euroopa Liiduga, tutvustades ja kinnistades euroopalikke väärtusi (demokraatia, inimõiguste ja vabaduste kaitse, vähemuste kaitse, keskkonnakaitse jne). Peamiselt on mitteformaalsed tegevused olnud seotud ühendustesse koondunud aktiivsete inimeste isiklike rohujuuretasandi kontaktidega, mille kaudu on toetatud nn sotsiaalset õppimist, ideede ja kogemuste vahetamist. Samas kiputakse lääne ühiskonnas formeerunud mudeleid noortele demokraatiatele automaatselt üks-ühele üle kandma. Vabaühendused on selles protsessis

toiminud teatud demokraatia koolina, kus mitteametlike kontaktide kaudu seminaridel, suvepäevadel jne arutatakse ja analüüsitakse oma lääne sõpradega erinevaid mudeleid. Tihti on just sel teel saadud uued teadmised mõjutanud Eesti otsustajaid.

Koostöö kaudu tugevamaks

Euroopa lõimumise protsessis on olulist rolli mänginud vabaühenduste nn kaudne jõustamine. Eesti vabaühendused on saanud märkimisväärset abi näiteks Euroopa Liidu liikmesriikide keskkonnaga või naiste tööturusuhetega (kutseliidud, ametiühingud) tegelevatelt vabaühendustelt, kandes Eestisse Euroopa Liidus valitsevaid arusaamu võrdõiguslikkusest, keskkonnakaitsest ja sotsiaalsest turvalisusest. See on kahtlemata mõjutanud nii meie avalikku arutelu kui ka poliitilisi otsuseid, olenemata sellest, kas tegu on Euroopa Liitu pooldava või eitava arvamusega.

Vabaühendused on avaldanud integratsiooniprotsessile mõju ka Euroopa Liidult saadud soovitude ja normide kaudu. Näiteks juhtis Euroopa Komisjon 1999. aastal Eesti eduraportis tähelepanu sellele, et vabaühendusi ei ole kaasatud piisavalt seaduste väljatöötamise ja avaliku poliitika protsessi. Varsti pärast eduraporti avaldamist moodustati välisministri konsultatiivnõukogu, mis koosneb erinevate valitsusväliste huvirühmade esindajatest ning annab välisministrile tagasisidet eurointegratsiooni mõjust huvirühmadele. 2003. aastal loodi Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Eesti ühine nõuandekomitee, et valmistada ette Eesti vabaühendusi, ametiühinguid ja ettevõtluse esindusorganisatsioone tööks nimetatud komitees, mis annab oma arvamuse Euroopa Liidu seadusloomele ja regulatsioonidele.

Nii nagu ühenduse liikmetele on mõjunud eurointegratsioon demokraatia koolina, nõnda on ka vabaühenduste ametlikud kohtumised mõjutanud Eesti liitumist Euroopa Liiduga. Ametliku läbikäimise tulemusena võetakse alateadlikult omaks Euroopa Liidus valitsevaid arusaamu, mille tulemusena võib rääkida erinevuste vähenemisest (konvergenstist) Eesti ja Euroopa Liidu liikmesriikide poliitiliste süsteemide vahel. Eurovastaste arvates on tegu protsessiga, millega väheneb Eesti iseseisvus. Tegelikult saavad omavahelise tiheda koostööga seotud iseseisvad riigid koostöö kaudu tugevamaks, sest koostöö kiirendab majanduskasvu ning aitab vastu seista üleilmsetele negatiivsetele mõjudele (keskkonnareostus, terrorism, loodusõnnetused jne). Näiteks on Eesti Looduskaitse Selts, Eesti Roheline Liikumine, Eestimaa Looduse Fond jt keskkonnaorganisatsioonid saanud Euroopa keskorganisatsiooni, Euroopa Keskkonnaagentuuri kaudu olulist tuge keskkonnamõjude analüüsimisel. Euroopa Tuleviku Konvent andis mitmes Euroopa riigis tōuke kodanike nn tulevikufoorumite kokkukutsumiseks. Eesti vabaühenduste kaasamiseks Euroopa Liidu tulevikudebatti loodi 2002. aastal Eesti Kodanikuühenduste Kontaktgrupp, millega liitus ligikaudu 50 ühendust.

Silm peale ka Euroopa asjadele

Euroopa Liidu asjatundjad kinnitavad, et ligikaudu 80% liikmesmaades langetatud majanduslikest ja 50% poliitilistest otsustest on mõjutatud Brüsselis asetleidvatest protsessidest. Sellest järeldub, et alates Eesti saamisest Euroopa Liidu täisliikmeks, tekkis ka

siinsel seadusloome protsessil väga tihe seos Euroopa tasandil tehtavate otsustega. Kodanikeühendustele tähendab see silma peal hoidmist peale oma riigis toimuva ka Euroopa asjadel.

Brüsseliga suhtlemisel on seni kõige enam kasutatavam institutsioon olnud Eesti esindus Euroopa Liidu juures. Kuid Eesti saamisega liikmesriigiks tekib enamikul Eestis tegutsevatel valitsusvälistel organisatsioonidel ja ettevõtetel vajadus luua otsekontaktid Euroopa Liidu institutsioonidega (Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament jt). Rahvuslike ühenduste jaoks on olulised kontaktiloojad Brüsselis üleeuroopalised valdkondlikud kutse- ja ametiühingute assotsiatsioonid ja keskused ning Euroopa Liidu enda institutsioonidest Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee. Euroopa Komisjoni andmetel tegutseb Brüsselis selliseid assotsiatsioone ja keskusi ehk nn eurorühmi umbes 700.

Kui võrrelda Euroopa ja USA huvigruppe, siis USA-s on alati toetatud pluralistlikku huvide esindatust. Kuigi Robert Putnam (1995, viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998) on täheldanud kodanikeühenduste arvu vähenemist, ei ole see vähendanud organiseerunud kodanike tähtsust tervikuna.

Tänapäeva Euroopat iseloomustavad huvirühmad, mis on koondunud poliitilistesse parteidesse või esindavad avaliku halduse eliiti (Aspinwall, Greenwood 1998), esindades suhteliselt kindlapiirilisi grupihuve, kuhu uued tegijad niisama lihtsalt sisse ei pääse. Oluline muutus leidis aset tänu Euroopa Liidule. Jäigad rahvuslike huvirühmade süsteemid (nt ametiühingud, naisorganisatsioonid jne) pidid muutma oma toimimise loogikat, et kaasa rääkida supranatsionaalse ehk Euroopa Liidu tasandi poliitika kujundamises. See seadis nn vana Euroopa kodanikeühendused, liidud jm valitsusvälised huvirühmad täiesti uute küsimuste ette: kuidas kasutada väljatöötatud rahvuslikke lobi- ja muid mõjutamiskanaleid supranatsionaalsete küsimuste lahendamiseks, miks peaks üldse üks ühendus oma lobitegevuse Euroopa Liidu tasandile viima ja milline kasu sellest sünnib? Ilmselt kõigutas aga Euroopa Liit traditsioonilisi riigi-ühiskonna suhteid. Iga uus Euroopa Liidu laienemine kujuneb kodanikuühiskonna võrgustike mõju seisukohalt väljakutseks vanade liikmesriikide poliitikutele ja huvirühmadele. Eriti praegune laienemine, sest sellele järgneb kohe Euroopa Liidu enda institutsionaalne reform, mis võib avada huvirühmadele uusi sisenemispunkte.

Huvirühmade peamine märklaud

Huvirühmade peamine märklaud Euroopa Liidus on Euroopa Komisjon. 1990. aastate alguses arvas Euroopa Komisjoni sekretariaat, et Brüsselis püüavad neid mõjutada umbes 3000 eri valdkonna huvirühma. Tegemist on ilmselt olukorra ülehindamisega. Kuigi eitada ei saa tõsiasja, et Brüsselis lobitööd tegevate huvirühmade arv kasvab, olles osaliselt tingitud Euroopa Komisjoni piiratud võimalustest ise erinevate huvirühmadega proaktiivselt nõu pidada (Butt Philip 1985; Greenwood 1997; Metcalfe 1992: viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998).

Robert Gordoni nimelise Aberdeeni Ülikooli juures 1990. aastate keskel korraldatud uuringu käigus jõuti 693 huvirühmani. Nende 693 hulka kuuluvad nii formaalsed kui ka mitteformaalsed ühingud, mis on loodud mõjutamiseks Euroopa Liidu poliitikat. Sinna

kuuluvad äriühingute, tarbijate, keskkonnakaitsjate, avalikes huvides tegutsevate organisatsioonide, ametiühingute ja kutseliitude, aga mitte piirkondade ega kohalike omavalitsuste esindajad. Üle 60% kõigist Brüsselis alalist esindust omavatest huvirühmadest moodustavad ärirühmad, avalikes huvides tegutsevate huvirühmade esindajaid on veidi üle 20% (Aspinwall ja Greenwood 1998). Oluline on lisada, et umbes 60% avalikes huvides tegutsevate organisatsioonide esindajatest saab Euroopa Liidult rahalist abi, samas kutseliitude esindajate puhul on see umbes 4%.

Tihti peale tähendab alaline kohalolek Brüsselis seda, et huvirühmal on Brüsselis tööl vähemalt viis inimest ning nende käsutuses olev eelarve on vähemalt 100 000 eurot aastas. Selline personali suurus ja eelarvemaht tähendab, et avalikes huvides tegutsevad huvirühmad on Brüsselis suhteliselt kontsentreerunud ja märkimisväärne osa nende sissetulekutest on sihtotstarbeline toetus välistelt rahastajatelt. Arvestades Euroopa Liidu laienemist, võib väita, et Eesti senine huvirühmade iseloom, rahastus ja strateegiad Euroopa Liidu suunal muutuvad – huvirühmad ühinevad üleeuroopaliste huvirühmade liitudega, muudavad oma liikmesust, loovad piirkondlikke liite ja föderatsioone ning ajutisi sihtvõrgustikke (juba täna moodustavad u 2/3 eurorühmadest nn föderalsed föderatsioonid, kuhu kuuluvad omakorda piirkondlikud ja rahvuslikud föderatsioonid). Huvirühmade lobitöö liigub üha rohkem rahvusriikide poliitikute mõjutamiselt Brüsseli otsustajate suunas.

Tähtsaimaks vääringuks info

See, et ühed huvirühmad (kodanikeühendused, kutseühingud, jne) on Euroopa Liidu suunal aktiivsemad kui teised, on otseselt seotud teemadega, mis on või ei ole Euroopa Liidu pädevuses. Peale valdkondlike majandus- ja tolliküsimuste on Euroopa Liidu pädevus viimase 10–15 aasta jooksul tarbijakaitse, sotsiaal-, keskkonna- ja rahapoliitika küsimustes (eriti pärast ühisraha euro sisseviimist) tunduvalt laienenud. See on andnud põhjuse nendes valdkondades tegutsevatele valitsusvälistele huvirühmadele oma tegevust ümber korraldada ning üha enam Brüsselis tehtavat jälgida ning mõjutada. Nad püüavad mõjutada arutatavaid regulatsioone, valdkonna lõimumist Euroopa Liidu funktsionaalse otsustusprotsessi või seadusloomega, ühtlasi tutvustades oma huvirühma seisukohti ja hankides rahalisi vahendeid.

Samal ajal käib Brüsseli otsustajate ja huvirühmade esindajate vahel omamoodi vahetuskauplemine, kus peamiseks vääringuks on info. Euroopa Liidu institutsioonides töötavad ametnikud ja poliitikud vajavad infot ärilistes ja avalikes huvides toimuvate protsesside kohta, samal ajal üritavad huvirühmad suunata avalikku arutelu neid puudutavas valdkonnas. Brüsseli otsustajad on paremini kui kunagi varem aru saanud, et nende hääl jääb hüüdja hääleks kõrbes, kui sellel ei ole mõju. Selle vältimiseks peavad nad tegema huvirühmadega koostööd. Aspinwall ja Greenwood tõestavad oma uurimuses kollektiivsest käitumisest Euroopa Liidus (1998, 8), et Euroopa Liidu tasandil tegutsevad ühendused ja huvirühmad pakuvad väga harva oma liikmetele majanduslikke või materiaalseid teenuseid ning soodustusi. Peamine tegevus on oma liikmete huvide esindamine Euroopa Liidu tasandil, juurdepääsu võimaldamine Euroopa Liidu töörühmadesse ja komiteedesse, infokirjade toimetamine ja levitamine ning nõustamine.

Nõnda talitab umbes 2/3 Euroopa tasandil töötavatest ühendustest ja huvirühmadest. Samal ajal on täheldatud, et ligipääsu tagamine Euroopa Liidu töörühmadesse ja komiteedesse on rohkem ärihuvirühmade kui avalikes huvides tegutsevate ühenduste pärusmaa. Viimased on agaramad pakkuma infot näiteks regulaarsete infokirjade väljastamise teel. Kutseühingud üldjuhul nõustamisteenust ei paku. Kõik ühendused ja huvirühmad pakuvad ka spetsiifilisi teenuseid, mis on üldjuhul sama tähtsad kui ligipääsu tagamine Euroopa Liidu töörühmadesse või komiteedesse.

Viimastel aastatel peavad formaalsed ühendused ja huvirühmad võistleva jõudsalt kasvama hakanud mitteformaalsete võrgustikega, mille peamine eesmärk ongi just võrgustiku liikmetele info, kuulujuttude, uudiste, ülevaadete ja sündmuste ülevaadete ja analüüside vahendamine (nt Briti Kaubandus–Tööstuskoja euroasjade komisjon korraldab Euroopa Liidu otsustajate ja oma liikmete regulaarseid hommikusööke, mille tulemusi vahendatakse kõigile koja liikmetele). Võrgustumisest on saanud võtmesõna Euroopa Liidu poliitikate mõjutamisel

Kodanikeühenduste võrgustikud

Kuigi Euroopa kodanikeühenduste kogukond koosneb väga eriilmelistest organisatsioonidest, seob neid kõiki neli ühist tunnust (Eurostep 2002):

- nad on loodud vabatahtlikkuse alusel eesmärgiga teadvustada mingit probleemi laiemalt, levitada mingeid väärtusi või tugevdada identiteeditunnet;
- nende sihiks on tõsta teadlikkust mingi teema suhtes ja seista konkreetse ühiskondliku rühma huvide eest;
- nad on sõltumatud riigist, esindades väga erinevaid huvirühmi, olenemata nende asukohast riigis või piirkonnas;
- nende eesmärgiks ei ole kasumlikkus.

Üks paremini organiseerunud kodanikualgatuse vorme on tarbijakaitseliikumine. Kaubanduspoliitika on Euroopa Liidus täiel määral liidu enda pädevuses, mida selle poliitika elluvijana koordineerib Euroopa Komisjon, kaasates sellesse protsessi liikmesriikide ministeeriume ja muid ametkondi. Alates Ühtse Euroopa Akti (SEA) 1987. a ja Euroopa Majandusruumi lepingu jõustumisest 1994. aastal on Euroopa Liidu kaubanduspoliitika lahutamatuks osaks tarbijakaitse. Seetõttu on ka põhjendatud omaalgatuslike tarbijakaitseühenduste suur huvi Euroopa tasandi koostöö vastu, võrreldes näiteks kultuuriseltsidega, sest kultuuripoliitika kujundamine pole Euroopa Liidu pädevuses. Seega eksisteerib väga selge seos Euroopa Liidu pädevuste ja kodanikeühenduste esindatuse vahel Euroopa tasandil.

Ilmestamaks kodanikeühenduste rolli Euroopa Liidu poliitika mõjutajana, kasutan Ühenduse Euroopa Tarbija Esindatuse Koordineerimine Standardimises (ANEC) näidet (vt joonis 1). Selle eesti keeles kohmakana kõlava nimetuse taga on 1995. aastal loodud kaheksateistkümnest Euroopa Liidus ja EFTA riikides asuvast vabatahtlikust tarbijakaitseühenduste liidust moodustatud Euroopa tasandi ühendus, kuhu kuulub lisaks neli esindajat Euroopa Tarbija Nõuandekomiteest (CCC) ja kaks EFTA (EFTA CCC) vastava nõuandekomitee esindajat. (Viitan

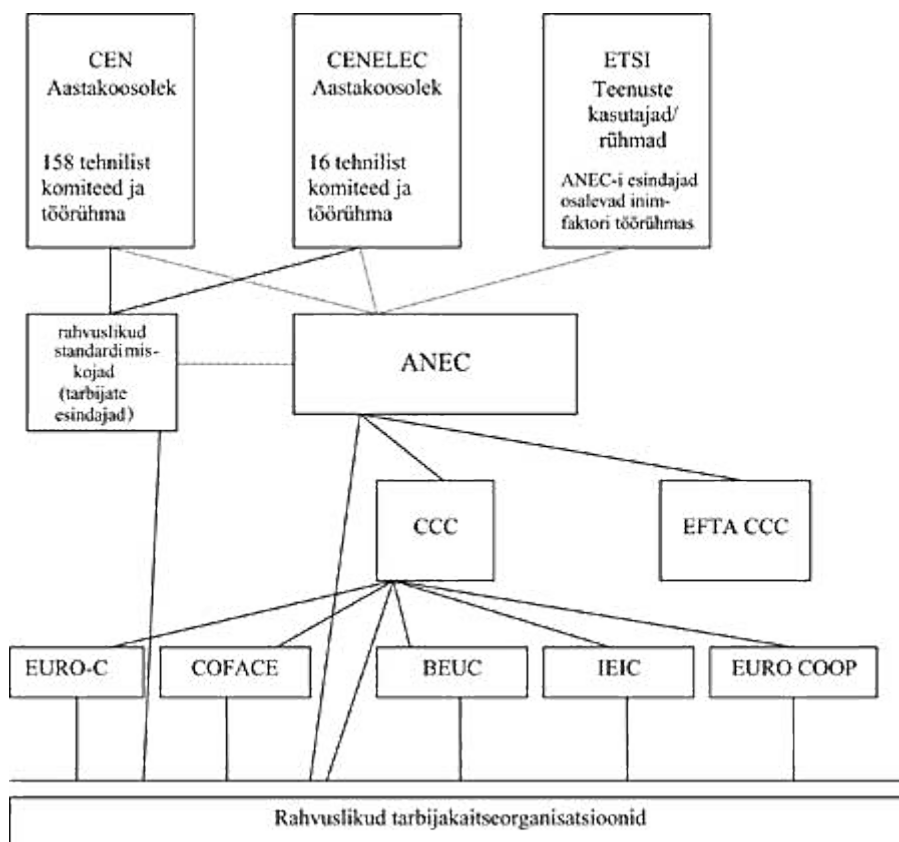
siin Aspinwallile ja Greenwoodile, joonis 1, kuid ANEC-i kodulehekülje järgi oleks liitude arv üheksateist ning lühendid vastavalt CCC asemel ECCG ja EFTA CCC asemel CC.)

Ühendus tekkis peaausjalikult Euroopa Nõukogu poolt 1985. aastal heaks kiidetud tehnilise harmoneerimise dokumendi vastuvõtmise tulemusena, millega Euroopa Standardimiskomiteele (CEN), Euroopa Elektrotehnilisele Standardimiskomiteele (CENELEC) ja Euroopa Telekommunikatsiooni Standardite Instituudile (ETSI) pandi ühtsete tehniliste standardite väljatöötamise kohustus. Et vabatahtlik tarbijakaitse liikumine on enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides võimas mõjutaja, loodi ANEC eesmärgiga mõjutada CEN-i ja CENELEC-i otsuseid.

Oma esimesel tegevusaastal suutis ANEC koordineerida enam kui 100 rahvusliku tarbijakaitseühenduse tegevust standardimise valdkonnas ja ANEC-i enda 44 vaatleja tööd CEN-i ja CENELEC-i 175 tehnilises komitees ja töörühmas.

Kuigi ANEC sündis standardimise tulevikku käsitleva Euroopa Komisjoni rohelise raamatu soovitude tulemusena, kus rõhutati vajadust rohkem kaasata sotsiaalpartnereid Euroopa standardimise arendamisse, ei oleks ANEC sündinud ilma rahvuslike tarbijakaitseühenduste huvita olla seotud nimetatud valdkonnas toimuvate muutustega.

Joonis 1. Tarbijate esindatus Euroopa standardimises



ALLIKAS: Greenwood, Aspinwall 1998.

Muud võrgustikud

Kutseühinguist on Brüsselis kõige tipus kolm ühingut, mis tegelevad erialahuvide kaitsega:

- CEPLIS, esindab vabakutselisi,
- EUROCADRES, Euroopa Professionaalide ja Juhtivtöötajate Nõukogu, tegutseb Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni soosingul ja esindab ametiühingutesse koondunud juhtivtöötajaid,
- CEC, esindab iseseisvaid professionaalide ja juhtivtöötajate ühinguid, peamiselt tööstuse ja äri sektorist.

Need organisatsioonid seisavad aktiivselt oma liikmete huvide eest ja Euroopa Komisjon on nad kaasanud seadusloomesse konsultantidena. Kuid kutseühingud on vaatamata oma kindlale liikmeskonnale lobitegemises siiski nõrgalt esindatud. Põhjuseks on nende liigne fragmenteeritus (tihti on Brüsselis paralleelselt esindatud nii üleriigilised kui ka üleeuroopalised ühingud) ja sageli ka huvide ristumine.

Ametiühingutest peab Euroopa Komisjon sotsiaalset dialoogi kolme organisatsiooniga: Euroopa Tööstuse ja Töandjate Keskliiduga (UNICE), Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooniga (ETUC) ja Euroopa Ühiskondlike Ettevõtete Keskusega (CEEP). Dialoog võib viia lepinguliste suheteni ja kokkulepeteni. Kaks lepet on sõlmitud töandjate ja töötajate vahel vanemapuhkuse ja fikseeritud tähtajaga töölepingute osas.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on Euroopa Liidu nõuandev organ, mis koosneb 222 Euroopa erinevaid majanduse ja sotsiaalsfääri huvirühmi esindavast liikmest. Komitee liikmed on jaotatud kolme rühma: töandjad, töövõtjad ja muud huvirühmad. Komitee ülesanne on konsulteerida majandus- ja sotsiaalküsimuste valdkonnas Euroopa Parlamenti, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni. Eestil on komitees seitse kohta. Meie esindajad nimetas valitsus Riigikogu kinnitusel ühiskondlike organisatsioonide esitatud kandidaatide hulgast. Nende liikmete määramine on väga oluline otsus, sest see on üks institutsioon, mille kaudu ühiskondlikud organisatsioonid saavad Euroopa tasandil oma huve kaitsta. Kriitiliselt võib siiski suhtuda selle struktuuri tõhususse arvamuste kujundamisel, sest komitee ametlik arvamus sünnib tihti kompromissina erinevate sotsiaalsete ja majanduslike, tihti ka asukohast tulenevate huvide vahel. Sellega on seletatavad ka komitee liialt üldsõnalised arvamused.

Võrgustumine kui konkurentsieelis

Euroopa tasandi huvirühmadega liitumine võib olla ajendatud väga erinevatest põhjustest. Kõige sagedamini nimetatakse info saamist, mõju suurendamise ja rahalise välisabi vajadust, sotsiaalset staatust ja soovi kuuluda mõjutajate rühma. Erinevate põhjuste paremaks mõistmiseks on Olson (1971, viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998) ning Clark ja Wilson (1961, viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998) välja töötanud teoreetilise maatriksi (vt joonis 2), mis seob ratsionaalsusel ja pühendumusel põhinevaid kollektiivse tegevuse ajendeid.

Horisontaalne telg iseloomustab eurorühmaga liitumise selektiivse ja kollektiivse ajendi erinevusi. Selektiivne ajend peab tooma kasu ainult üksikule rühmaga liituvale osapoolele; kollektiivne ajend toob kasu nii rühmaga liitunud kui ka mitteliitunud liikmetele. Olson väidab, et enamik liitujaid teebki seda selektiivsetel ajenditel ehk selleks, et liitumisest vaid ise kasu saada. Vertikaalne telg iseloomustab materiaalse ja sotsiaalse ajendite erinevust. Materiaalsed ajendid tähendavad otsest või kaudset materiaalselt kasu; sotsiaalsed ajendid tähendavad näiteks staatust või isiklikku rahulolu. Piltlikult öeldes on seega tegemist nn kõvade ja pehmete ajenditega.

Euroopa Liidu kontekstis prevaleerib eurorühmadega liitumisel selektiivne materiaalne ajend, näiteks informatsioon seaduseelnõude, standardite muutumise jms kohta. Eesmärk on saada infot kasumi maksimeerimiseks ja saadud info alusel lobi tegemiseks, et sünniks huvirühmale võimalikult soodne otsus. Otsuste tegemise mõjutamise ajend viitab aga juba pigem kollektiivsetele ajenditele kui selektiivsusele. Kuid Euroopa Liidu kontekstis ei tohi alahinnata ka sotsiaalseid ajendeid, eriti mis puudutab Euroopa Liidu poliitiliste otsustega kaasnevat siseinfot ja kuulujutte, mille puhul ei ole võimalik määrata otsest majanduslikku kasu info saajale. Ka soov omada nn insaideri reputatsiooni ajendab organisatsioone ja üksikisikuid liituma erinevate Euroopa tasandi huvirühmadega. Äriettevõtete soov näidata oma sotsiaalset vastutust sunnib neid liituma rühmadega ja mitte tegutsema pelgalt üksi.

Joonis 2. Ajendite tüpoloogia

	Ratsionaalne – pühendunud	
	SELEKTIIVNE	KOLLEKTIIVNE
Majanduslik MATERIAALNE	Uudiskirjad, “kõva info”, äriteenused, kartelli- tegevused, ligipääs otsustajatele EL-is	Enamik EL-i poliitikaid, ühised standardid
Mittermajanduslik SOTSIAALNE	Staatust, “pehme info”, insaideri maine	Hea tahe, sektori- põhine maine, mõned poliitikad, altruism, institut- sionaalsete muu- tuste eest seismine

ALLIKAS: Greenwood, Aspinwall 1998.

Enamik Euroopa tasandi huvirühmade käitumise uurijaid kinnitab, et kollektiivses tegevuses Euroopa Liidu tasandil on peale huvide esindamise ja sidemete loomise tähtis ka õppimine, mis muudab traditsioonilist mõtlemist organisatsiooni missiooni ja ülesehituse kohta (Deutsch 1953, 1966, 117, viidatud Greenwood ja Aspinwall, 1998). Seetõttu on organisatsioonidel, mis on aktiivselt seotud erinevate Euroopa Liidu tasandi huvirühmadega ja võrgustikega, majanduslik ja sotsiaalne konkurentsieelis nende ees, kes võrgustumist piisavalt ei tähtsusta. Võrgustumine eeldab juhtimisotsuste tegemisel paindlikkust ja nn avatud uste poliitikat (nõupidamine ja seisukohtade kooskõlastamine valdkondade ja

sektorite üleselt), mida võib praegu enim kohata kodanikeühenduste puhul, veidi vähem äriühingute ja kõige vähem avaliku sektori organisatsioonide puhul. Kasvav huvi Euroopa Liidus tehtavate otsuste vastu sunnib ka kõige jäigemaid struktuure restruktureerima oma sissetöötatud, kuid Euroopa tasandi koostööd pidurdavat juhtimismudelit.

Huvitav uurimisvaldkond

Kodanikeühenduste ja huvirühmade organiseerumine ning mobiliseerumine Euroopa Liidu tasandil on teadlastele huvitav uurimisvaldkond, sest kodanikeühenduste arvu ning professionaalsuse kasvu tõttu on nad hakanud mängima olulist rolli huvirühmade ja Euroopa Liidu institutsioonide vahel. Huvirühmade ja Euroopa Liidu institutsioonide suhete kvaliteet mõjutab omakorda poliitilisi eelistusi.

Haasile (1958, viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998) ja Deutschile (1968, viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998) oli Euroopa poliitilise kogukonna või nn euroopalikkuse (*sense of Europeaness*) tunnetamine Euroopa integratsiooni jätkumise eelduseks.

Haas (1958, 1970, viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998) on ka rõhutanud huvide esindamise, õppimise ja mõjuvõimu tähtsust Euroopa tasandi koostöös. Tema arvates on koostöö sellisel tasandil legitiimsuse ülekandmine Euroopa tasandile, et Euroopa tasandi poliitiline kogukond üldse tekkida saaks. Rohkem kui 700 Euroopa tasandi ametlikku kodanikeühendust ja huvirühma, lisaks Euroopa poliitilised erakonnad tõestavad Euroopa poliitilise kogukonna olemasolu. Vaidlused käivad veel Euroopa identiteedi üle. Igal juhul väidab enamik Euroopa lõimumise uurijaid, et olenemata rahvusriikide poliitilise eliidi hoiakutest Euroopa Liidu laienemise ja süvenemise suhtes on kasvav poliitiline ja institutsionaalne koostöö juba tuntavalt mõjutanud traditsioonilist rahvusriigikeskset väärtussüsteemi. Väärtussüsteemi muutus on peamine mõjutaja Euroopa huve ja huvirühmi esindava poliitilise kogukonna tekkel. Kodanikeühendused on oma paindlikkuse ja suurema riskivalmiduse ning avatuse tõttu olulised rahvuslike väärtussüsteemide mõjutajad.

Erinevalt Euroopa tasandi ärisektori huvirühmadest on kodanikeühendustesse koondunud need, kes on huvitatud ühiskonnale laiemalt oluliste küsimuste (nt arengukoostöö, inimõigused, keskkonnakaitse jne) lahendamisest. Suur osa tööst tehakse vabatahtlikkuse alusel, mis kodanikeühenduste puhul vähendab tunduvalt majandushuvi Euroopa tasandi protsessides osalemisel. Kuna Euroopa laienemise ja lõimumise protsess jätkub, võib eeldada, et ka poliitiline koostöö Euroopa tasandil pidevalt muutub. See tähendab, et väärtusi sõnastatakse ümber, selektiivsed (rahvuslikud) huvid laienevad ning uued huvid võivad põhineda regionaalsetel väärtustel (Haas 1958, 13, viidatud Greenwood ja Aspinwall 1998).

Ülesanded Eesti kodanikeühendustele

Eesti kodanikeühendustel ning kutse- ja ametühingutel tuleks astuda järgmised sammu:

- defineerida selgelt ja fokuseeritult oma tegevuse eesmärgid üleeuroopalisel areenil;

- liituda üleeuroopaliste assotsiatsioonide ja huvirühmadega Brüsselis ning tegutseda aktiivselt toetusvõrgustiku loomisel;
- õppida tundma Brüsseli institutsionaalset korraldust ja seejärel hoida ennast regulaarselt kursis oma valdkonnas toimuvaga.

Uuringud on näidanud, et Euroopa Liidu institutsioonide ametnikud soosivad partneritena kõige rohkem üleeuroopalisi assotsiatsioone ja ühinguid. Seetõttu on just need Eesti ühingutele hea infoallikas. Euroopa asjadel pilgu peal hoidmist ehk monitoorimist (ehk poliitilist luuret) peetakse väga tähtsaks lobitöö tulemuslikkuse tagamisel. Varajane reageerimine tänu õigeaegsele informatsioonile annab mõjusa tulemuse.

Kasutatud kirjandus

Greenwood, J., Aspinwall, M. (1998). Collective Action in the European Union. Interests and the New Politics of Associability. London, New York: Routledge.

Kallas, K. (2003). Üle-euroopalised ühingud on tõhus lobikanal. – Äripäev, 7. nov.

Raik, K. (2002). From a Recipient of Aid towards an Independent Actor. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs.

Ruutsoo, R. (2001). Kodanikeühiskond, kolmas sektor ja sotsiaalne kapital. – Riigikogu Toimetised 3, lk 251–260.

Shils, E. (1992). Kodanikuühiskonna voorus. – Akadeemia, nr 9, lk 1934–1955.

The Role of Civil Society in the EU's Development Policy. Reflection Document. – <http://www.eurostep.org/pubs/position/ge2160.pdf>.

On täitunud sajandi unistus

Markus Meckel (RiTo 9), Bundestagi liige

Oleme jõudnud olulise tähiseni, kus üha rohkem Euroopa riike aina tihedamalt NATO julgestava sirmi all lõimudes Euroopa ühiskodu rajab.

Euroopa Liidu laienemine kümne riigi võrra, kelle hulgas on Eesti ja veel seitse endist kommunistliku režiimiga maad, on kogu Euroopale tähtis ajalooline samm. Sellega jõuab lõpule protsess, mis algas rohkem kui 15 aastat tagasi vabadusrevolutsioonidega ning lõppes iseseisvuse saavutamisega.

Mida see Eestile tähendab, ei suuda Läänes keegi päris hästi mõista. Sellest on võimalik aru saada üksnes ajalukku süüvides. Paljud ei tea Saksamaal ka seda, et meil, sakslastel, on Eesti minevikukoormast oma osa kanda ja seetõttu veel suurem vastutus tuleviku ees.

Eesti oli saavutanud iseseisvuse ning alustanud 1920. aastal demokraatliku riigi ülesehitamist, kuid 1939. aastal loovutati ta nn Hitleri–Stalini paktiga Nõukogude Liidu huvifääri. Eesti jäi 20. sajandi kahe suure diktatuuri hammasrataste vahele. Juba esimese Nõukogude okupatsiooni ajal jälitati ja küüditati Eesti haritlaskonda. 1941. aastal vallutas Eesti Natsi–Saksamaa, millega kaasnes iseseisvuspüüdluste mahasurumine, Eesti juutide ja haritlaskonna mõrvamine ning eestlaste sõjaväkke mobiliseerimine. Järgmise Nõukogude okupatsiooni ajal (alates 1944. aastast) sai Eesti elanikkond uuesti küüditamise ning massimõrvade läbi kannatada. Eesti kaotas Teise maailmasõja ja selle tagajärgede tõttu ligikaudu 25% oma elanikkonnast.

Nõukogude okupatsiooni aastail oli eesti rahvuse püsijäämine ohustatud. Nõukogude Liidu lagunedes viis kindel tahe Eesti riikliku iseseisvuse taaskeskestamiseni. Eesti eesmärk oli kindlustada oma iseseisvust Lääne institutsioonidega ühinemise kaudu – ja nüüd on see õnnestunud!

Tänu Euroopa Liidu liikmesusele on Eestil lõpuks kindel koht vabaduse ja demokraatia vaimust kantud Euroopas. Vähem tähtis pole NATO, kes tagab julgeoleku ja võimaldab meil ühistel väärtustel ning ühisel õigusruumil põhinevas Euroopa Liidus koos tulevikule vastu minna. See on sajandi unistuse täitumine!

Eesti avas endale ukсед

Tagasi vaadates tundub, et laienemisprotsess pidigi algusest peale positiivselt kulgema. Tegelikult pole sugugi loomulik, et kõik nii hästi välja kukkus. 1991. aasta iseseisvumisest alates oli euro-atlandi struktuuridesse integreerumine Eesti valitsuse prioriteetne eesmärk, kuid vahetult pärast kunagistes nõukogude režiimi maades aset leidnud poliitilist pööret oli Euroopa Liidu ja NATO reageering tagasihoidlik ning nad ei tahtnud sugugi kohe oma "uksi avada". Baltimaade NATO–sse ja Euroopa Liitu võtmisse suhtuti lääneriikides – USA–s ja Lääne–Euroopas, sealhulgas Saksamaal – algul vaoshoitult. Kardeti tõsiselt, et NATO ja ka

Euroopa Liit võivad oma võimete piire üle hinnata ning territoriaalselt liiga suureks kasvada. Peale selle oli seoses NATO-ga palju neid, kes hoiatasid suhete rikkumise eest Venemaaga.

Õnneks võitis seisukoht, et Baltimaade liitumine NATO ja Euroopa Liiduga on ajalooliselt möödapääsmatu ning poliitiliselt kasulik ka vanadele liikmesriikidele. Viimast laienemisringi puudutavates diskussioonides pooldasin väga selgelt Eesti ühinemist NATO-ga. Pidasin seda Saksa ajaloost lähtudes eriti tähtsaks ning leidsin, et minu kohus on aidata Baltimaadel euro-atlandi struktuuridesse integreeruda.

Eesti ja ka Saksamaa on investeerinud palju selle sammu teostumiseks. Eesti sai kiire demokraatialle ülemineku tõttu laiaulatusliku rahvusvahelise tähelepanu osaliseks. Saavutused, milleni Eesti on jõudnud poliitiliste, majanduslike ja ühiskondlike muutuste kaudu, on märkimisväärsed. Eesti suutis väga kiiresti harmoneerida suure hulga Euroopa Liidu seadusi enamiku poliitikate osas. Eestis viiakse kiiresti läbi reforme. Ma olen kindel, et võime Euroopa Liidus nii mõndagi õppida kogemustest, mida Eesti on omandanud üleminekuperioodil. Eeskuju väärib tugev muutmistahe ning riskivalmidus, kui vaadata raskusi, millega puutuvad kokku Saksamaa ja teised Lääne-Euroopa riigid vajalike reformide teostamisel. See on väga kaalukas kogemus, mida läheb vaja Euroopa tuleviku rajamisel.

Tuleviku Euroopa – ühel häälel, ühel meelel

Minu arvates on Euroopa Liidu laienemisega võrdväärne saavutus see, et paralleelselt horisontaalse integratsiooniga suudeti jätkata vertikaalset integratsiooni. Alguses vaieldi palju selle üle, kas kõigepealt tuleks laiendada või enne Euroopa Liidu 15-s "sügavuti" integreeruda. Kuna mõlemat ei olnud lihtne paralleelselt ette võtta, võitis õnneks seisukoht, et mainitud protsessid ei välista, vaid tingivad vastastikku teineteist. Ainult siis, kui Euroopa Liit 25 oma töövõimet tõestab, saadab laienemist tõeline edu.

Töövõime tagamisel on kõige tähtsam Euroopa Liidu põhiseaduse vastuvõtmine. Ma pean sobivaks kompromissi, milleni Euroopa Tuleviku Konvent jõudis, kuigi ise oleksin veelgi kaugemale ulatuvate tagajärgedega otsuseid ette kujutanud. Kvalifitseeritud häälteenamuse printsiibi laiendamine nagu topeltenamuse põhimõtte sisseviimine (millest on kasu nii riikidele kui ka elanikkonnale), on muudatus, mis tagab Euroopa Liidu töövõime.

Kui Euroopa Liit tahab, et teda kui rahvusvahelist tegijat veelgi kaalukamalt ja tõsisemalt arvestataks, peame olema ühel meelel. See puudutab nii ühist välis- ja julgeolekupoliitikat kui ka Euroopa ühist julgeoleku- ja kaitsepoliitikat. Lõhe, mis jooksis riikide vahelt läbi Iraagi konflikti ajal, kahjustab Euroopa Liitu, nii nagu see kahjustas siis transatlantilisi suhteid.

Saksamaa on tugevasti toetanud põhiseaduslikku protsessi ning uut põhiseaduse projekti. Valitsustevahelise konverentsi nurjumine Poola ja Hispaania veto tõttu ehmatas Euroopas paljusid. Ma hindan väga positiivselt seda, et põhiseaduse projekti arutelu on edasi liikunud ning et Hispaania uue valitsuse kompromissivalmidusele järgnes ka Poola valitsuse samalaadne märguande. Ma olen kindel, et jõuame peatselt kokkuleppele ka Euroopa põhiseaduse suhtes, mis paljudele tulihingelistele eurooplastele tähendab veel ühe unistuse täitumist.

Ma loodan, et Briti valitsuse soov korraldada põhiseaduse referendum ei kujuta endast järjekordset uut pidurit.

Eelnevas puudutasin ka välispoliitikat. Arvamuste lahknemise tõttu Iraagi sõjaga seonduvas kostus tihtipeale Ida- ja Kesk-Euroopa maadest, et nad ei taha teha valikut Euroopa Liidu ja USA vahel. Sellega mõeldi, et Euroopa integratsiooniprotsess ei tohiks kahjustada häid suhteid USA-ga. Eesti on olnud aktiivne vaatleja ühises välis- ja julgeolekupoliitikas ning Euroopa ühises julgeoleku- ja kaitsepoliitikas. See näitab, et Eesti toetab Euroopa ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika arengut ning tugevnemist, kuid samas ei taha nõrgestada transatlantilisi sidemeid ega soovi NATO dubleerimist. Minu arvates on selge, et saame efektiivse julgeolekupoliitika kujundada ainult koostöös USA-ga. Et olla USA partnerid julgeolekupoliitikas, peame meie, eurooplased, kõigepealt oma potentsiaali suurendama. See on ka USA huvides. Et säilitada häid transatlantilisi suhteid, ei pea me olema üksnes kuulekad, vaid ulatuma ka oma partneritele silma vaatama. USA peab tunnistama, et Euroopa Liit muutub aina ühehäälsamaks. Me loodame, et see õnnestub meil laienenud euroliidus uute liikmesriikide abil. Ainult nii suudame toime tulla ühiste väljakutsetega transatlantilistes suhetes.

Eestil osa euroliidu idapoliitikas

Euroopa Liidu laienedes muutub meie välispiir. Seetõttu on uue poliitika sõnastamine suhetes uute naaberriikidega väga tähtis. Siinkohal loodan uutelt liikmesriikidelt olulisi impulsse. Eesti saab anda oma panuse Läänemere regiooni stabiilsuse tagamisse, kui ta näiteks seisab euroliidu Põhja dimensiooni toimimise eest. Me ootame ka osalemist uue idapoliitika sõnastamises. Näiteks soovime Venemaaga vastastikuseid tasakaalukaid suhteid, pingelõdvendusele ja koostööle suunatud poliitikat. Seejuures tuleb arvesse võtta Eesti ainuomaseid Venemaa kogemusi. Venemaa areng lubab positiivseid väljundeid, kuid annab ka põhjust kartusteks.

Eesti saab anda oma panuse ka väljaspool välispoliitikat. Kogemused hästitoimiva tolli- ja piirivalvesüsteemi loomisel võivad pidevas muutumises olevas euroliidus olla väga kasulikud. Samuti suur asjatundlikkus avaliku ja erasektori huvide ühildamise valdkonnas ning oskus lahendada rahumeelselt konflikte multietnilises ühiskonnas. Sellega seoses loodan, et venekeelne vähemus integreeritakse veel paremini ühiskonda ning neid toetatakse, et kodakondsusega seonduvad probleemid lahendatakse kõiki osapooli rahuldades.

Eesti määrab kindlasti oma huvid ka teistes Euroopa Liidu poliitikavaldkondades, nagu näiteks ühine põllumajanduspoliitika ning justiits- ja sisepoliitika. Ma loodan ja usun, et Eesti seisab edasimineku eest ka nendes valdkondades.

Me tunnustame väga kõrgelt seda, et valdav osa Eesti elanikkonnast toetas liitumist, nagu näitas referendum. Nüüd peab Euroopa Liit tõestama, et ta talle antud usaldust õigustab.

Laienemine Saksamaa pilgu läbi

Loomulikult on ka Saksa elanikkonnal seoses Euroopa Liidu laienemisega hirme. Eelkõige kardetakse palkade vähenemist ning töötuse kasvu. Eriti muretsevad endise Ida-Saksamaa elanikud, sest nad kardavad, et heaolu kasv läheb neist mööda.

Piiride avamisega oleme loomulikult seatud uute väljakutsete ette, kuid kindlasti on ülekaalus positiivsed aspektid. Majandussfääris on Saksamaa loonud ekspordiga liikmesriikidesse juba praegu sadu tuhandeid töökohti. Laienemine annab veelgi majanduslikku kasu. Ekspordile orienteeritud Saksa majandus võidab uue majandusruumi kiiresti kasvavatest turgudest. Viimase kümne aasta jooksul suurenes Ida-Euroopa osakaal Saksa ekspordis neljalt protsendilt kaheksale. See on suundumus, mis pärast kaheksa riigi liitumist 2004. aastal veelgi tugevneb ja ka Saksamaal uusi töökohti juurde toob.

Kuid me ei saa kasu mitte ainult majandusest. Ruum, kus on tagatud vabadus, julgeolek ja poliitiline stabiilsus, laieneb tunduvalt ida suunas. Oleme veendunud, et poliitiline stabiilsus Kesk- ja Ida-Euroopas on kogu Euroopa rahu ja majandusarengu eeldus. Ka keskkonnanäitajate märgatav paranemine uutes liikmesriikides ning üleeuroopaline võitlus piiriülese kuritegevusega avaldavad positiivset mõju kõigile Euroopa Liidu kodanikele.

Meie vahetute kogemuste tõttu Euroopa Liidu välispiiriga oleme eriti huvitatud sellest, et uus välispiir ei muutuks müüriks. Me püüdleme selle poole, et luua euroliidu uute naabritega tihedad partnerlussuhted ning arendada sõbralikku koostööd. Tuleks sõlmida stabiliseerimis- ja assotsiatsioonilepinguid, kui seda veel tehtud ei ole, ning tihendada suhteid Venemaa ja Ukrainaga. Saksa-Poola piiril saadud kogemused on näidanud, et Euroopa Liidu välispiir tagab julgeoleku ning võimaldab kontrolli ja koostööd. Me ei ole ehitanud enda ümber kindlust, vaid asetanud rõhu läbipaistvusele ja koostööle. Näiteks on piiriülesed tegevused võimalikud tänu institutsioonidele nagu Euroregionid. Loomulikult ei ole olukord Saksa-Poola piiril veel probleemideta. Aga sellegipoolest liigume selles aastatepikkuses ning kohati vaevarikas protsessis positiivses suunas.

Saksamaale tähendab laienemine nihkumist Euroopa Liidu piirialalt selle keskmesse. Seepärast oleme eriti huvitatud integratsiooni õnnestumisest. Uute idapoolsete liikmesriikide lähedus avab Saksamaa elanikele soodsad liikumisvõimalused. Meie ülesanne on tugevdada elanikkonna usaldust uutesse liikmesriikidesse. Seda usaldust ei saa peale sundida, selle peab ära teenima. Seetõttu peame kõikidel tasanditel oma koostööd laiendama. Me vajame intensiivset dialoogi kõikides valdkondades. Pean silmas näiteks kultuurivahetuse hoogustamist: suuremat toetust noortevahetustele, teaduskontaktidele ning aktiivsemat koostööd teistes valdkondades, nagu näiteks kirikuringkonnad. Meie eesmärk on teadvustada Euroopa elanikele, et kuulume kokku.

Ma tean, et eestlased tunnevad sakslasi palju paremini kui sakslased eestlasi. Uute liikmete vastu huvi äratamine on seega tähtis ülesanne. Pidustused liitumispäeval, 1. mail olid selleks hea algus. Siit edasi on aga veel palju teha.

Sada ja üks Eesti poliitilist karikatuuri

Aare Kasemets (RiTo 8), Riigikogu Kantselei nõunik

Eiki Berg (RiTo 9), Tartu Ülikooli rahvusvaheliste suhete teooria korraline professor

Eesti ajalehtede poliitilisi karikatuure hinnates võib väita, et Lääne-Euroopa ja USA kollase ajakirjanduse pilapiltidega võrreldes on meie lehtedes avaldatu üldjuhul inimsõbralik.

Riigikogu Toimetiste (RiTo), Rahvusraamatukogu ja vabatahtlike naljasõprade koostöös valiti tänavu taas kord Postimehe, Eesti Päevalehe, SL Õhtulehe, Estonija, Eesti Ekspressi, Äripäeva ja Maalehe mullusest poliitilise karikatuuri saagist 101 parimat. Valimistel osalenud autorid leiavad, et kultuuriliselt ning poliitiliselt laetud karikatuuride sõnumid ja meediamõju vajavad uurimist, sest head karikatuurid on sageli kõnekamad kui nende kõrval olevad arvamused ja toimetuse veerud.

Kui alustada poliitilise karikatuuri mõistest, siis 2000. aasta karikatuuride valimiskomisjon, mille eeskõnelejad olid Heinz Valk ja Peeter Olesk, määratles poliitilise karikatuurina pilapilte, kus näeb: a) poliitikut, poliitilist parteid või poliitiliste eesmärkidega valitsusvälist ühendust; b) poliitilist probleemi rahvusvahelisel, riiklikul või kohalikul tasandil või c) allegooriat, mis on poliitiliselt tõlgendatav (lisainfo RiTo 3/2001 :www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito3/artiklid/43kasemets.htm).

Idee sünd ja siht

Poliitiliste karikatuuride vaatluse alla võtmise ja rändnäituse idee sündis 1999. aastal, kui Riigikogu Kantseleis asuti kavandama Eesti parlamentaarse ajakirja Riigikogu Toimetised asutamist. Leidsime, et poliitikute, ametnike, sotsiaalteadlaste ja teiste toredate huvirühmade esindajate lugude kõrvale on kindlasti tarvis mõnda ühiskonna poliitilisi meediasündmusi piltlikult kujutavat nn teabetulpa, mis räägib ise enda eest. Varjushoitud eesmärkideks sai seatud meie suuretiraazilistes ajalehtedes avaldatud poliitkarikatuuride kangusastmete uurimine ja rahvusvaheline võrdlus (heast huumorist 1...7 salvava satiirini) ning poliitikaareeni pävakangelaste karikatuurikünnise ületamise sageduse loendus, samuti Eesti poliitilise lähiajaloo koomiliste kajastuste arhiveerimine (mille üle ajalooõpetajatel on hea meel). Loomulikult oli sihiks ka ühe poliitika-aasta parimate karikatuuride ja karikaturistide avastamine, tunnustamine ning rahvale tasuta huumori- ja muigeteraapiat pakkuva rändnäituse lähetamine Eesti tuurile. (Tänavuse rändnäituse "101 Eesti poliitilist karikatuuri 2003" esimese vaatluskoha avas 5. aprillil Riigikogu istungisaali ees Riigikogu esinaine Ene Ergma, kelle enda lemmikpildiks oli Maalehes ilmunud Andres Varustini töö "63 : 33", millel poseerib Eesti Euroopa Liidu referendumiralli kolmik – president Arnold Rüütel, Riigikogu esimees Ene Ergma ja peaminister Juhan Parts.)

Eelnimetatud ajalehtedes 2003. aastal ilmunud 101 parima karikatuuri valimine toimus tänavu kolmes voorus. Jaanuaris oli kõigil Rahvusraamatukogu külastajatel võimalik valida ligi 1500 mappidesse pandud karikatuurikandidaadi seast oma 30 lemmikut ja lasta hindamise tulemused valimiskasti. Kokku osales koos vabatahtlike karikatuurihindajate ja

valimiskomisjoni liikmetega karikatuurivalimistel 29 tuntud ja 7 tundmatut valijat, kes märgistasid kolmes valimisvoorus 289 poliitika ja poliitikutega seotud karikatuuri.

Poliitilisi karikatuure rohkem

Eesti lähiajaloole tagasi vaadates peame märkima, et 2003. aasta poliitilise karikatuuri saak oli rikkalik: Riigikogu valimiskampaaniad, presidendi ball, valitsuse kokkupanek, koalitsioonileping, võimu võtmine, Euroopa Liiduga ühinemise referendumi ralli, ühiskondlik lepe, lapsevanemate ja Riigikogu liikmete hüvitised, Iraagi sõda, õpetajate streik, tulumaksu vähendamise ja iibe tõstmise katsed, valitsuskriis jms. Võrreldes Eesti poliitikute mullust karikatuurikünnise ületamise sagedust eelmiste valimistega, on ilmne, et Eesti elu meediakajastus oli 2003. aastal palju poliitilisem kui aastal 2000. Seda näeme selgesti poliitilise areeni peategelaste, peaministrite esinemissageduste võrdluses, kus Juhan Parts teeb Mart Laarile pikalt ära (vt tabelit).

Tabel. Eesti poliitikute karikatuuridel esinemise sagedus aastail 2000 ja 2003: I–III koht

Koht	2000: poliitiku nimi, positsioon, sagedus
I	Mart Laar, peaminister, IL-i juht, 35 korda
II	Lennart Meri, president, 33 korda
III	Edgar Savisaar, KE juht, 24 korda
Koht	2003: poliitiku nimi, positsioon, sagedus
I	Juhan Parts, peaminister, RP juht, 55 korda
II	Edgar Savisaar, linnapea, KE juht, 39 korda
III	Arnold Rüütel, president, 29 korda

Karikaturistid hoiavad koos ajalehtede arvamustoimetajatega silma peal poliitilisel võimul ja selle taotlejatel, poliitiliste karikatuuride ühiskondlik valimiskomisjon hoiab omakorda silma peal karikaturistide töödel. Parimate valimine rohkem kui 1500 karikatuuri seast ei olnud sugugi lihtsam ülesanne kui Riigikogu liikmete valimine 2003. aasta kevadel. Hea oli, et karikatuurivalimistel osales Riigikogu liikmeid nii opositsioonist kui ka koalitsioonist, kes teavad päevapoliitika tagamaid. 101 parima poliitilise karikatuuri valimine läks lõpus ladusamalt tänu vabatahtlike valimisstatistikale ning kokkuvõttes võisid seitsme suurema ajalehe karikatuurifännid rõõmustada, et rändnäitusele jõudis kõigi avaldamist leidnud 11 karikaturisti töid.

Karikatuuristatistikat kogus üheksa vabatahtlikku. Karikatuuride arv kujunes järgmiselt: Eesti Päevalehest 318 karikatuuri (26 erinevat äratuntud poliitikut, sh Rüütel 15 ja Parts 13 korda), Postimehest 293 karikatuuri (15 erinevat poliitikut, sh Parts 17 ja Savisaar 10 korda), SL Õhtulehest 247 karikatuuri (13 poliitikut, sh Savisaar 9 ja Kallas 3 korda pluss sümbolina

Ninasarvik 13 ja Orav 8 korda), Äripäevast 307 karikatuuri (6 poliitikut, sh Savisaar 3 ja Kallas ning Palts 2 korda), Eesti Ekspressist 122 karikatuuri (22 poliitikut, sh Parts 9 ja Savisaar 4 korda), Estonijast 110 karikatuuri (10 poliitikut, sh Palts 3 ja Atonen 2 korda), Maalehest 132 karikatuuri (17 poliitikut, sh Parts 12 ning Savisaar ja Kallas, kumbki 5 korda).

Pea- ja eripreemiate sõelumine polnud aga enam nii lihtne, sest karikaturistide tegelaskujud ning käekirjad on mõnusalt erinevad. Ühiskondlik hindamiskomisjon kogunes 2. veebruaril Rahvusraamatukogus ja 4. veebruaril Toomkooli 3 ning sinna kuulusid Peeter Tulviste, Eiki Berg, Raivo Järvi, Andrus Lepp, Mait Laas, Tanel Vallimäe, Külli Vollmer, Mart Normet, Tiiu Laur, Kersti Tiik, Kristiina Jussón, Merje Meisalu, Monika Sulengo ja koordinaatorina Aare Kasemets.

Otsustati, et 2003. aasta tööde eest saab peapreemia valijaskonna lemmikpildi "Peaministri esimene tööpäev" autor Hillar Mets Eesti Päevalehest, teist kohta jagasid oma pildisaagiga Heiki Ernits Eesti Ekspressist ja Urmas Nemvalts Postimehest. Pilti pandud poliitiliste sündmuste hulgast sõeluti ka 21 eripreemiate teemat, mille saajate seas olid peale eelnimetatute veel Andres Varustin SL Õhtulehest, Aivar Juhanson Eesti Ekspressist, Valdek Alber ja Ants Kasesalu Maalehest, Aimar Juuse ja Kuulo Vahter Äripäevast, Rein Lauks Päevalehest ja Aleksei Miltšakov Estonijast (vt lisa).

Huumor tervistab, satiir salvab

Esialgselt oli kavas 1500 karikatuuri seast välja sõeluda ka kõige agressiivsemad ja kõige leebemad poliitiliste persoonide kuvandid, kuid arvamuste paljuse tõttu jäid karikatuuride kanguskraadid hindamata. Kuidas on kujutatud kodanikke-valijaid ja kuidas poliitikuid, kas lehtede poliitpildikoomikas valdas mullu huumor, nali, pilge, must huumor, grotesk, iroonia, sarkasm või satiir, saab igaüks rändnäitust vaadates oma silmaga näha ja otsustada.

Karikatuurivalimiste moto ütleb: "Huumor öeldakse olevat väga demokraatlik. Naerma sundida ei saa. Naeru ära keelata ka mitte" (Harald Peep). Sõna demokraatia on pannud arvult suurte rahvaste väejuhte teiste (tuli)relvade järele haarama, kuid Eesti on parlamentaarne demokraatlik riik. Kuigi teame, et sõnu ja karikatuure on võimalik kasutada salarelvana poliitilises meediasõjas, usume demokraatiasse ja loodame, et Eesti meediasõjas keegi surma ei saa. Seda enam, et kui näeme kodanikuna mõnikord ajalehes nn hea maitse piiril karikatuure, siis tasub mõelda ajas tagasi karikaturist Gorile ja võib-olla veel kaugemale Antiik-Kreekasse, kus sündis sõna "demokraatia" ja kus poliitikute ning väepealike kohta käivad naljad jõudsid turuplatsilt teatrissegi.

Võime küsida, mis rolli pilapildid ühiskonnas täidavad ja miks on neil nii hea minek? Mõned väidavad vastuseks, et juhtide üle naljaviskamine ja nende tribüünilt allatõmbamine aitab ühelt poolt rahvajuhte inimlikumaks teha, neid rahvale lähemale tuua. Igasugusel võimul on ju kombeks näidata ennast tegelikust suurema ja võimsamana ning koomik või karikaturist on siis see tore või tige inimene, kes tõmbab mõjukaid isikuid võimult alla rahva poole tagasi, kujutades neid inimlike ja naljakatena keset teisi inimlikke ja naljakaid inimesi. See olgu öeldud huumori, nalja ning pilkepiltide kiituseks. Kuid teiselt poolt võib leida näiteid ka tillukesest verejanust, mille kohta Rein Lang on kunagi ajakirjanikuna öelnud, et eestlane on

eestlase rahvustoit. Siiski, lennukis ajalehti sirvides ja linnulennult hinnates võib meie poliitikuid ja nende lähedasi lohutada sellega, et Lääne-Euroopa ja USA kollase ajakirjanduse pilapiltidega võrreldes on Eesti lehtedes avaldatu üldjuhul suhteliselt inimsõbralik.

Karikatuur ootab karikatuuriuurijaid

Poliitiliste karikatuuride puhul on tegemist kultuuriliselt ja poliitiliselt laetud representatsioonidega. Teiste riikide poliitika- ja meediauurijad on küsinud lihtsaid küsimusi, mis vajaksid Eestiski süstemaatilist analüüsi ja tagasipeegeldust. Kuidas karikatuuridest aru saada? Kas kujutatu ajendiks on autorite ning meediaväljaannete väärtushinnangud ja valdav maailmavaade või on tegu päevapoliitiliste üksikjuhtumite kajastamisega? Kuidas hinnata karikaturistide väljenduslaadi (meetodit), eesmärgilisust ja loodud isikulist konteksti? Kuidas hinnata poliitiliste karikatuuride mõju auditooriumile? On see mõju karikaturisti väärtushinnangutega laetud sõnumist ning autori sihiseadest arusaamise määras? Või on see mõju vaataja eneseteadvuse ja heaolu tõusu/languse määras, kui ta näeb ajalehest, kuidas avaliku elu tegelaste ning otsustajate üle nalja visatakse?

Teadagi on, et karikatuuride ja nende nii-öelda lugejate vahel puudub otsene üksühene side. Et mõista tegelikult autorite ja kaudsemalt ka arvamustoimetuste sõnumit, on edaspidi vaja uurida isikulist konteksti ja teha intervjuusid nii karikaturistide kui ka ajalehtede arvamustoimetajatega, kes valivad päevateemasid ja loovad meediakujundeid.

Ühe jaotuse järgi jagunevad karikatuuride autorid laias laastus vastupanuliikujateks ja refleksionistideks. Esimeste jaoks on karikatuur relv, protestivahend valitseva diskursuse küsitavaks muutmisel, teiste jaoks passiivne vahend, kujutamaks ühiskonnas aset leidvaid sündmusi läbi huumori prisma. Eesti puhul on vististi enamasti tegemist ikkagi refleksionistidega – ühiskonna (köver)peegeldajatega.

Miks nii ja mitte teisiti? Mina-pildi ja meie-teadvuse taastootmine poliitilistes päevapiltides muudab sõnumi edastajad ja ka nende vastuvõtjad sageli kogemuse vangideks, sest ollakse kinni omas ajas ja kohas. Seetõttu ei ole Eesti karikaturistide toodang oma kohalikkuse (või ka provintsiaalsuse) tõttu sageli mõistetav laiemale auditooriumile, näiteks lätlastele, soomlastele ja venelastele. Aga see on üldisem nähtus niikaua, kui sisse ei tule sellised üldinimlikud teemad nagu rikkad ja vaesed, suured ja väikesed inimesed / riigid, isad ja pojad, sõda ja rahu, peaminister ja opositsioon jne.

Karikatuur on tavapäraselt toimetuse juhtkirja kõrval, kõnelemas enamasti sellest, mis Eestis eile juhtus. Seepärast võib 2003. aasta poliitiliste karikatuuride rändnäitusele anda ka nime "Eile nägin ma Eestimaad".

Kuidas ja millal järgmisi Eesti poliitiliste karikatuuride analüüsi ning 101 Eesti poliitilise karikatuuri valimisi esile kutsuda, näitab aeg. Järjest kindlam on aga see, et Eesti on e-riik ja e-demokraatiat ning e-valimisi ootavad ka kõik poliitiliste pilapiltide valimistel osaleda soovivad e-kodanikud. Kuidas ja millises veebivärvavas toimuvad need e-valimised 2005., 2006. või 2007. aastal ja kes on pildil, sedagi näitab e-aeg.

Lisa

2003. aasta karikatuurivalimise tulemused

I preemia – **Hillar Mets** (Eesti Päevaleht) (karikatuurivalijate lemmik)

Valik enim äramärgitud karikatuure: "Peaministri esimene tööpäev" (EPL 11.04.03), "Ministrite lemmikloomad" (EPL 13.06.03), "Eesti mehe sallivustreening" (EPL 23.09.03).

2 II preemiat – **Urmus Nemvalts** (Postimees) ja **Heiki Ernits** (Eesti Ekspress)

Valik enim märgitud karikatuure:

Urmus Nemvalts – "Vabaduskell ja koerad" (PM 13.05.03), "Väike eestlane" (PM 16.04.03 ja 17.05.03).

Heiki Ernits – "Euronormid ja tegelikkus" (EE 20.02.03), "Igavesti kahtlustav" (EE 7.08.03), "Rohkem valgust!" (EE 3.04.03).

21 eripreemia teemat

- **Eestlase minapilt** – U. Nemvaltsi "Väike eestlane" (PM 16.04.03; 17.05.03) ja H. Ernitsa "Kahtlustav eestlane" (EE 7.08.03).
- **Eesti – reformide maa** – H. Metsa "Lamav politseinik" (EPL 20.01.03) ja A. Juuse "Tulumaksuveto" (ÄP 21.11.03).
- **Riigikogu valimised** – A. Varustini "Kaduvad hääled" (SL ÕL 3.03.03).
- **Valimised läbi – kes kellega käib?** – A. Kasesalu "Isamaaliit viis tule" (ML 20.03.03).
- **Sarzid** – A. Juhanson "J. Partsi valikud" (EE 6.03.03), "E. Ergma: hüvasti, kosmos!" (EE 3.04.03).
- **Riigikogu inimlik pale** – R. Lauksi "...laulab ja tantsib kenasti..." (EPL 22.03.03).
- **Poliitika ja ajakirjandus** – A. Kasesalu "E. Savisaar vs ajalehed" (ML 13.03.03).
- **Euroopa Liidu referendimiralli** – A. Varustini "EL-seened metsas" (SL ÕL 25.07.03), A. Juuse "E. Savisaar leidis oma suuna" (ÄP 17.06.03), H. Metsa "Mida EL-ile öelda?" (EPL 8.08.03) ja A. Miltšakovi "Juhan, lubasid rohkem seksikaid mehi!" (Estonija 16.09.03).
- **Eesti ja Euroopa Liit: kohanemine** – H. Metsa "Eesti mehe sallivustreening" (EPL 23.09.03).
- **Heanaaberlikud suhted** – U. Nemvaltsi "Vene Karu vs Ukraina" (PM 24.10.03).
- **Eesti kaitsevägi ja NATO** – H. Metsa "Eesti mehe kõrbevarustus" (EPL 20.11.03).
- **Vabadusekell** – H. Metsa "Ajaloo kuulsamad kellamehed..." (EPL 19.12.03).
- **Poliitiline skandaal** – A. Miltšakovi "Superman T. Palts vs Maksuamet" (Estonija 20.09.03).
- **Võimu loomulik tõmme** – A. Varustini "Juured ja võimutool" (SL ÕL 19.05.03).
- **Ühiskondlik lepe** – U. Nemvaltsi "Sõlmisin..." (PM 20.10.03).
- **Eesti iibeprobleemid ja vanemahüvitis** – K. Vahteri "Emapalgad" (ÄP 25.07.03).
- **Keelepoliitika** – H. Metsa "Emakeelepäev – come on..." (EPL 14.03.03).
- **Palgapoliitika** – A. Kasesalu "Maavanema, ema ja vanaema palk" (ML 24.07.03).
- **Hariduspoliitika ja streik** – H. Metsa "Kalevipoja manitsus haritlastele" (EPL 04.11.03).

- **Valitsuskriis ja -remont** – A. Varustini "Koalitsioonipartner saatis pommi" (SL ÕL 18.11.03).
- **Valitsuse säästupoliitika** – A. Varustini "Säästuseal hing kinni" (SL ÕL 12.09.03).
- **Tekst ja pilt** – H. Metsa "Ministrite lemmikloomad" (EPL 13.06.03).
- **Kaks Eestit** – H. Ernitsa ja A. Juhanson "Ühiskondliku leppe õhtu saunas" (EE 24.12.03).
- **Uued perspektiivid** – V. Alberi "Sülelaps sülearvuti ja Internetiga" (ML 23.12.03).

Hillar Mets: Peaministri esimene tööpäev. Eesti Päevaleht, 11. aprill 2003



Urmas Nemvalts: Väike eestlane. Postimees, 16. aprill 2003



Rein Lauks: "... laulab ja tantsib kenasti..." Eesti Päevaleht, 22. märts 2003



Aleksei Miltšakov: Juhan, lubasid rohkem seksikaid mehi! Estonija, 16. september 2003



Andres Varustin: Lõppvaatus. Maaleht, 18. september 2003

Lõppvaatus

Kas jaatus
või eitus
on saatus
või peitus?

"Ei" heitus.

A. ITSKOK

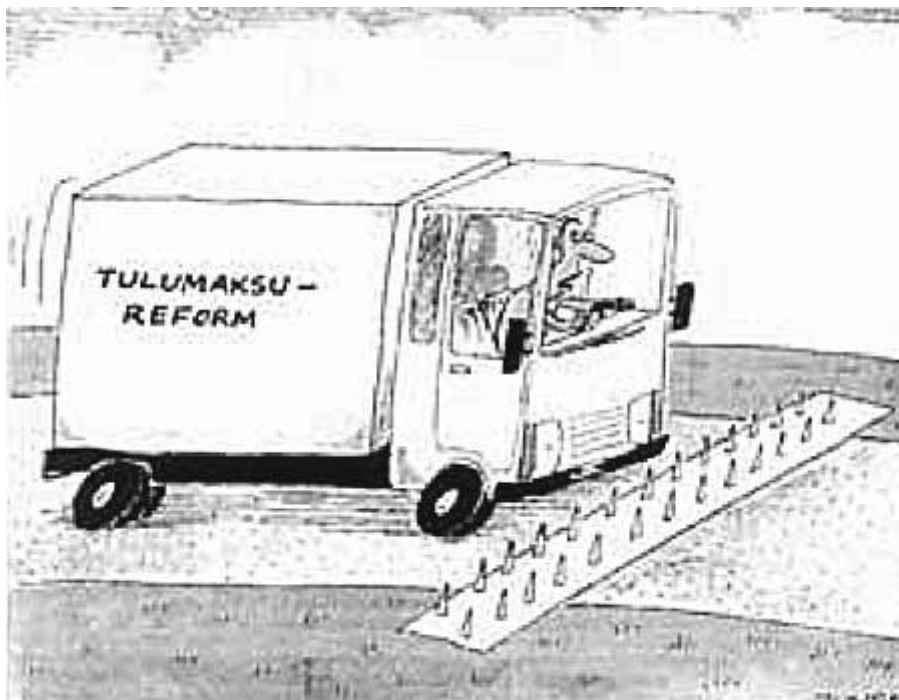
Euroliidu jaatajad esotsas presi-
dendi, esimehe ja peaministriga
voitsid pühapäeval eitajaid 67:33.



Heiki Ernits: Igavesti kahtlustav. Eesti Ekspress, 7. august 2003



Aimar Juuse: Tulumaksuveto. Äripäev, 21. november 2003



Andres Varustin: Kaduvad hääled. SL Õhtuleht, 3. märts 2003



Parlamentarsed uudised

Piret Viljamaa (RiTo 9), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Uudiste kokkuvõte välisriikide parlamentides toimunud 2003. aasta novembrist 2004. aasta aprillini.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud mitut elektroonilist infoallikat: uudisteagentuuride BNS ja Reuters andmebaase, ajalehtede Eesti Päevaleht ja Postimees arhiive, täistekstandmebaasi EBSCO ning parlamentide kodulehekülgedel leiduvaid materjale.

Etioopia

Märtsis asutasid Addis Abebas 53 Aafrika Liidu riigi esindajat Pan-Aafrika Parlamendi, kes seadis eesmärgiks soodustada demokraatia arengut Aafrikas.

Parlament hakkab tegutsema Aafrika Liidu seadusandliku koguna, kuid esimesel viiel aastal on tal nõuandev roll. Veebruaris allkirjastasid 38 Aafrika Liidu riigi esindajad parlamendi asutamise leppe. 265-liikmelisse parlamenti valitakse igast liikmesriigist viis kohaliku esinduskogu liiget (neist vähemalt üks peab olema naine). Põhikirja kohaselt peab parlament kogunema vähemalt kaks korda aastas. Esimeseks presidendiks valiti Tansaania diplomaat Gertrude Mongella.

International Custom Wire (EBSCO), 18.03.2004, "Pan-African parliament launched in Addis Ababa", <http://search.epnet.com/direct.asp?an=CX2004078H0819&db=nfh>.

Community Custom Wire (EBSCO), 18.03. 2004, "Profile: Gertrude Mongella, president of Pan-African parliament",

<http://search.epnet.com/direct.asp?an=CX2004078H1140&db=nfh>.

Gruusia

Gruusia parlament kinnitas uue riigilipu: viis punast risti valgel taustal. Otsuse riigilipu väljavahetamisest tegi 1999. aastal valitud parlamendikoosseis, kelle volitused pikenesid pärast 2003. aasta novembris Thbilisis aset leidnud nn rooside revolutsiooni. Riigilipu väljavahetamise vastaseid parlamendis peaaegu polnudki. Viie ristiga lipp pärineb ajaloolaste väitel Gruusia keskajast. Lipu kiitsid heaks ka riigis elavad moslemid. Uue lipu populariseerija oli Ühtne Rahvuslik Liikumine, kelle eesotsas seisab presidendivalimised võitnud Mihhail Saakašvili.

Interfax-BNS, 14. 01.2004, "Gruusia sai uue riigilipu".

Veebruaris muutis Gruusia parlament riigi põhiseadust. Seadusemuudatused tulenesid vajadusest tagada võimude lahususe printsiip. Uue seaduse jõustumisel luuakse peaministri institutsioon. Parlamendil on senisest suurem mandaat, näiteks on parlamendil õigus

valitsus laiali saata. Samas on presidendil õigus laiali saata nii valitsus kui ka parlament. Opositsiooni esindajad leiavad, et presidendile nii suurte õiguste andmine toob kaasa autoritaarse režiimi ohu.

Interfax-BNS, 7.02.2004, "Gruusia parlament muutis põhiseadust".

Gruusia parlamenti pürgiva valimisliidu Rahvuslik Liikumine / Demokraadid 188 saadikut allkirjastasid saadikupuutumastusest loobumise deklaratsiooni.

Gruusia presidendi Mihhail Saakašvili sõnul taotletakse, et saadik hakkaks toimepandud kuritegude eest vastutama samamoodi nagu iga Gruusia tavakodanik. Mihhail Saakašvili pöördus ka teiste erakondade esindajate poole üleskutsega ühineda saadikupuutumastusest loobumise deklaratsiooniga.

Interfax-BNS, 20. märts 2004, "Gruusia võimuerakonna saadikukandidaadid loobusid puutumastusest".

28. märtsil toimunud Gruusia parlamendi valimised võitis ülekaalukalt president Mihhail Saakašvili erakond Ühtne Rahvuslik Liikumine / Demokraadid, napilt ületas valimiskünnise ka valimisliit Parempoolsed / Töösturid (kokku 7,5% häältest, 15 kohta parlamendis). Erakonda Ühtne Rahvuslik Liikumine / Demokraadid toetas 66,2% valijaist. 85 saadikut valiti parlamenti ühemandaadilistest ringkondadest juba eelmise aasta 2. novembril. Keskvallimiskomisjoni teatel ei arvestatud lõplikes valimistulemustes kahe Adžaaria valimisringkonna tulemusi, sest need tühistati paljudele rikkumistele viidates. Kordusvalimised jäid autonoomse piirkonna võimude vastuseisu tõttu ära.

Interfax-BNS, 31.03.2004, "Gruusia parlamenti pääseb kaks erakonda".

Interfax-BNS, 18. 04.2004, "Gruusia kuulutas välja üldvalimiste tulemused".

Hiina

Märtsis võttis Hiina Rahvakongress 10 päeva kestnud istungjärgu lõpul vastu põhiseaduse parandused, mis esmakordselt pärast kommunistide võimuletulekut 1949. aastal sätestavad eraomandi ja inimõiguste kaitse. Hiina Kommunistlik Partei on muudatused heaks kiitnud. Varem on küll vastu võetud eraomandit käsitlevad seadused, kuid ettevõtjad nõudsid eraomandi kaitset ka põhiseaduslikul tasandil.

Rahvasaadikute Kongressi kinnitatud muudatusettepanekud puudutavad Hiina riiklikke sümboleid, eriolukorra kehtestamist katastroofi ajal, inimõigusi, eraomandi puutumatust ja rekvireeritud maa hüvitamist. Muudatused kajastavad majandusreformidest tulenevaid põhjalikke ümberkorraldusi, samas pole neil Hiina kohtusaalides kohest kaalu.

Põhiseadust muudeti neljandat korda, ettepanekud kiitis heaks 2863 saadikut, vastu oli 10 rahvaesindajat.

Finance Custom Wire (EBSCO), 8.03.2004, "China examines private property amendment",

<http://search.epnet.com/direct.asp?an=CX2004068W8583&db=bwh>.

AFP-BNS, 14.03.2004, "Hiina muutis neljandat korda põhiseadust".

Hispaania

Märtsis tulid Hispaanias üldvalimistega võimule opositsioonilised sotsialistid, kelle võidu ühe põhjusena nähakse terrorirünnakuid, mille korraldaja oli vastupidi valitsuse kinnitustele terrorivõrgustik Al-Qaeda. Peaministriks valiti José Luis Rodríguez Zapatero, kes on seni olnud José Maria Aznari USA välispoliitikat toetava liini äge kritiseerija. Ametlikel andmetel juhtisid sotsialistid 42,6%-ga Rahvapartei 37,7% vastu, kui loetud oli 99,44% häälest. Tulemus annab sotsialistidele parlamendi alamkojas 164 ja Rahvaparteile 148 kohta. Sotsialistid ei saavuta siiski absoluutset enamust, milleks oleks tarvis 176 kohta, ja vajavad valitsuse moodustamisel veel mõne partei toetust. Rahvapartei jääb aga suurimaks jõuks senatis, mis võib sotsialistlikul valitsusel muuta seaduste läbisurumise keeruliseks.

Reuters-BNS, 15.03.2004, "Hispaania valimised võitis opositsioon".

Holland

Veebruaris kiitis Hollandi parlament heaks valitsuse kava saata riigist välja ligikaudu 26 000 pagulast, kelle asüülitaotlus on tagasi lükatud. Pagulased, kellest paljud on elanud Hollandis aastaid, peaksid kolme aasta jooksul riigist lahkuma. Parlament lükkas tagasi mitu ettepanekut, millega püüti paremtsentristliku valitsuse kava pehmendada. Tolerantseks peetud Holland on viimastel aastatel muutunud välismaalaste suhtes tõrjuvamaks. 2002. aasta mais toimunud üldvalimistel toetasid valijad immigratsioonivastast parteid Pim Fortuyni Nimekiri, kelle liider tapeti mõni päev enne valimisi.

Reuters-BNS, 17.02.2004, "Hollandi parlament toetas asüüliõigusest ilmajäetud pagulaste väljasaatmist".

Itaalia

Veebruaris võttis Itaalia parlament katoliiklike saadikute ühendatud jõududega vastu seaduse, mis sisuliselt keelab embrüote külmutamise, sperma- ja munarakudoonorluse ning surrogaatema kasutamise. Seadus keelab ka vallaliste ja homopaaride kunstliku viljastamise. Seadus võeti Saadikutekojas vastu 277 poolthäälega, vastu oli 222 saadikut. Embrüo kloonimise eest ootab 10–20 aasta pikkune vanglakaristus ja trahv kuni üks miljon eurot. Trahv arstidele, kes kasutavad võõrast spermat või munarakke, küünib 600 000 euron. Abielupaaridele, kes kasutavad sperma- või munarakudoonorlust, pole siiski karistusi ette nähtud.

Seadust on nimetatud silmakirjalikuks, sest jõukamad inimesed saavad kunstliku viljastamise võimalust kasutada välismaa haiglates. Hääletamise ajal kandsid kaks naist Kommunistlikust

Parteist protestimärgiks valget maski. Mõned saadikud lubasid hakata koguma allkirju, et korraldada referendum seaduse tühistamiseks.

Women's Health Weekly (Reuters), 4.03.2004, "Italian law reins in assisted reproduction".

Jaapan

Jaauanaris võttis Jaapani parlamendi alamkoda vastu seaduse, mis võimaldab valitsusel kehtestada Põhja–Korea suhtes majandussanktsioone. Seadusandjate ja analüütikute sõnul on seadus mõeldud eelkõige Põhja–Koreale tuuma- ja raketiprogrammide osas surve avaldamiseks. Seniste seaduste alusel ei saa Jaapan kehtestada sanktsioone ühegi riigi vastu, välja arvatud rahvusvaheliste aktsioonide raames. Seadus jõustub siis, kui dokumendi on kinnitanud ka parlamendi ülemkoda.

Peaminister Junichiro Koizumi ütles, et seaduse vastuvõtmine ei tähenda kohe karistusmeetmete rakendamist.

Reuters–BNS, 29.01.2004, "Jaapani parlament kinnitas Põhja–Korea sanktsioonide seaduse".

Kreeka

Märtsis toimusid Kreekas parlamendivalimised, mille võitsid ülekaalukalt konservatiivid. Konservatiivse Uue Demokraatia Partei sai 300–kohalises parlamendis 165 kohta. Valitsusjuhiks saav 47–aastane Costas Karamanlis, kelle onu oli esimene huntajärgne Kreeka valitsusjuht, lubas kaasata uude valitsusse nooremaid poliitikuid. Sotsialistide juht George Papandreou arvas pärast valimisi, et tõenäoliselt on kreeklased sotsialistide pikast võimulolekust tüdinud.

Reuters–BNS, 8.03.2004, "Kreekas lõppes sotsialistide võim".

Kõrgõzstan

Jaauanaris leiti nelja Kõrgõzstani parlamendisaadiku, sealhulgas julgeolekukomisjoni ja õiguskomisjoni esimehe kabinetist pealtkuulamiseadmed. Julgeolekukomisjoni esimees Ismail Issakov juhib opositsioonilist liikumist, kes nõuab president Askar Akajevi võimult tagandamist ja poliitilisi reforme. Kõrgõzstani peaprokuratuur algatas pealtkuulamiseadmete asjus kriminaaljuurdluse. Peaprokuröri asetäitja Rustam Issajev lubas, et parlamendisaadikute võimaliku kriitika ennetamiseks ollakse valmis kasutama väliseksperte. Ta ei välistanud, et tegu võib olla provokatsiooniga, mis on seotud lähenevate presidendi- ja parlamendivalimistega.

Interfax–BNS, 14.01.2004, "Kirgiisia parlamendis avastati pealtkuulamiseadmed".

Leedu

Leedu politseiamet teatas, et Leedu saadikute vähesest töönnust nõrkinud joobnud mees tegi Seimile pommiähvarduse. Seimi sekretariaati helistanud mees ütles, et televiisorist istungit jälgides luges ta kokku, et sellest võtab osa ainult 22 saadikut ning seetõttu on Seimi hoone juurde paigaldatud pomm. Telefoninumbri kaudu tehti kindlaks helistanu isik, ta võeti kinni ja kuulati üle. Pommiähvarduse tegemise eest ootab 63-aastast Kaunases elavat meest kriminaalsüüdistus.

Saadikute istungitelt puudumine on Leedu Seimis terav probleem. Tihti on istungitel ainult mõnikümmend inimest.

BNS, 13.02.2004, "Leedus tegi purupurjus mees Seimile pommiähvarduse".

Aprillis hääletas Leedu Seim president Rolandas Paksase ametist tagandamise poolt.

Presidendi tagandamiseks oli vaja vähemalt 85 saadiku toetust ühele kolmest hääletusele pandud süüdistuspunktist. Hääletusel osales 115 Seimi liiget parlamendi 137 saadikust. 86 saadikut toetas süüdistust Leedu kodakondsuse ebaseaduslikus andmises Paksase valimiskampaania suursponsorile Juri Borissovile ja talle riigisaladuse lekitamist. 89 Seimi liiget toetas süüdistust, mille kohaselt andis Paksas ametiisikutele korralduse mõjutada AS-i Zemaitijos Keliai juhtkonda eesmärgiga võõrandada aktsiaid presidendiga seotud isikutele.

Paksas on esimene Euroopa valitud riigipea, kes on ametist tagandatud.

BNS, 6.04.2004, "Leedu Seim tagandas president Rolandas Paksase".

Läti

Läti Seim võttis vastu valijaregistri seaduse, mille kohaselt tuleb kõigi valijate nimed kanda vastavasse eriregistrisse. Edaspidi ei saa Läti valijad hääletada ükskõik millises valimisjaoskonnas nagu seni, vaid ainult seal, kus nad on registreeritud. Võimalik on hääletada posti teel.

Tühistati määrus, mille alusel tehti hääletamas käinud inimeste passi selle kohta märge. Vajadus uue registri järele tuleneb elukohajärgse sissekirjutuse nõude tühistamisest, uut korda on vaja ka Euroopa Parlamendi valimiste korraldamiseks, kus võivad osaleda ka Euroopa Liidu kodanikud.

BNS, 22.01.2004, "Läti seim võttis vastu valijaregistri seaduse".

Jaauanuaris võttis Läti Seim vastu Euroopa Parlamendi valimise seaduse, mis lubab kandideerida ka endistel NSV Liidu Riikliku Julgeoleku Komitee (KGB) liikmetel ja pärast 1991. aasta 13. jaauuari Kommunistlikku Parteisse kuulunud isikutel. Nende kandideerimise vastu hääletasid opositsioonilise Rahvaerakonna, valitsevasse koalitsiooni kuuluva Isamaale ja Vabadusele ning Roheliste ja Põllumeeste Liidu esindajad. Seaduse teise lugemise ajal toetas Seim piirangute kehtestamist endiste KGB liikmete ja kommunistide Euroopa

Parlamenti pääsemisele, ent juristid kutsusid üles piirangust loobuma, viidates võimatusele seda juriidiliselt põhjendada.

Kui Seim oleks piirangud kehtestanud, välistanuks see erakonna Võrdõiguslikkus liidri Tatjana Ždanoki, Sotsialistliku Partei juhi Alfrēds Rubiksi ning sotsiaaldemokraatide Jānis Ādamsonsi ja Juris Bojārsi kandideerimise.

BNS, 29.01.2004, "Läti seim lubas KGB-lased ja kommunistid Europarlamenti".

Moldova

Peaprokuratuuri nõudmisel võttis Moldova parlament neljalt opositsioonipoliitikult saadikupuutumatus. Salajasel hääletusel osalesid ainult võimul olevad kommunistid, kellel on 101-kohalises parlamendis 71 mandaati. Peaprokuratuur süüdistab kolme Kristlik-Demokraatliku Rahvapartei ja ühte tsentristliku erakonna Meie Moldova esindajat teise riigi sümbolite rüvetamises. Opositsiooni korraldatud protestiaktsiooni käigus põletasid meeleavaldajad avalikult Venemaa lipu ja president Vladimir Putini näopildi. Saadikupuutumatus minetanud Vlad Cubriacu rõhutas, et parlamendi otsusele eelnes Vene suursaadiku Juri Zubakovi ametlik pöördumine. Cubriacu sõnul näitab see, kui suur on Moskva mõju Moldova võimudele.

Interfax-BNS, 28.02.2004, "Neli Moldova opositsionääri kaotasid saadikupuutumatus".

Poola

Märtsis sõlmisid Poola valitsevad sotsiaaldemokraadid koalitsioonileppe väikse rühma sõltumatute parlamendisaadikutega ja parandasid oma väljavaateid kokkuhoiuprogrammi parlamendis läbi suruda.

Demokraatliku Vasakalliansi parlamendifraktsiooni esimehe Krzysztof Janiku sõnul otsustasid Demokraatlik Vasakallianss ja Föderaalne Parlamendiklubi pärast mõningat kõhklemist moodustada valitsus- ja parlamendikoalitsiooni.

Valitsuspartei saab sellega parlamendi alamkojas oma 207 toetajale juurde 15 häält. Kokku 222 häält ei küüni 460-liikmelises parlamendis siiski enamuse, kuid valitsus võib arvestada ka kümme-konnan sõltumatu saadiku toetusega.

Reuters-BNS, 4.03.2004, "Poola vasakpoolsed moodustasid väikse liitlasega koalitsiooni".

Prantsusmaa

Prantsusmaa parlamendi alamkoda toetas seaduseelnõu, mis sätestab, et inimkudede reproduktiivne kloonimine on kuritegu inimkonna vastu ja selle eest võib määrata kolmekümne aasta pikkuse vanglakaristuse ning 7,5 miljoni euro suuruse rahatrahvi. Seaduseelnõu seab tõkked ka meditsiinilise teadustöö eesmärgil tehtavale kloonimisele. Seadus jõustub pärast seda, kui ülemkoda on selle heaks kiitnud.

Prantsusmaa on üks suuremaid kloonimise vastaseid, president Jacques Chirac on öelnud, et toetab rahvusvahelist kloonimist keelustavat lepet. Ameerika Ühendriikide presidendi George W. Bushi administratsioon soovib lepet laiendada ka tüvirakkude uurimisele.

Reuters, 11.12.2003, "French parliament backs human cloning ban".

Veebruaris osalesid sajad Pariisi kohtunikud protestimarsis, et väljendada oma rahulolematust parlamendis vastuvõetud seadusega, mis nende sõnul laiendab politsei õigusi kohtunike pädevuse ja inimõiguste arvel. Näiteks võimaldab uus seadus politseil kuritegelikku organisatsiooni sulanduda, uurimisaluste telefonikõnesid ilma kohtu loata pealt kuulata ning kahtluseluseid kuni neli päeva ilma süüdistust esitamata kinni hoida. Seaduse eesmärk on tõhusam võitlus maffiagrupeeriingute ja terroristidega, mida lubas enne valimisi president Jacques Chirac. Seadus võeti vastu 340 häälega, vastu oli 173 saadikut.

Reuters, 11.02.2004, "French lawyers strike in protest at new crime law".

Rumeenia

Euroopa Liidu ametnikud hoiatasid, et kui Rumeenia ei reformi kohtusüsteemi ning olukord korruptsiooni ja ajakirjandusvabaduse alal ei parane, ei saa Rumeenia 2007. aastal Euroopa Liidu liikmeks. Rumeenia on lubanud astuda samme, et neid nõudmisi täita, näiteks võivad riigi elanikud ametiseisundi kuritarvitamise juhtumitest teatada korruptsiooniliini numbril. Samas menetletakse Rumeenia parlamendis seaduseelnõu, mis näeb ette kuni kolme aasta pikkuse vanglakaristuse ajakirjanikele, kes pildistavad poliitikute elamuid või kirjutavad riigiasutustes toimunud ilma selleks ametlikku luba saamata.

Reuters, 26.02.2004, "Romania sets up corruption hotline to aid EU bid".

Saksamaa

Detsembris toetas Saksamaa parlament kantsler Gerhard Schröderi majandusreformi. Reform hõlmab muu hulgas tulumaksukärpeid ja uuendusi tööturul. Algul 2005. aastaks mõeldud maksukärped jõustuvad aasta varem. Tulumaksu ülemmäär langeb 48,5 protsendilt 45 protsendile, alammäär 19,9 protsendilt 16 protsendile. Kokku vähendatakse makse 15 miljardi euro väärtuses. Tööturu-uuenduste käigus saavad vähemalt 10 töötajaga firmad senisest suuremad õigused töötajate vallandamiseks. Töötud peavad neile pakutud töökohtadega rahulduma, isegi kui palk on keskmisest madalam, vastasel juhul kaotavad nad 30 protsenti töötü abirahast.

AFP-Reuters-BNS, 19.12.2003, "Parlament toetas Schröderi majandusreforme";

Finance Custom Wire (EBSCO), 20.12.2003, "Germany cuts its welfare state policies", <http://search.epnet.com/direct.asp?an=CX2003354W9191&db=bwh>.

Serbia

Detsembris toimunud erakorralistel parlamendivalimistel võitis ülekaalukalt Serbia Radikaalne Partei, kelle ametlik juht Vojislav Seselj on sõjakuritegudes süüdistatuna Haagi Rahvusvahelise Kohtu all. Rahvuslaste ja nende *de facto* juhi, endise kalmistudirektori Tomislav Nikolići edu tähendas esimest tuntuvat tagasilööki demokraatiameelsete jõudude koalitsioonile, mis on valitsenud Serbiat Slobodan Miloševići kukutamisest saadik. Ent läänemeelsed demokraadid pole saanud lüüa mitte üksnes Serbias, ka Horvaatias ja Bosnias tulid võimule natsionalistlikud parteid. Analüütikute hinnangul on see sotsiaal- ja majandusreformides pettunud valijaskonna loomulik reaktsioon. Kuid äärmusrahvuslastest poliitikute retoorika on pärast võimuletulekut muutunud, üsna täpselt järgitakse lääne nõudeid reformide läbiviimiseks.

Eesti Päevaleht, 30.12.2003, "Serbia Radikaalne Partei võitis ülekaalukalt parlamendivalimised", <http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=253720>.

Soome

Soome parlament võttis vastu seaduse, mis kohustab arste teavitama politseid patsientidest, kelle tervislik seisund võib takistada autojuhtimist ning muuta nad endale ja teistele ohtlikuks. Arstid peavad politseile vastava avalduse tegema patsiendi võimalikust vastuseisust hoolimata. Soome Arstide Liit peab seadust vastuoluliseks ega toeta seda. Praegu kehtib Soomes juhuluba kuni selle omaniku 70. sünnipäevani, pärast seda peab autojuht iga viie aasta tagant läbima meditsiinilise kontrolli. Septembris jõustuv seadusemuudatus järgib mujal Euroopas kehtivaid seadusi.

Agence France Presse (Reuters), 5.12.2003, "Finnish law obliges doctors to inform police of sickly drivers".

Suurbritannia

Suurbritannia parlamendi põhiseaduskomisjon palus valitsuselt lisaagea, et läbi töötada õigussüsteemi reformiga kaasnevaid muudatusi. Kavas on luua Ameerika Ühendriikide eeskuju järgiv ülemkohus ning kaotada lordkantsleri ametikoht, mis muudaks 1400 aasta vanust traditsiooni. Uus ülemkohus oleks kõrgeim kohus Inglismaal ja Walesis ning asendaks Lordide Koja õiguslordide instantssi. Õigussüsteemi reformimine on vajalik võimude lahususe printsiibi tagamiseks, nii eraldatakse seadusandlik võim kõrgeimast kohtuvõimust.

Reuters, 10.02.2004, "UK judicial reform plans too rushed".

Briti Konservatiivse Partei juht Michael Howard pidi üldsuse ees vabandama konservatiivist parlamendiliikme Ann Wintertoni sobimatu käitumise pärast. Ann Winterton jutustas Londonis toimunud lõunasöögil, kus osalesid viisteist Suurbritannia seadusandjat ja Taani tööstustegelased, kohatu rassistliku nalja. Nali seostus kahekümne peamiselt Hiina päritolu võõrtöölise hukkamisega, kes uppusid Morecambe'i lahes südakarpe korjates. Ann Winterton lubas partei juhtkonna hukkamõistust hoolimata tööd parlamendi alamkojas jätkata.

Reuters, 26.02.2004, "UK legislator punished for Chinese migrant joke".

Suurbritannia parlamendi alamkoja liider Peter Hain nõudis, et korraldataks juurdlus seoses kahe rahuaktivisti ronimisega parlamendihoone kellatorni Big Ben. Ta ütles, et vahejuhtum tõstatas küsimuse parlamendihoone kaitstusest ajal, mil Suurbritannia on võimaliku terroriohu tõttu häireseisundis.

Kaks Greenpeace'i aktivisti ronisid alpinistivarustust kasutades mööda Big Beni välisseina üles ning rullisid lahti loosungi "Tõe aeg", märkides oma aktsiooniga aasta möödumist Iraagi sõja algusest. Tugeva tuule tõttu laskusid nad peatselt alla ning politsei vahistas nad. Aktivistid lasti hiljem kautsjoni vastu vabaks.

AFP-BNS, 21.03.2004, "Briti valitsuse liige nõudis Big Benil toimunu uurimist".

Šotimaa

Šoti parlamendis on arutusel seaduseelnõu, mis võimaldab avalikus kohas lapse lutipudelist või rinnaga söötmise takistamise eest määrata trahvi nendele asutustele ja firmadele, kes lapse toitmist piiravad. Seadus ei laiene juhtudele, kui tegemist on kohaga, kus laste viibimine on keelatud. Eelnõu laiem eesmärk on propageerida rinnaga söötmist.

www.scottish.parliament.uk.

Šveits

Detsembris valis Šveitsi parlament valitsusse Šveitsi Rahvapartei parempopulistist juhi Christoph Blocheri. Blocher ähvardas ministrikohata jäämisel opositsiooni minna, mis oleks muutnud aastakümneid püsinud poliitiliste jõudude tasakaalu. Christoph Blocher sai 121 häält Kristlikku Rahvaparteisse kuuluva justiitsministri Ruth Metzleri 116 hääle vastu.

Euroopa integratsiooni vastase Christoph Blocheri ministriks valimine tähendab, et tõenäoliselt ei astu Šveits järgmise kümnendi jooksul Euroopa Liitu. Šveitsi parlamendis on juba menetluses range välismaalaste seadus ning ilmselt püsib Šveits veel mõnda aega neutraalse tsoonina keset Euroopat.

The Guardian (Reuters), 11.12.2003, "Switzerland swings right as nationalist joins cabinet".

Ukraina

Rahandusministri kandidaadiks peetav Ukraina parlamendiliige on Saksamaal suurriisumises süüdistatuna kohtu all. Kohtumõistmine 45-aastase Viktor Šerdinski üle algas juba 2001. aastal. Süüdistuse kohaselt riisus Šerdinski koos oma Venemaalt pärit kaasosalise Igor Didenkoga 60 miljonit marka 400 miljonist, mis Helmut Kohli valitsus 1995. aastal eraldas hüvitiste maksmiseks Teise maailmasõja ajal Saksamaale orjatööle viidud ukrainlastele. Raha kanti üle tollal Šerdinskile kuulunud Gradobanki kaudu. Saksa politsei vahistas Šerdinski 2000. aastal, kui ta üritas *Deutsche Bank*'i Hannoveri filiaalis võtta enda arvelt välja 50 000 dollarit.

Interfax–BNS, 10.11.2003, "Ukraina parlamendiliige Saksamaal kohtu all".

Veebruaris hääletas Ukraina parlament opositsiooni survele presidendi otsevalimise säilitamise poolt. Praeguse valimissüsteemi säilitamist toetas 450-st saadikust 305. Detsembris surus president Leonid Kutšma parlamendis esimesel lugemisel läbi eelnõu, mille kohaselt oleks 2006. aastast alates hakanud presidenti valida parlament, kus enamik liikmeid on tema liitlased. Põhiseaduse muudatuste hääletamise ajal kasvas parlamendiistung üle rusikavõitluseks, mille käigus Kutšma vastased karjusid: "Põhiseadus, põhiseadus!" ning pildusid spiikrit paberite ja lilledega.

Ebaõnnestus ka järgmine katse riigi põhiseadust muuta: aprillis lükkas Ukraina parlament president Leonid Kutšma põhiseadusemuudatused tagasi. Opositsiooni sõnul soovis riigipea nende muudatustega säilitada oma mõju ka pärast teise ametiaja lõppu tänavu oktoobris. 1996. aastal vastu võetud konstitutsiooni muutmise poolt hääletas 294 saadikut, muudatuste vastuvõtmiseks oleks 450-kohalises parlamendis vaja läinud 300 toetushäält. Muudatused oleksid piiranud presidendi volitusi, suurendanud valitsuse rolli ning tõstnud parlamendi vastutust valitsuse tegevuse eest.

Euroopa Nõukogu taunib katseid valimiste eel põhiseadust muuta ja on ähvardanud Ukraina organisatsioonist välja heita, kui ta ei loo tingimusi vabadeks ja õiglasteks presidendivalimisteks.

Reuters–BNS, 4.02.2004, "Ukraina parlament jättis jõusse presidendi otsevalimise";

Reuters–Interfax–AFP–BNS, 8.04.2004, "Ukraina parlament jättis põhiseaduse muutmata".

Venemaa

Riigiduumi kodukorrakomitee korraldas rahvaasemikele seminari, et selgitada vajadust tööle tulles relv koju jätta. Komitee juhi Oleg Kovaljovi sõnul on istungisaalis aeg-ajalt toimunud ägedaid vaidlusi, nii et parem on karta kui kahetseda. Siiani pole duumas erimeelsuste lahendamisel kaklustest kaugemale mindud.

Interfax–BNS, 9.02.2004, "Duumasaadikutele soovitatakse tööle tulles relv koju jätta".

Veebruaris lükkas Riigiduumi tagasi seaduseelnõu presidendi volituste pikendamisest neljalt aastalt seitsmele. Ivanovo oblastiduumi algatust põhiseaduse muutmiseks toetas 51 saadikut, otsuse vastuvõtmiseks oluks vaja 300 poolthäält. Vastu hääletas 317 saadikut. Duma neljast fraktsioonist toetasid eelnõu kaks: Venemaa Liberaaldemokraatlik Partei ning valimisliit Kodumaa (Rodina). President Vladimir Putin on presidendi ametiaja pikendamise ideed kritiseerinud.

Vajadust pikema ametiaja järele põhjendati paremate võimalustega valimislubadusi ellu viia. Mõnede analüütikute arvates oli tegu Kremli katsega, mis pidi näitama, kuidas ettepanekusse suhtutakse.

Interfax–AFP–BNS, 18.02.2004, "Vene riigiduuma jättis presidendi ametiaja muutmata".

Retsensioon

Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare. Peatoimetaja Aaro Möttus. Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu, 2004. 326 lk.

Parlamenti, kes on töötanud oma volituste lõpuni ja viinud seaduslike ja korraliste valimisteni, peetakse parlamentaarse demokraatia proovikiviks. Sõjajärgses Eesti Vabariigis on nüüdseks kolm Riigikogu koosseisu oma töö teinud. Ei ole olnud vajadust erakorraliste valimiste järele. Ei ole muudetud ka põhiseadust valdkonnas, mis puudutab riigi ülesehitust ja valitsemiskorda. Üksteist aastat parlamentarismi näitab, et Eesti on proovile hästi vastu pidanud ning Eesti Vabariiki võib pidada stabiilseks parlamentaarseks demokraatlikuks riigiks. Ei tasu aga unustada, et maailmasõdade vahel püsis parlamentaarne demokraatia Eestis 15 aastat: 1919–1934. See tõendab, et parlamentaarne demokraatia ei pruugi ka kolme Riigikogu koosseisu järel olla kõigile iseenesestmõistetav ja igaühe arvates riigile kõige sobilikum valitsemisvorm. Au ja kiitus 1992. aasta põhiseadusele, mis on suutnud olla kindlaks raamiks demokraatia kasvuraskustele, poliitilisele kirevusele, sagedasele parlamendijõudude ümberjaotumisele, aga ka populistlikele katsetele parlamentarismi millegi tõhusamaga asendada.

Esmakordselt on ühtede kaante vahele saanud sõjajärgsete Riigikogu koosseisude kroonika. Tõsi, materjalipuudust VII, VIII ja IX Riigikogu kohta ei ole ning alates 1993. aastast on regulaarselt välja antud ka Riigikogu jooksvat kroonikat. Kuid koondülevaade seni puudus. Käesolev kogumik täidab selle lünka ja Riigikogu kirjutatud ajalugu rivistub väärikalt ühte ritta vanade parlamentide ajalooga.

Kogumik annab 19 peatükis ulatusliku ülevaate kolme eelmise Riigikogu koosseisu kohta. Täpset statistikat sisaldav väljaanne on asendamatu abimees kõigile, kellel on huvi süveneda viimase kümnendi Eesti poliitilisse ajalukku.

Kogumik algab 1992., 1995., 1999. ja 2003. aasta valimiste iseloomustamisega. Üksikasjalikult on käsitletud Eesti valimissüsteeme, sealhulgas sõjaeelseid, ning Riigikogu valimise seadust ja selle muudatusi. 1992. aasta Riigikogu valimisteks vastu võetud valimisseaduse üldpõhimõtted kehtivad tänaseni, kuigi seda on mitu korda parandatud ja täiendatud. Ammendav on valimistulemuste statistika, nii üleriigiliselt kui ka ringkondade lõikes. Kirjelduses joonistuvad selgepiiriliselt välja poliitiliste jõudude toetustrendid.

Sisutihe on ülevaade kõigi selle perioodi Riigikogu liikmete tegevuse kohta.

Esitatud on kõigi sel perioodil Riigikogus töötanud liikmete üldandmed, samuti kokkuvõtte nende tööst komisjonides ja fraktsioonides. Ülevaatest ilmneb selgelt, et põhiosa oma tööst ei tee Riigikogu liige mitte täiskogu istungil suures saalis avalikkuse valvsa pilgu all, vaid hoopis Riigikogu tööorganeis – komisjonides ja fraktsioonides.

Avalikkusel on Riigikogu tööorganeist sageli ebapiisav või koguni väär arusaam. Riigikogu komisjonidest ei teata tihtipeale mitte midagi või peetakse neid üksnes korraldavateks kogudeks. Riigikogu töö korraldamine lasub siiski Riigikogu juhatuse õlgadel, juhatus

koosneb Riigikogu esimehest ja kahest aseesimehest. Riigikogu kümme alatist komisjoni teevad seevastu üksnes sisulist tööd: arutavad seaduseelnõusid, vaatavad läbi muudatusettepanekud ja valmistavad eelnõud ette täiskogu istungil arutamiseks ja otsustamiseks. Komisjon on õigupoolest see koht, kus sõlmitakse kompromisse poliitiliste jõudude vahel. Või kui see ei osutu võimalikuks, siis selgub komisjonis jõudude vahekord, mis üldjuhul peegeldub ka täiskogus. Alatiste komisjonide töökindlust on näidanud nende püsivus kolme koosseisu vältel. Peale alatiste komisjonide on veel mitut liiki teisi komisjone, kelle ülesanne on korraldada parlamentaarset kontrolli, tegelda uurimise või mõne üksikküsimusega. Ajutiste komisjonide paindlik struktuur on võimaldanud Riigikogul operatiivselt reageerida ühiskonnas toimuvale. Täpne statistika komisjonide koosseisude kohta ja nende pädevuse iseloomustus toob avalikkuse ette Riigikogu selle poole töö, mis igapäevaselt varju kipub jääma.

Riigikogu fraktsioonid on ühiskonnas tegutsevate erakondade peegeldus. Eestis kehtiva proportsionaalse valimissüsteemi kohaselt on fraktsioon nagu mudel erakonna toetusest ühiskonnas, sest Riigikogu kohtade arv on võrdeline erakonna toetusprotsendiga valimiste ajal. Fraktsioon on keskne parlamendipoliitika väljatöötamise koht ning ühtlasi vahendaja erakonna ja parlamendi ning rahva ja riigivõimu vahel. Asjaolu, et Riigikogus on esindatud eri maailmavaadet kandvad fraktsioonid, näitab ehk kõige selgemalt Eesti demokraatia toimimist. Et fraktsioonid on kolme Riigikogu koosseisu jooksul läbi elanud kõige suuremaid muutumisi, nimevahetusi ja ümberrivistumisi, on põhjalik ülevaade fraktsioonidest vaieldamatult üks kogumiku peamisi väärtusi.

Peale seaduste vastuvõtmise on Riigikogul ka muid ülesandeid. Üks olulisemaid on suhtlemine avalikkusega, aruandmine rahvale oma tegevuse ja riigi olukorra kohta. Samuti rahva tahte viimine valitsuseni. Sel otstarbel on Riigikogus moodustatud mitmeid mitteformaalseid kooslusi – ühendusi, toetus- ja sõprusrühmi –, mis liidavad Riigikogu liikmeid fraktsiooniväliselt, näiteks ühise arusaama või tegevusvalmiduse alusel konkreetses küsimuses. Sõprusrühmad on loodud teiste riikide parlamentidega suhtlemiseks ning koostöövõimaluste leidmiseks ühiste huvide esindamisel. Riigikogu delegatsioonid seevastu kannavad formaalset vastutust Riigikogu esindamise eest rahvusvahelistes organisatsioonides ja suhtlemisel teiste riikide parlamentidega. Kogumik annab asjakohase ülevaate kõigi nende tegevusvormide kohta.

Riigikogus esitatud eelnõude, vastuvõetud õigusaktide ja muu tegevuse põhjalik statistika iseloomustab Riigikogu kolme koosseisu huvitavalt ja asjakohaselt. Välja on toodud nii Riigikogu liikmete, komisjonide ja fraktsioonide kui ka valitsuse esitatud eelnõude statistika. Sellest ilmneb Riigikogu liikmete kõrge aktiivsus eelnõude esitamisel, kuid madal produktiivsus eelnõude menetlemisel. Viimane asjaolu näitab selgesti, et mitte alati ei ole eelnõu eesmärk korrastada õigussüsteemi, vaid sageli tahetakse sellega endale tähelepanu tõmmata ja kujundada avalikku arvamust.

Riigikogu ja teiste riigivõimu institutsioonide, valitsuse, presidendi, õiguskantsleri, riigikontrolli ja riigikohtu omavaheliste suhete analüüs avab Eesti parlamentarismi olemuse. Üksikasjalikult on ära toodud Riigikogu ja teiste institutsioonide koostöövormid ja

kompetentsiküsimused. Kogumik ilmestab tõika, et Eesti riik on tervik ning igal institutsioonil on oma eripärane, kuid riigi toimimises oluline koht.

Kogumikus esitatud arvandmed ja kommentaarid näitavad ilmekalt selle töö hulka, mis on vajalik murdmaks läbi Riigikogu poliitilise elu kirevuse – sagedaste poliitiliste jõudude ümberrivistumise, nimevahetuste, liitumiste, lõhenemiste ja ülejooksmiste rägastiku. Hästi süstematiseeritud kommentaarid teevad Riigikogu selle perioodi olemuse kergesti mõistetavaks ka neile, kes igapäevaselt Riigikogu tööga kokku ei puutu.

Riigikogu kolme koosseisu kogumik on tänuväärne algatus, mis avab tee tulevaste koosseisude tegevuse analüüsile. Latt on seatud kõrgele, olgu see innustavaks tähiseks tulevastele tegijatele.

Retsensioon

Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare. 2004

Äsja ilmunud kogumik "Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare" annab mitmekülgse ülevaate seadusandliku kogu tööst ja seda korraldavatest seadustest. Kaetud on kõik Riigikogu funktsioonid ja kajastatud ametlikku suhtlemist muude riigivõimu institutsioonidega, sealhulgas valitsuse, presidendi, õiguskantsleri, Riigikontrolli ja Riigikohtuga.

Raamatu põhiosa moodustavad kõikvõimalike andmetega tabelid, mille põhiväärtus – nagu sedasorti tabelitel ikka – on see, et neist võib lugeda välja palju rohkem infot, kui koostamisel on sisse pandud. Samavõrd kaalukad on ka kommentaarid, mille abil on tabelleid tunduvalt kergem lugeda ja tõlgendada.

Näiteks esimene peatükk annab põhjaliku ülevaate sellest, millised parteid on taasiseseisvunud Eestis olnud, millised neist on valimistel osalenud ja kui palju hääli saanud (ühe hääle täpsusega). Kajastatud on demokraatia arengut viimase tosina aasta jooksul ja rahva käitumist valimistel. Lugesin kogumikust üsna väheste vaevaga välja, kuidas on muutunud neljade valimiste jooksul nii-öelda raisatud häälte arv ehk kui suur osa kõikidest häältest anti parteidele ja üksikkandidaatidele, kes ei osutunud Riigikogusse valituks.

Kommentaaridest saab ka teada, milline seadus millist Riigikogu töö tahku reguleerib, kuidas ja millal on need muutunud. Kommentaarid annavad valdkonnast süsteemse pildi tunduvalt kergemini, kui kõiki seadusi ja nende muudatusi ükshaaval lugedes. Kogumik on asjalik abimees eeskätt politoloogia- ja õigusteaduse tudengitele, samuti kõigile teistele, kellel on kokkupuudet parlamendiõigusega. Samuti peaks see raamat olema käepärast ajakirjanikel, kes mõnest seadusloomesse või muul moel Riigikogusse puutuvast kirjutama hakkab.

Veel sotsiaalteaduste olemasolust Eestis

Mikko Lagerspetz (RiTo 7), Eesti Humanitaarinstituudi sotsioloogia korraline professor

Riigikogu Toimetiste 7. numbris (2003) esitasin vastulause Riigikogu liikme, Tartu Ülikooli Õigusinstituudi emeriitprofessori Ülo Vooglaiu kahele väitele, mis ta oli esitanud toimetiste 6. numbris ilmunud essees (2002). Tema väitel ei ole "meil" teooriat, millega oleksid sõnastatud "võimule tuleku, võimul olemise ja võimult taandumise metodoloogilised lähtekohad"; ta leiab ka, et Eestis ei ole iseseisvusajal tehtud *ühtki uuringut*, mille objektiks oleksid olnud "võõrdumine, võõrandumine, indolentsus, marginaalsus ja teised sotsiaalsed pinging". Mõlemad väited tundusid mulle põhjendamatutena ning tunduvad sellistena ka pärast seda, kui olen lugenud minule osutatud vastust toimetiste 8. numbris (2003). Seal esitleb professor Vooglaid päris põhjalikult oma arusaamu sotsiaalteadustest üldse ja eriti Eestis. Ka nendest üldisematest küsimustest ei saa käesolev vastus mööda minna.

Uuem kirjatöö omistas minule muu seas selliseid arvamusi, mida ma ei ole esitanud. Mina näiteks ei leia, et "võimu uurimisega tegelnud inimeste arv ja tegelemiseks kulunud aeg ei ole eriti olulised" (lk 230; siin ja edaspidi tsiteeritud professor Vooglaiu väited pärinevad eespool mainitud vastusest). Vastupidi, mina pean oluliseks toonitada, et sotsioloogia on võimuküsimustega tegelnud päris kaua – selles võib sotsioloogia klassiku Max Weberi tekstide hiljuti ilmunud tõlke najal veenduda ka eestikeelne lugeja (Weber 2002). Võimu teoreetiliste käsitluste hulk on sotsioloogilises kirjanduses üpris suur. Niisiis ei saa öelda, et puudu oleks nimelt võimu *teooriast* – pigem on väheseks (kuigi kindlasti mitte olematuks) jäänud olemasolevate teooriate rakendamine Eesti olude analüüsimisel¹. Ka ei ole ainult positiivne minu hinnang "Eesti ühiskonnateaduste kvaliteedile", ammugi nende "osale Eesti arengus, sealhulgas õigusloomes, majanduselus ning riigi edasi- ja tagasisidestamises"; olen nagu vist kõik Eesti sotsiaalteadlased teadlik oma ja kolleegide töö ning mõjuvõimaluste piiratusest². Tegemist on ikkagi väikese teadlaste hulgaga, kelle töö on olnud aastaid ebapiisavalt rahastatud ja kes alles 1990. aastatest alates on saanud võimaluse vabaks rahvusvaheliseks teabevahetuseks.

Äärmiselt eksitav on aga väita, nagu teeb professor Vooglaid, et põhilisimad sotsiaalsed probleemid on Eestis täiesti uurimata ja ei ole olemas "tähendust omavat ja tõsiselt võetavat teaduslikku infot, mille põhjal oleks võimalik koostada prognoose või teha järeldusi senise poliitika kohta" (lk 227). Tegelikult on uuritud kõiki tema mainitud eluvaldkondi ja avaldatud nende uurimuste tulemusi. Ka on Eesti sotsiaalteaduste üldine tase ja rahvusvaheline läbilöögivõime viimase poole tosina aasta jooksul selgesti tõusnud. Kui ma olen õigesti aru saanud, eitab professor Vooglaid professionaalse sotsiaalteaduse olemasolu Eestis üldse. Loodan, et ma siinkohal eksin, sest selline väide oleks väär ja destrukttiivne. See justkui õigustaks seda, et olemasoleva uurimusteabega poliitilisel otsustamisel ei arvestata, et ebameeldiva teabe edastaja tembeldatakse poliitiliste vastasparteide emissariiks, või seda, et uurimusteabele põhinevad, eri poliitikavaldkondade juba ette valmistatud arengukavad jäetakse muude eesmärkide huvides teostamata. Ometi on sotsiaalteadlased just niisuguste suunitluste pärast viimasel ajal muret tundnud, ja mitte ainult nemad.

Mitte küll rangelt võttes sõltumatuid, pealegi väljastpoolt tellitud hinnanguid Eesti sotsiaalteaduslike uurimisasutuste tööle on hiljuti antud Eesti Kõrghariduse Akrediteerimiskeskuse korraldatud teadusevalvatsioonide käigus³. Rahvusvahelise koosseisuga ekspertkomisjonid leidsid uurimisasutuste töös palju rahuldavat ja head, isegi suurepärast. Märgiti ka probleeme – alarahastatust, personali vähesust, vaatenurkade kitsust ja teoreetilist ühekülgsust, noorte teadlaste vähest juurdekasvu. Muidugi jäävad niisugused raportid pealiskaudseks, aga nendes toodud hinnangud on siiski konkreetsed ja põhjendatud, osutades nimega mainitud asutuste, uurimusprojektide ja publikatsioonide kordaminekutele või puudujääkidele. Kes leiab, et on ebaõiglaselt arvustada saanud, saab esitada vastulause; kes aga arvab, et komisjonide hinnangud ei ole piisavalt kriitilised, saab oma arvamust põhjendada konkreetsetele näidetele viidates.

Professor Vooglaid sellise konkreetsuse tasemel ei argumenteer. Ta küsib retooriliselt, "kas Eesti ühiskonnateadlastel on õnnestunud avastada, miks on Eesti enesetappude, prostitutsiooni, alkoholismi, tahtliku tapmise jmt näitaja poolest maailmas kõrgel kohal", – ja eeldab ilmselt eitavat vastust (lk 230). Ta ei asu selgitama, milliseid puudusi näeb ta näiteks enesetappude kohta tehtud uuringutes ja neis pakutud seletustes (nt Värnik 2002 jt sama uurimiserühma tööd). Selle asemel pakub ta mõõdupuuks iseenda koostatud, suhteliselt spetsiifilisi ja suvalisi teaduslikkuse kriteeriume, mida Eestis tehtud sotsiaaluuringud tema hinnangul täita ei suuda. Professor Vooglaid leiab, et tema kriteeriumidele vastava sotsioloogilise uuringu korraldamine läheks maksma vähemalt kolm miljonit krooni ning nõuaks 60–70 inimese koostööd. (Kahjuks saavad aga sotsiaalteadused näiteks 2004. aastal Eesti Teadusfondilt kokku umbes 8 miljonit krooni, mis jaguneb ligikaudu 70 teadusprojekti vahel. Sotsioloogia valdkonda kuulub neist 16 projekti.) Teadusuuringu all peab ta silmas uuringut, mis on tingimata "funktsionaalseid ja kausaalseid seoseid–sõltuvusi avastav", mitte kirjeldav; mis käsitleb oma uurimisainet teatavate kirjutises spetsiifiliselt loetletud mõistete abil (mis näivad olevat pärit 1950.–1960. aastatel tekkinud süsteemiteooriast) ning mis sisaldab normatiivseid hinnanguid, soovitusi ja poliitilisi tegevuskavasid. Ta ei eksi, kui arvab, et meie arusaamad teaduslikkuse kriteeriumide osas erinevad.

Ma ei näe põhjust, miks ei võiks uusi teadmisi loov või vanu teadmisi uuest küljest näitav sotsiaalse nähtuse kirjeldus olla teaduslik, ilma et selles oleks eesmärgiks seatud kausaalsete seletuste andmist. Enamasti on ju ühiskondlike nähtuste vahelised suhted ühesuunalistest kausaalsetest suhetest keerulisemad; tegemist on pigem paljude nähtuste vastastikuste mõjudega või nende koostoimega. Ajalooliselt kordumatu sündmuse, nagu näiteks 1990.–2000. aastate Eesti majandusarengu analüüsi puhul ongi nimelt tegemist selle *teoreetiliselt struktureeritud kirjeldusega*, mitte niivõrd kausaalse "seletusega". Ma ei leia ka, et igasugune uurimisaines nõuaks käsitlemist "nii protsessina kui ka asja või nähtusena", "metasüsteemi, subsüsteemide, eri regulatsiooni- ja juhtimistasandite" jne tasemel. Vaatluse tasand ja perspektiiv olenevad ju uurimusküsimustest, millele uuritavast ainesest vastuseid otsitakse; süsteemiteooria on tänapäeval siiski ainult üks paljude sotsiaalteadustes harrastatavate teooriate hulgas. Vastupidi professor Vooglaiu arusaamale ei sisalda sotsiaalteaduslikud uurimused enamasti poliitilisi tegevussoovitusi; selliseid andes pole uuringu autor mitte enam teadlase, vaid poliitilise konsultandi rollis. Siiski on vajalik eristada teaduslikku uurimust ja ekspertide–konsultantide rühma koostatud poliitilist

tegevuskava. Paljude uuringute rakenduslik potentsiaal võib tegelikult selguda aastate pärast, kui algselt vähetähtsana tundunud probleemivaldkond ühel või teisel põhjusel aktuaalseks saab.

Ma peangi Eesti sotsiaalteaduste põhiprobleemiks nimelt *liiga suurt* – mitte *liiga vähest* – lähtumist poliitiliste tegevuskavade koostajate vajadustest. Kui "süsteemide" keeles rääkida, võiksin öelda, et süsteemi eneserefleksiooni võime on piiratud,⁴ millest on tingitud vajadus tekitada selle sees suhteliselt autonoomne sfäär, kus reflekteerimine saaks aset leida (Luhmann 2001, eriti 145, 149). Seega oleks iseseisva, poliitilistest otsustajatest sõltumatu sotsiaalteaduse areng oluline mitte ainult teaduse ja teadlaste endi, vaid ka poliitiliste otsustajate jaoks. See tähendaks näiteks uurimusprogrammide koostamist teaduslikest teooriatest, mitte poliitika hetkevajadustest lähtudes. Selle esmane eeldus on sotsiaalteaduslike teooriate põhjalik tundmine, mis on kasvanud eriti Eesti noorema teadlaskonna hulgas, kuigi selle olulisust näiteks ülikoolide õppekavade koostajad vist täiel määral veel ei tunnetata. See ei ole muidugi piisav eeldus, peale selle oleks vaja hulganisti muutusi nii uuringute institutsionaalse korralduse, rahastamispraktika jms kui ka teadlaste ja rahastajate hoiakute osas.

Täna Riigikogu Toimetisi võimaluse eest vahetada mõtteid sotsiaalteaduste olemuse ja hetkeseisu üle, ning järgnevat püüan oma osa selles diskussioonis lõpetada ja kokku võtta. Enamikust teadusuuringutest tõepoolest ei "kasva välja teavet uuenduslike programmide süsteemi rajamiseks"; igal juhul ei ole selliste tegevuskavade väljapakkumine teadlaste ülesanne. Sellega saavad loodetavasti hakkama poliitikud ja riigiametnikud; nende iseenesestmõistetav kohus on aga luua endale ülevaade vastavat valdkonda puudutavatest teadusuuringutest, vajaduse korral tellida lisauuringuid ning kogu uurimusteavet kavade koostamisel arvesse võtta. Probleem ei ole "tõsiselt võetavuses", vaid *tõsiselt võtmises*. Eestis on vajalikke uurimustulemusi, samuti inimesi, kes suudavad uut uurimusteavet toota. Mõlemaid on siiski liiga vähe. Kindlasti on palju, mida kritiseerida, aga siinkohal lähevad minu ja professor Vooglaiu arusaamad lahku nii teadusest kui ka sellest, mis on kriitika. Kui poliitikud ja ametnikud aga jäävadki uskuma väidet, et "tõsiselt võetavat" sotsiaalteaduslikku teavet Eestis ei ole, jäävad teadusuuringutega arvestavad poliitilised tegevuskavad edaspidi ilmselt kirjutamata. Loodan tulevikult siiski paremat.

Märkused

1 Seetõttu ei ole ma kindel, kas on vaja välja anda "raamatukest" "võimu käsitlemise teooria, metodoloogia, metoodika ja praktika kohta" (lk 230); samal ajal pean väga kahetsusväärseks seda, et valitsus on loobunud "Eesti inimarengu aruande" väljaandmise toetamisest. See 1995. aastal alustatud aastaraamatute sari on seni olnud üpris oluline sotsiaalteaduslike uuringute üldsusele tutvustaja.

2 Kitsamalt sotsioloogia kohta käivaid hinnanguid olen esile toonud nt artiklis "Estonian Sociology of the 1990s" (Lagerspetz, Pettai 2003). Omapoolse vaate on esitanud professor Mikk Titma (Titma 2002); vt ka minu kommentaari tema artiklile (Lagerspetz 2002). Need kirjutised ning nende sarnased mõttevahetused Eesti politoloogia ja majandusteaduse

hetkeseisu kohta on kättesaadavad võrguaadressil www.cee-socialscience.net/reports/handbook/index.html.

3 www.ekak.archimedes.ee/eval

4 La Rochefoucauld´ keeles: Il est plus aisé d´être sage pour les autres, que de l´être pour soi-même

Kasutatud Kirjandus

Lagerspetz, M. (2002). The 1990s in Estonian Sociology: Developing a Tradition or Preparing for a Paradigm Shift? Review of the article by Mikk Titma: "Estonia". – www.cee-socialscience.net/reports/handbook/sociology/estonia/review.html

Lagerspetz, M., Pettai, I. (2003). Estonian Sociology of the 1990s: In Search of an Identity. – M. F. Keen, J. Mucha (eds). Sociology in Central and Eastern Europe. Transformation at the Dawn of a New Millennium. Westport, Conn.; London: Praeger, pp 61–72.

Luhmann, N. (2001). Autopoiesis als soziologischer Begriff. – N. Luhmann. Aufsätze und Reden. Hrsg O. Jahraus. Stuttgart: Reclam, S 137–158.

Titma, M. (2002). Estonia. – M. Kaase, V. Sparschuh, A. Wenninger (eds). Three Social Science Disciplines in Central and Eastern Europe. Handbook on Economics, Political Science and Sociology (1989–2001). Berlin, Budapest: Social Science Information Centre, Collegium Budapest, pp 425–436. Kättesaadav ka: www.cee-socialscience.net/reports/handbook/sociology/estonia/preview.html

Weber, M. (2002). Võimu ja religiooni sotsioloogiast. Tõlk H. Käärik ja J. Isotamm. Tallinn: Vagabund.

Vooglaid, Ü. (2003). Vastuseks Mikko Lagerspetzile. – Riigikogu Toimetised 8, 2003, lk 227–230.

Värnik, A. (2002). Suitsiidi sotsiaalsed ja ealised riskid ning (enese)abi võimalused. – R. Vetik (toim). Eesti inimarengu aruanne 2002. Tallinn: TPÜ RASI, lk 40–44.

Veel sotsiaalteaduste tasemest Eestis

Ülo Vooglaid (RiTo 6), Tartu Ülikooli Õigusinstituudi emeriitprofessor

Riigikogu Toimetiste kuuendas numbris ilmus minu essee "Võim – kõige raskem koorem", milles ma mainisin muu hulgas, et Riigikogul, valitsusel, ametkondadel ja teistel põhiseaduslikel institutsioonidel on väga raske teha järeldusi oma senise tegevuse kohta, anda hinnanguid, seada eesmärgid ja valida vahendeid, sest teaduslikku infot ühiskonna ja selle alasüsteemide kohta on väga vähe. Mikko Lagerspetzile näis, et olin selle märkusega alandanud Eesti ühiskonnateadlasi ja ühiskonnateadust. RiTo-s nr 7 (2003) ilmus tema vastulause, millele vastasin RiTo 8-s. Kirjutasin päris pikalt ja põhjalikult, mis peaks selles protseduuris olema, mida oleks võimalik käsitleda ühiskonnateadusena ja teadusliku uuringuna. Asjaolu, et uuringute asemel on tehtud ja esitatud kirjeldusi, on omamoodi väga kahetsusväärne suundumus. Selle asemel, et pahandada, oleks vaja ehk nimetada paari- kolme eriti hästi õnnestunud ühiskonnauuringut, sealhulgas võimule tuleku, võimul oleku ja võimult taandumise kohta. Paljud loeksid neid õhinaga. Professor Lagerspetz oli häiritud ka sellest, et ütlesin avalikult välja ammu teada oleva tõiga: Eestis ei ole iseseisvusajal toimunud *ühtki uuringut*, mille objektiks oleks olnud "võõrdumine, võõrandumine, indolentsus, marginaalsus ja teised sotsiaalsed pinged". Jah, nii see on. Võib-olla peaksin lisama midagi lausa kohutavat: meil ei ole ka ühtki uuringut sotsiaalse stratifikatsiooni ja selle põhjuste kohta.

Mikko Lagerspetzi arvates on äärmiselt eksitav minu väide, et põhilisimad sotsiaalsed probleemid on Eestis täiesti uurimata, või et ei ole olemas "tähendust omavat ja tõsiselt võetavat teaduslikku infot, mille põhjal oleks võimalik koostada prognoose või teha järeldusi senise poliitika kohta". Lagerspetz kinnitab, et kõigi minu mainitud eluvaldkondade kohta on uurimusi tehtud ja nende tulemusi on avaldatud ning et Eesti sotsiaalteaduste üldine tase ja rahvusvaheline läbilöögivõime on viimase poole tosina aasta jooksul selgesti kasvanud. Selle peale tuleks veel kord paluda nimetada need ühiskonnauuringud, mida oleks võimalik pidada teaduslikeks uuringuteks. Kui need on tõesti olemas, siis miks neid on seni varjatud? Tõepoolest paistab nii, et selles väitluses on tõusnud keskmesse valiidsuse küsimus. Minu meelest on vaja eristada kirjeldusi ja teaduslikke uuringuid. Kirjeldada on võimalik ükskõik mida; uurida saab ainult probleeme. Kirjeldused on uuringu üheks eelduseks. Teaduslik uuring eeldab asjatundlikkust kogu uuritava valdkonna (ühiskonna ja kultuuri) osas. Suurepärased füüsikud-keemikud-bioloogid ei pruugi olla küllalt asjatundlikud stohhastiliste, kompensatoorsete, adaptiivsete süsteemide käsitlemisel. Diletandid ja profaanid ei saa teaduslikke uuringuid korraldada.

Kui neid tekste, mida on kirjutatud ja kaitstud, pidada *a priori* ühiskonnateaduslikeks uuringuteks, siis oleks uuringuid tõesti palju. Õnnetus selles seisnebki, et "latt" on totaalselt vales kohas. Taimi Tulva tüüpi sotsiaalteadlased ei saa ka parima tahtmise korral midagi paremaks muuta.

Olukord on eriti räbal seetõttu, et ennast ühiskonnateadlaseks pidavad isikud on juba harjunud "peost suhu" elama ning on enamasti rohkem mures oma homse päeva pärast kui mingite ühiskonnas ilmnevate pingete ja nende põhjuste pärast.

Erinevalt oponentidest ma tean, mida Toompeal mõeldakse sõna "sotsiaalne" all. Tean, millega on tegeldud ja millega tegeldakse Riigikogu sotsiaalkomisjonis ning sotsiaalministeeriumis. Tean, et Riigikogu ei ole eelnõude menetlemisel veel kordagi tellinud sotsiaalset ekspertiisi ega võtnud otsustamisel arvesse seaduste sotsiaalseid toimeid. Tean, et mõned Riigikogu liikmed ja mõned valitsuse liikmed ei tea sotsiaalsest fenomenist, sotsiaalsetest protsessidest, tegutsemise sotsiaalsetest eeldustest ja tagajärgedest kuigi palju. Ma ei ole kindel, et isikud, keda Lagerspetz kaitseb ja kiidab, on hoolikalt vältinud kontakte ametnike ja saadikutega ning keeldunud koostööst oma teadmiste rakendamiseks. Pigem on põhjus selles, et ei ole uuringuid ega muud usaldusväärset infot, millel oleks rakenduslik väärtus.

Ehk õnnestub mõnes järgmises RiTo numbris anda ülevaade nendest üld-, keskastme- ja konkreetteooriatest, mida Eesti sotsiaalteadlased kasutavad, sellest metodoloogiast, mida nad järgivad, ja nendest meetoditest, millega nad koguvad usaldatavat andmestikku, analüüsivad seda ja üldistavad teaduslikeks faktideks.

Professor Lagerspetzi meelest on sotsiaalteadlased viimasel ajal palju muret tundnud. See on edu saavutamiseks vajalik, aga mitte küllaldane eeldus.

Ühiskonnateaduse edenemist takistavad ka mitmed "struktuursed kontseptsioonid".

Kui keegi tuleb seletama, et teadlase taset iseloomustab retsenseeritavates välismaa ajakirjades ilmunud artiklite arv, siis sellisele isikule oleks isegi kaastundeavaldusest palju.

Sellised seisukohad on teadusmaffia loodud argumendiks võitluses mitte ainult raha, vaid elu eest.

Kui olud muutuvad ja valitsus peaks võtma kursi vastutuse suurendamisele, siis võib kiiresti muutuda ka sotsiaalteaduse ja sotsiaalteadlaste positsioon ühiskonnas. Siis oleks otsustajatel tarvis prognoose ja tõsikindlaid teadmisi probleemide tekke ja püsimise kohta, nende põhjuste-tagajärgede kohta, nagu ka süsteemide jõudluse kohta, nende funktsioneerimise, muutumise ja arengu kohta.

Kardan, et praegu ei ole valitsusel abi saamiseks kuhugi pöörduda. Sellise killustumise ja nokitsemise tingimustes ei ole ka parima tahtmise korral võimalik mingeid ühiskonnateaduslikke uuringuid korraldada.

Väitlus RiTo-s teaduse ja ühiskonnateaduslike uuringute kvaliteedi üle oli kahtlemata üpris informatiivne. Selgus, et arusaamad teaduslikust uurimisest ja selle eeldustest on mitte lihtsalt mõnevõrra erinevad, vaid vastupidised. Kirjeldusi teaduslikeks uuringuteks pidavate isikute ring on Eestis suur ja lai. Seetõttu ei ole rutiinist vabanemine lihtne ega kerge. Selleks, et oma silm saaks olla kuningas, tasub minna ülikoolide raamatukogudesse ja paluda vaadata viimastel aastatel kaitstud magistri- ja doktoritöid. Vaadaku igaüks ise, mismoodi on tavaliselt sõnastatud uurimise objekt ja uurimise aine, milline on uuringute teoreetiline ja metodoloogiline alus, milline on saavutatud algandmete usaldatavus ja

tuvastatud faktide väärtus. Minge vaadake, kuidas on tuletatud uuringu tulemuste põhjal ettepanekuid ja soovitusi.

Akrediteerimiskomisjonide suurepärasest hinnangutest võib seejuures rääkida küll ainult neile, kes tegelikku olukorda ei tunne, kellel ei ole kujutlust sellest, milline peaks olema teaduslik uuring, või kellel on ükskõik.

Tundub olevat nii, et ühiskonnateaduse madalseisu peamine põhjus on ühiskonnateadlased, kes otsivad enese ja senise üpris viljatu tegevuse õigustamiseks mitmesuguseid formaalseid põhjendusi.

Nähtavasti oleks vaja seada üles loosung: "Noored, kasvage kiiremini !"

Autoritest

Olav Aarna, Riigikogu liige

Sündinud 1942 Tallinnas. *Haridus*: automaatika ja telemehaanika, Tallinna Polütehniline Instituut 1965; Stockholmi Kuninglik Tehnikaülikool 1975-76; tehnikateaduste doktor 1986, Harkivi Raadiotehnika Instituut. Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik 1990, Soome-Rootsi Inseneriteaduste Akadeemia välisliige 1991, Tampere Tehnikaülikooli audoktor 1996. *Töö*: Tallinna Tehnikaülikool 1965-2002: professor 1987-2002, automaatikateedri juhataja 1983-91, rektor 1991-2000; Colorado ülikooli külalisprofessor 1989; *Estonian Business School*'i rektor 2000-03; X Riigikogu 2003-. *Ühendused*: Ühendus Vabariigi Eest - Res Publica; Eesti Euroopa Liikumine 1997-, MTÜ Eesti Haridusfoorum 1999-.

Eiki Berg, Riigikogu liige

Sündinud 1970 Tartus. *Haridus*: geograaf, Tartu Ülikool 1993; täiendanud end Uppsalas 1992, Århusis 1996-98 ja Oslos 1997-98; filosoofiadoktor geograafia alal 1999. *Töö*: Eesti Rahva Muuseum ja Eesti Kõrgem Kommertsikool 1993-95; Eesti Diplomaatide Kooli külalislektor 1997 ja 1998; Tartu Ülikool 1996-2003: lektor, politoloogia osakonna juhataja, sotsiaalteaduskonna prodekaan 2001-03; X Riigikogu 2003-. *Ühendused*: Ühendus Vabariigi Eest - Res Publica; Välis-Eesti Uuringute Keskuse nõukogu 1996-, Eesti Teadusfondi sotsiaalteaduste ekspertkomisjon 2001-03, Tartu Ülikooli nõukogu 2001-03, ECPR *Standing Group on International Relations*, korraldav komitee 2001-, Peipsi Koostöö Keskuse nõuandev kogu 2001-.

Jüri Engelbrecht, Eesti Teaduste Akadeemia president

Sündinud 1939 Tallinnas. *Haridus*: insener, Tallinna Polütehniline Instituut 1962; PhD 1968, Tallinna Polütehniline Instituut; DSc 1981, Kiiev. Eesti Teaduste Akadeemia akadeemik 1990, Budapesti Tehnikaülikooli audoktor 1999, mitme akadeemia välisliige. Eesti teaduspreemia 1992, Humboldti preemia 1993. *Töö*: Küberneetika Instituut 1969-; Tallinna Tehnikaülikool 1992-; Eesti Teaduste Akadeemia president 1994-; külalisuuriija ja -professor: Tšehhi Tehnikaülikool 1967-68, Newcastle'i (upon Tyne) ülikool 1979-80, Messina ülikool 1981, 1987, 1990, Cambridge'i ülikool 1989, *Sidney Sussex College*, Cambridge, 1994, Pariisi 6. ülikool 1991, Rhein-Westfäli Tehnikaülikool, Aachen, 1992 ja 1995, Torino ülikool 1996, Duisburgi ülikool 2003. *Ühendused*: Rahvusvahelise Teoreetilise ja Rakendusmehaanika Ühingu juhatus, Euroopa Mehaanikaühingu vanematekogu esimees, Euroopa Teadusfondi täitevkomitee, Euroopa Akadeemiate Assotsiatsiooni töörühma esimees, riigi teaduspreemiate komisjoni esimees.

Eveli Illing, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS projektijuht

Sündinud 1977 Põlvamaal. *Haridus*: avaliku halduse bakalaureus, Tartu Ülikool 1999, avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika magister, Tartu Ülikool 2003; *Katholieke Universiteit Leuven* (Belgia), Euroopa Poliitika Instituut, Euroopa avaliku halduse magistriprogramm (EMPA) 2000, Wittenbergi ülikool, Ohio, USA 1998. *Töö*: Tartu Ülikooli avaliku halduse ja sotsiaalpoliitika osakond, õppejõudude assistent 1999; Välisministeeriumi poliitikaosakonna 1A büroo 2000; Õiguskantsleri Kantslei, õiguskantsleri nõunik-abi 2001-02; Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS projektijuht 2002-. *Ühendused*: Eesti Naisüliõpilaste Selts.

Kaido Jaanson, Tartu Ülikooli õppejõud

Sündinud 1940 Pärnus. *Haridus*: ajaloolane, Tartu Riiklik Ülikool 1965, aspirantuur 1968-71, ajalookandidaat 1975. *Töö*: Tartu Ülikooli üldajaloo kateedri õpetaja, vanemõpetaja ja dotsent 1971-91, lähiajaloo õppetooli dotsent 1991-95, politoloogia osakonna juhataja 1995-99, rahvusvaheliste suhete professor 1995-2001, rahvusvaheliste suhete õppetooli hoidja 2001-. *Ühendused*: EV presidendi akadeemiline nõukogu 1997-, Eesti Diplomaatide Kooli nõukogu, okupatsioonide repressiivpoliitika uurimise riiklik komisjon.

Ülo Kaevats, Tallinna Tehnikaülikooli filosoofiaprofessor

Sündinud 1947 Kassaris. *Haridus*: füüsika ja teadusfilosoofia, Tartu Riiklik Ülikool 1972; filosoofiakandidaat 1981, Vilniuse Riiklik Ülikool. *Töö*: Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituudi teadur 1973-81; Teaduste Akadeemia filosoofiakateedri dotsent 1981-89; "Eesti entsüklopeedia" peatoimetaja 1989-92; EV riigisekretär 1992-95; Eesti Entsüklopeediakirjastuse peatoimetaja 1995-99; Tallinna Tehnikaülikooli filosoofiaprofessor,

humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituudi direktor 1999-. *Ühendused*: Teaduse Ajaloo ja Teadusfilosoofia Eesti Ühenduse juhatus, Eesti Teadlaste Liidu volikogu, Eesti Rooma Klubi, Eesti Entsüklopeediakirjastuse nõukogu aseesimees, Tartu Ülikooli kuratooriumi esimees 1995-2000.

Aare Kasemets, Tartu Ülikooli doktorant

Sündinud 1963 Pärnus. *Haridus*: agronoomia, maasotsioloogia, Eesti Põllumajanduse Akadeemia 1987; ajakirjandus, sotsioloogia, Tartu Ülikool 1993; ajakirjanduse bakalaureus 1995, sotsioloogia magister 2001, doktoriõpe õigus- ja kommunikatsioonisotsioloogias, Tartu Ülikool 2001-. *Töö*: Riigikogu majanduskomisjoni nõunik 1993-95; Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna juhataja 1995-2003; Riigikogu Kantselei nõunik 2003; Euroopa Parlamendiuuringute ja -dokumentatsiooni Keskuse (ECPRD) korrespondent 1996-2003; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 1999-2001. *Ühendused*: Eesti Sotsioloogide Liidu juhatus 1997-99 ja 2001-03, Eesti Rooma Klubi, Eesti Mittetulundusühenduste Ümarlaua esinduskogu 2003-, Eesti Klubi, Euroopa Sotsioloogia Assotsiatsioon.

Keit Kasemets, Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi juhataja

Sündinud 1976. *Haridus*: politoloogia bakalaureus, Tartu Ülikool 1998, MA 2000. *Töö*: Tartu Ülikooli politoloogia osakonna assistent 1998-99; Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakonna lektor, teadusassistent ja programmijuht 1999-2001; *Estonian Business School* i lepinguline õppejõud 2000-; Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži lepinguline õppejõud 2000-; Riigikantselei eurointegratsiooni büroo koolitustalituse juhataja 2001-02; Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi sisekoostöö talituse juhataja 2002-03, sekretariaadi juhataja asetäitja 2003-04, juhataja 2004-. *Ühendused*: Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži nõukogu 1999-, rahvusvahelise euroteaduskonna nõukogu 2001-, üliõpilaskorporatsioon Rotalia.

Juhan Kivirähk, OÜ Uuringukeskus Faktum juhatuse esimees

Sündinud 1957 Tallinnas. *Haridus*: majandusküberneetik, Tartu Riiklik Ülikool 1980; sotsioloogia aspirantuur, Eesti Teaduste Akadeemia, 1984-87. *Töö*: Tele-raadiokomitee Informatsiooni- ja Arvutuskeskuse insener-sotsioloog 1980-88; Mainori avaliku arvamuse uuringute keskuse osakonnajuhataja 1988-91; EV Ülemnõukogu esimehe kantselei konsultant 1991-92; AS-i Emor asedirektor 1992-95; Siseministeerium, ministri nõunik 1995; Sõnumilehe arvamustoimetaja 1995-96; Riigikantselei peaministri nõunik - valitsuse pressibüroo direktor 1996-98; ES Turu-uuringute AS-i uuringudirektor 1998-2002; OÜ Uuringukeskus Faktum juhatuse esimees 2002-. *Ühendused*: Eesti Sotsioloogide Liidu juhatus, 1994-96 president.

Ants Kukrus, Tallinna Tehnikaülikooli majandusõiguse korraline professor

Sündinud 1940 Valgas. *Haridus*: insener, Tallinna Polütehniline Instituut 1966; patentoloog, NSVL Patendiinstituut (Moskva) 1971; õigusteaduse kandidaat 1976, ENSV Teaduste Akadeemia, PhD. *Töö*: Tallinna Tehnikaülikooli vanemteadur 1969-70, teadusliku uurimise sektori osakonnajuhataja 1970-82, töökaitse kateedri dotsent 1982-87, ohutuse ja õiguse kateedri juhataja 1987-92, territoriaalmajanduse instituudi direktor, majandusõiguse õppetooli juhataja, professor 1992-2002, avaliku sektori majanduse instituudi majandusõiguse õppetooli juhataja, professor 2002-; Tartu Ülikooli Õigusinstituudi külalisprofessor. *Ühendused*: Rahvusvahelise Tööstusomandi Kaitse Assotsiatsiooni (*International Association for the Protection of Industrial Property*, AIPPI) Nõukogude grupp 1980-91, Rahvusvahelise Intellektuaalomandi Kaitse Assotsiatsiooni (*International Association for the Protection of Intellectual Property*, AIPPI) Eesti töörühm 1992-, korp! Leola.

Mikko Lagerspetz, Eesti Humanitaarinstituudi sotsioloogia korraline professor

Sündinud 1963 Soomes Turus. *Haridus*: sotsioloogia, psühholoogia ja muusikateadus, Turu ülikool ja Åbo Akademi, poliitikateaduste magister 1989, poliitikateaduste doktor (sotsioloogia) 1996, Turu ülikool; kompositsiooniõpingud Tallinna Riiklikus Konservatooriumis 1989-92. *Töö*: Eesti Humanitaarinstituudi õppejõud 1990-, professor 1997-, rektor 1998-2001; Tallinna Ed Vilde nim Pedagoogilise Instituudi vanemõpetaja 1991-92; Turu ülikooli külalis-kaasprofessor 1997-. *Ühendused*: Eesti Sotsioloogide Liit, Avatud Eesti Fondi nõukogu, *The Westermarck Society*, Elias Lönnroti Selts, *Venäjän ja Itä-Euroopan tutkimuksen seura*.

Lauri Leppik, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik

Sündinud 1964 Tallinnas. *Haridus*: matemaatika-füüsika eriala, Tallinna Pedagoogiline Instituut 1990 (*cum laude*); Varssavi Ülikool 1988-89; sotsiaaltöö magistriõpe Lõuna-Connecticuti ülikoolis 1992-93; sotsiaaltöö magister 2003, Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö*: Tartu Teaduspargi projektijuht 1990-91; Tallinna Pedagoogikaülikooli sotsiaaltöö ja sotsiaalpoliitika lektor 1991-95; Sotsiaalkindlustusameti nõunik 1995-97 ja peadirektori asetäitja 1997-98; Euroopa Ülikooli Robert Schumani Keskuse (Itaalia) teaduslik kaastöötaja 1998; Sotsiaalministeeriumi nõunik 1999-2001; vabakutseline analüütik; Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS kaastöötaja 2001-. *Ühendused*: Euroopa Sotsiaalkindlustuse Instituut.

Ülle Madise, Riigikogu põhiseaduskomisjoni nõunik

Sündinud 1974 Tartus. *Haridus*: õigusteaduse bakalaureus, Tartu Ülikool 1998 (*cum laude*), magister 2001 (*cum laude*), Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna avaliku halduse osakonna doktorant 2001-. *Töö*: Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna spetsialist 1997-98 ja juhataja 1998-2002, justiitsministri nõunik 2002; Riigikogu põhiseaduskomisjoni nõunik, sekretariaadi juhataja 2002-. *Ühendused*: Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS nõukogu 2004-.

Markus Meckel, Saksa Bundestagi liige

Sündinud 1952 Brandenburgis. *Haridus*: teoloogiaõpingud Naumburgis ja Berliinis 1971-78. *Töö*: a-ni 1988 tegev kirikuelus ning osales opositsioonilises tegevuses, Sotsiaaldemokraatliku Partei (SDP) asutajaid end Ida-Saksamaal 1989, Saksa Demokraatliku Vabariigi välisminister 1990, Saksa Liidupäeva (*Bundestag*) liige 1990-, väliskomisjoni ja Euroopa Liidu asjade komisjoni liige, Saksa-Poola parlamendirühma esimees 1994-, SDP fraksiooni Ida-ja Kesk-Euroopa töörühma eesistuja, Saksa delegatsiooni juht NATO Parlamentaarse Assamblee juures 1998-; assamblee asepresident 2000-02. Maarjamaa risti II klassi orden 2004 teenete eest Eesti aitamisel NATO liikmesuse saavutamisel.

Poigo Nuuma, Tallinna Tehnikaülikooli majandusõiguse õppetooli erakorraline dotsent

Sündinud 1932 Tartus. *Haridus*: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1960; õiguskandidaat 1973. *Töö*: kohtunik ja kohtu esimees 1960-74; Tallinna Polütehnilise Instituudi vanemõpetaja ja dotsent 1975-80; justiitsministri asetäitja 1980-84; Kohtuekspertiisi Teadusliku Uurimise Laboratooriumi direktor 1984-88; justiitsministri esimene asetäitja 1988-90; Eesti Lennuameti peaspetsialist-jurist 1990-91; Tallinna Tehnikaülikooli dotsent 1991-92 ja erakorraline dotsent 2002-; Tallinna Linnakohtu kohtunik ja kohtu esimees 1993-97; erakõrgkooli SE Veritas dekaan 1997-2003.

Enno Oidermaa, Akadeemia Nord lektor

Sündinud 1941 Põlvamaal Viluste külas. *Haridus*: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1968, pankrotihaldur 1993. *Töö*: Tallinna Tehnikaülikooli lektor 1984-2004; Akadeemia Nord lektor 1994-. *Ühendused*: Eesti Juristide Liit.

Mihkel Oviir, riigikontrolör

Sündinud 1942 Märjamaal. *Haridus*: jurist, Tartu Riiklik Ülikool 1975. *Töö*: Justiitsministeerium 1972-2002: ministri abi, osakonnajuhataja, kantsler 1992-2002 (Euroopa Nõukogu ekspert Armeenias ja Gruusias 1999-2000); EV õiguskantsleri asetäitja-nõunik 2002-2003; riigikontrolör 2003-. *Ühendused*: Eesti Juristide Liidu volikogu (liidu asutajaliige ja esimene tegevvanem).

Juhan Parts, peaminister

Sündinud 1966 Tallinnas. *Haridus*: jurist, Tartu Ülikool 1999. *Töö*: Justiitsministeeriumi asekancler 1992-98, riigikontrolör 1998-2002, EV peaminister 2003-. *Ühendused*: Ühendus Vabariigi Eest - Res Publica.

Tiina Randma-Liiv, Tartu Ülikooli haldusjuhtimise õppetooli hoidja

Sündinud 1968 Tallinnas. *Haridus*: majandusküberneetik, Tartu Ülikool 1991; avaliku halduse magister 1993, New Yorgi ülikool; doktor 1999, Loughborough' ülikool. *Töö*: ÜRO majanduse ja sotsiaalarengu osakond 1993; Maailmapank 1994; Briti *Cabinet Office* 1997; Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonna juhataja 1995-2003; Leuveni ja Gdanski ülikooli külalisprofessor 2002-03; Tartu Ülikooli haldusjuhtimise õppetooli hoidja 2003-. *Ühendused*: Vabariigi Presidendi akadeemilise nõukogu kohaliku omavalitsuse arengu komisjon, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS asutaja ja nõukogu liige, George Sorose nõuandev kogu, ajakirja *Journal of Comparative Policy Analysis* toimetuskolleegium.

Mailis Reps, Riigikogu liige

Sündinud 1975 Tallinnas. *Haridus*: õigusteadus, Akadeemia Nord 1998 (*cum laude*); sotsiaalteadused, Kalamazoo Kolledž, Michigan, USA 1997 (*cum laude*); õigusteadus, Kesk-Euroopa Ülikool, Budapest 1999 (*cum laude*), Euroopa avalikud suhted, Maastrichti ülikool ja Euroopa Halduskorralduse Instituut 2000 (*cum laude*); doktoriõpe 2001-, Uppsala ülikool. *Töö*: Euroopa Komisjon, Brüssel, halduse ja personali direktoraat 2000-01; Akadeemia Nord rahvusvahelise avaliku õiguse ja Riia Kõrgema Õigusteaduse Kooli rahvusvahelise avaliku õiguse ja võrdleva konstitutsioonilise õiguse lektor 2000-; EV haridus- ja teadusminister 2002-03; X Riigikogu 2003-. *Ühendused*: Eesti Keskerakond, Eesti Juristide Liit.

Aivar Roop, MTÜ Eesti Euroopa Liikumine juhataja

Sündinud 1974 Tallinnas. *Haridus*: avaliku halduse bakalaureus, kõrvaleriala majandusteadus, Tartu Ülikool 2002; Helsingi ülikooli avaliku halduse vahetusüliõpilane 1998-99, kultuurikorralduse magistriõpe, Eesti Muusikaakadeemia 2002-. *Töö*: koostöökeskuse Johannes Mihkelsoni Keskus projektijuht 1999-2001; Rae vallavalitsus 2000-01; Eesti Euroopa Liikumise tegevjuht 2001-. *Ühendused*: Eesti NATO Ühing.

Viola Soiver, Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakonna avaliku juhtimise assistent

Sündinud 1977 Tallinnas. *Haridus*: haldusjuhtimise bakalaureus, Tallinna Pedagoogikaülikool 2000, magistriõpe 2001-. *Töö*: Tallinna Katleri põhikooli ajaloo- ja kodanikuõpetuse õpetaja 1999-2001; Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakond 2001-, avaliku juhtimise assistent 2002-.

Katri Tammekand, Tallinna Pedagoogikaülikooli magistrant

Sündinud 1975 Raplas. *Haridus*: haldusjuhtimise bakalaureus, Tallinna Pedagoogikaülikool 2003, magistriõpe 2003-. *Töö*: Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakonna teenistusõppe projektijuht 2000-04; Sotsiaalministeeriumi võrdõiguslikkuse büroo peaspetsialist 2002-03 ning sotsiaalpoliitika info ja analüüsi osakonna peaspetsialist 2004-. *Ühendused*: Eesti Sotsiaalprogrammide Keskuse juhataja 2002-, Tallinna Pedagoogikaülikooli nõukogu 2004-, Eesti Sotsioloogide Liit.

Ene-Margit Tiit, Tartu Ülikooli emeriitprofessor

Sündinud 1934 Tartus. *Haridus*: matemaatik, Tartu Riiklik Ülikool 1957; aspirantuur 1959-62, füüsika-matemaatika kandidaat 1963, Tartu Riiklik Ülikool; Helsingi ülikooli audoktor 1995 (poliitikateadused). *Töö*: Eesti Põllumajanduse Akadeemia õppejõud 1957-59; Füüsika ja Astronoomia Instituudi nooremteadur 1962-64; Tartu Ülikooli õppejõud 1964-: dotsent 1969-91, professor 1992-99, emeriitprofessor 1999-; 1979-86 ja 1989-92 matemaatilise statistika kateedri, 1992-94 matemaatilise statistika instituudi juhataja. *Ühendused*: Rahvusvahelise Statistika Instituudi (ISI) valitud liige, Rahvusvaheline Sotsioloogia Assotsiatsioon (ISA), Eesti Statistikaamet juhatus, Eesti Matemaatikaselts, Eesti Teadlaste Liit, Eesti Sotsioloogide Liit, Eesti Loodusuurijate Selts.

Katri Vallaste, Eesti Humanitaarinstituudi sotsioloogia doktorant

Sündinud 1979 Tallinnas. *Haridus*: rahvusvaheliste suhete ja politoloogia bakalaureus 2001, Sophia Ülikool, Tokyo (*cum laude*), sotsioloogia magister 2004, Eesti Humanitaarinstituut (*cum laude*), sotsioloogia doktoriõpe 2004-, Eesti Humanitaarinstituut. *Töö*: Eesti Humanitaarinstituudi õppejõud 2002-.

Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse tegevtoimetaja

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus*: infotöötaja, Tallinna Pedagoogikaülikool 1994. *Töö*: Eesti Teaduste Akadeemia Rahvusvaheliste- ja Sotsiaaluuringute Instituut 1994-2001; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2001-.

Ülo Vooglaid, Tartu Ülikooli Õigusinstituudi emeriitprofessor

Sündinud 1935 Tallinnas. *Haridus*: ajaloolane, Haapsalu Pedagoogiline Kool 1953, Tartu Riiklik Ülikool 1960, filosoofiakandidaat 1970, filosoofiadoktor 1993. *Töö*: Tartu Riikliku Ülikooli õppejõud ja sotsioloogialabori teaduslik juhendaja 1965-75; Kergetööstusministeeriumi Töö ja Juhtimise Teadusliku Organiseerimise Keskus 1975-77; Rahvamajanduse Juhtivate Töötajate ja Spetsialistide Kvalifikatsiooni Tõstmise Instituut 1977-86; Pirgu Arenduskeskuse juhataja 1986-89; Eesti AÜ Teadus- ja Arenduskeskuse juhataja 1990-91; Vabariigi Valitsuse teadusosakonna juhataja 1991; Eesti Ülemnõukogu Presiidiumi esimehe nõunik; Õigusinstituudi professor 1995-. NSV Liidu rahvasaadik ja XII Ülemnõukogu liige 1989-91, Eesti Kongressi liige 1990-92, Põhiseaduse Assamblee liige 1991-92, VII, VIII ja X (2003-04) Riigikogu liige. *Ühendused*: Ühendus Vabariigi Eest - Res Publica.

Andres Võrk, Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik, Tartu Ülikooli teadur ja doktorant

Sündinud 1974 Vigalas. *Haridus*: majandusteaduse bakalaureus, Tartu Ülikool 1998; majandusteaduse magister 2000, Tartu Ülikool; Tartu Ülikooli doktoriõpe majandusteaduses 2000-. *Töö*: Tartu Ülikooli teadur ja õppeülesande täitja 2000-; Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS analüütik 2001-.

Kunstnikest

Toomas Kalve, fotokunstnik

Sündinud 1965 Tartus. *Haridus*: Tartu 3. keskkool 1983. Näitustel esinenud 1984-. *Isikunäitusi*: 1984, Hotell Park, Tartu; 1985, Kiek in de Kōk, Tallinn; 1990, *Galleria di Overno*, Trento, Itaalia; 1997, "Surnud lindude elu", Tallinna Linnagalerii ja Tartu Obu galerii; 1998, Iževsk, Udmurtia; 1999, Eesti saatkond, Riia; 2000, Fotomuuseum, Raevangla, Tallinn; "New Forms of Co-existence", galerii Illegaard, Tartu; 2002, galerii Lammas, Otepää. *Rühmanäitusi*: 1986, Balti foto, Kaunas; 1990, Eesti fotograafid, Ateena fotokeskus ja Charleroi, Belgia; 1991, "Contemporary Soviet photography", *Rosa Esman Gallery*, New York, ja *Roy Boyd Gallery*, Chicago; 1992, "Always Yours", *Roy Boyd Gallery*, Chicago, ja Vilniuse observatoorium; 1997, "Persona", Rotermanni soolaladu, Tallinn; "Agulid", Eesti Kunstimuuseum, Tallinn; 2003, "4+7+12. Tolm", Eesti Ühispanja galerii, Tallinn; "Arte Factum", Vilnius; "Vaikuse fragmendid", Pärnu.

Tarvo Hannes Varres, fotokunstnik

Sündinud 1970 Tallinnas. Eesti Kunstnike Liidu liige 2002-. Näitustel esinenud 1988-. *Isikunäitused*: 1998, "Portreed", galerii Vaal, Tallinn; 2002, "Päike", Rakvere Linnagalerii. *Rühmanäitusi*: 1988, "Noor Balti foto", A. H. Tammsaare muuseum, Tallinn; 1991, "Guide to Intronimadism", RÜHM T, Tallinna Kunstihoone; 1992, *Kunstverein Wiligrad*, Saksamaa; 1992, *Vanha ylioppilastalo* galerii, Helsingi; 1995, galerii Sammas, Tallinn (koos Urmas Muruga); 1996, RÜHM T, juubelinäitus, Eesti Kunstimuuseum; 1999, "Prospekt", Tallinna Kaubamaja vaateakendel; 2000, "Inscriptions", Tallinna Linnagalerii; 2001, Tallinna XII graafikatriennaal; 2002, "Tervenemine", Põhja-Eesti Regionaalhaigla, Tallinn; 2003, "Kismis", Endla teatri galerii (koos August Künnapuga); 2004, "Similar Spaces", Londoni parlamendihoone, *Cercle des Voyageurs*, *Travel Arts Café*, Euroopa Komisjon, Brüssel. *Preemiad*: 1993 Eesti Kinoliidu aasta noore fotograafi auhind; 2000 Eesti Sisearhitektide Liidu aastapreemia, parim meelelahutuasutuse interjäär - restoran Pegasus (koos Gert Sarve ja Margus Tammikuga).